

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS  
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**FLÁVIO CONTRERA**

**POLÍTICA EXTERNA AMERICANA NO PÓS-GUERRA FRIA:  
COMO SE POSICIONAM DEMOCRATAS E REPUBLICANOS?**

**SÃO CARLOS-SP  
2017**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**POLÍTICA EXTERNA AMERICANA NO PÓS-GUERRA FRIA:  
COMO SE POSICIONAM DEMOCRATAS E REPUBLICANOS?**

FLÁVIO CONTRERA

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos como requisito para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Orientadora: Profa. Dra. Maria do Socorro Sousa Braga

São Carlos-SP  
2017

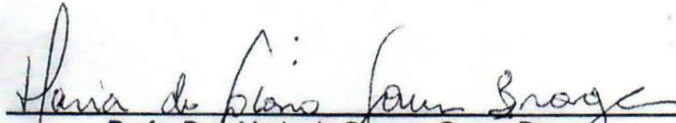


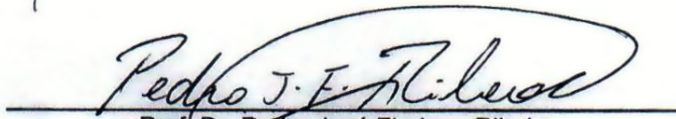
---

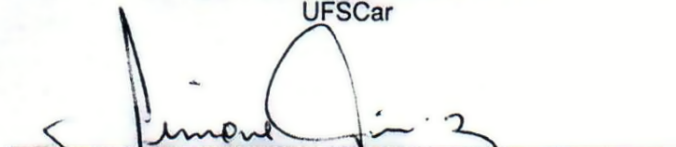
**Folha de Aprovação**

---

Assinaturas dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Tese de Doutorado do candidato Flávio Contrera, realizada em 07/06/2017:

  
\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Maria do Socorro Sousa Braga  
UFSCar

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Pedro José Floriano Ribeiro  
UFSCar

  
\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Simone Diniz  
UFSCar

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Karina Lilia Pasquariello Mariano  
UNESP

  
\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Cristina Sorianu Pecequillo  
Unifesp

## AGRADECIMENTOS

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) pelo financiamento da pesquisa que resultou nesta tese de doutorado e também pelo financiamento de estágio de pesquisa realizado no exterior. O apoio da Fundação foi fundamental para o êxito e desenvolvimento da pesquisa.

À Professora Maria do Socorro Sousa Braga, minha orientadora durante os quatro anos de doutorado, por acreditar no projeto mesmo quando ele era apenas um esboço, me apoiar constantemente e por compartilhar seu conhecimento, o qual enriqueceu essa pesquisa.

Ao Professor Matthew Taylor, que supervisionou meu estágio de pesquisa realizado em Washington-DC.

Ao Professor Pedro Floriano Ribeiro, pelas inúmeras sugestões que foram primordiais para o aperfeiçoamento da tese.

À Professora Simone Diniz, cuja participação foi fundamental para a realização da defesa.

À Professora Karina Lilia Pasquariello Mariano pelas contribuições manifestadas na minha banca de defesa de tese de doutorado.

À Professora Cristina Soreanu Pecequilo, cujas contribuições foram decisivas para o desenvolvimento da tese.

A todo o corpo docente do PPG-Pol pelo apoio e ensinamentos.

Ao *staff* do *Center for Latin American and Latino Studies* (CLALS) da *American University* pelo ambiente acolhedor que me propiciaram durante os sete meses em que realizei meu estágio em Washington-DC.

À minha família, pelo apoio constante.

Aos amigos que ajudaram a tornar esta caminhada mais leve. Especialmente à Paulo Cesar Gregorio, que me apoiou em todos os momentos. À Matheus Hebling, amigo para todas as horas e também parceiro em diversas agendas de pesquisa. À Priscilla Cassotta, amiga durante toda essa caminhada e parceira em projetos acadêmicos. Também à Geandro Cason, Jorge Fumagalli, Wagner Camargo Junior, Thais Cavalcante Martins, Bárbara Lima, Leonardo Aires de Castro, Patrícia Braga, Vanessa Macedo, Neel Nabar e Omar Hernandez.

## RESUMO

Partindo do entendimento da perspectiva teórica do novo institucionalismo da escolha racional de que o comportamento dos partidos pode ser considerado uma adaptação ótima a um ambiente institucional, buscamos demonstrar que a política externa estadunidense se configurou após o fim da Guerra Fria enquanto um jogo (considerando uma arena) ou um conjunto de jogos (considerando múltiplas arenas), restrito a apenas dois partidos, dentro de um espaço de competição, em que eles empregam estratégias centrípetas/moderadas ou centrífugas/ideológicas com o intuito de conquistar vitórias políticas. Descobrimos que os partidos buscaram conciliar a obtenção de vitórias políticas com a manifestação de posições ideológicas em todas as arenas. Essas posições caracterizaram o Partido Democrata como centro-liberal e o Partido Republicano como centro-conservador no espectro ideológico da política externa. Todavia, em alguns contextos os partidos realizaram inflexões ideológicas visando somente a obtenção de vitórias. Essas inflexões podem ser explicadas por variações na percepção de ameaça externa, na avaliação da administração presidencial, no grau de controle do Executivo sobre o Legislativo, na composição do gabinete de política externa do Executivo e no alinhamento ideológico da opinião pública. Com efeito, os partidos apresentaram comportamentos diferentes em cada uma das arenas, sendo mais conflituosos na arena eleitoral do que nas demais. Essa diferença sugere que os partidos empregaram, por vezes, estratégias aparentemente subótimas. Contudo, demonstramos que essas estratégias expressam racionalmente as funções que os partidos assumem em cada arena, sendo uma resposta otimizada á interação estratégica e ao contexto político.

**Palavras-chave:** Estados Unidos; Democratas; Republicanos; Política Externa; Pós-Guerra Fria.

## ABSTRACT

The starting point of this thesis is the understanding of the theoretical perspective of the new institutionalism of the rational choice that the behavior of the parties can be considered an optimal adaptation to an institutional environment. We sought to demonstrate that the American foreign policy was set up after the end of the Cold War as a game (considering one arena) or a set of games (considering multiple arenas), restricted to only two parties, within a space of competition in which they employ centripetal/moderate or centrifugal/ideological strategies in order to obtain political victories. We found that the parties sought both political victories and the manifestation of ideological positions in all arenas. These positions characterized the Democratic Party as center-liberal and the Republican Party as center-conservative in the ideological spectrum of the foreign policy. However, in specific political contexts, the parties have made ideological inflections in order to obtain only victories. These inflections can be explained by variations on the perception of external threat, on the evaluation of the presidential administration, on the degree of control of the Executive over the Legislative, on the composition of the Executive's foreign policy Office, and on the ideological alignment of public opinion. In fact, the parties presented different behaviors in each of the arenas. They were most contentious in the electoral arena than in others. This difference suggests that parties have used seemingly sub-optimal strategies. However, we demonstrate that these strategies rationally express the functions that the parties assume in each of the arenas, being an optimized response to the strategic interaction between them and the political context.

Keywords: United States; Democrats; Republicans; Foreign Policy; Post-Cold War.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

ALCA – Area de Livre Comércio das Américas

ANES – American National Election Studies

CIA – Central Intelligence Agency

DoD – Department of Defense

DoS – Department of State

EUA – Estados Unidos da América

MRG – Manifesto Research Group

NAFTA - North American Free Trade Agreement

NSC – National Security Council

NSS – National Security Strategy

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONU – Organização das Nações Unidas

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

SES – Senior Executive Service

USAID – United States Agency for International Development

## LISTA DE FIGURAS

|   |     |
|---|-----|
| Figura 1 - Hierarquia Organizacional do Departamento de Estado .....  | 33  |
| Figura 2 - Caracterização do espaço ideológico unidimensional .....   | 54  |
| Figura 3 - Divisão ideológica entre Democratas e Republicanos .....   | 59  |
| Figura 4 - Escala de Conflito Partidário.....   | 85  |
| Figura 5 - Coordenadas do W-Nominate para a 103ª legislatura na Câmara dos Representantes em<br>votações de política externa.....           | 229 |
| Figura 6 - Coordenadas do W-Nominate para a 103ª legislatura no Senado em votações de política<br>externa.....                              | 230 |
| Figura 7 - Coordenadas do W-Nominate para a 104ª legislatura na Câmara dos Representantes em<br>votações de política externa.....           | 232 |
| Figura 8 - Coordenadas do W-Nominate para a 104ª legislatura no Senado em votações de política<br>externa.....                              | 233 |
| Figura 9 - Coordenadas do W-Nominate para a 105ª legislatura na Câmara dos Representantes em<br>votações de política externa.....           | 234 |
| Figura 10 - Coordenadas do W-Nominate para a 105ª legislatura no Senado em votações de política<br>externa.....                             | 235 |
| Figura 11 - Coordenadas do W-Nominate para a 106ª legislatura na Câmara dos Representantes em<br>votações de política externa.....          | 236 |
| Figura 12 - Coordenadas do W-Nominate para a 106ª legislatura no Senado em votações de política<br>externa.....                             | 237 |
| Figura 13 - Coordenadas do W-Nominate para a 107ª legislatura na Câmara dos Representantes em<br>votações de política externa.....          | 240 |
| Figura 14 - Coordenadas do W-Nominate para a 107ª legislatura no Senado em votações de política<br>externa.....                             | 241 |
| Figura 15 - Coordenadas do W-Nominate para a 108ª legislatura na Câmara dos Representantes em<br>votações de política externa.....          | 242 |
| Figura 16 - Coordenadas do W-Nominate para a 108ª legislatura no Senado em votações de política<br>externa.....                             | 243 |
| Figura 17 - Coordenadas do W-Nominate para a 109ª legislatura na Câmara dos Representantes em<br>votações de política externa.....          | 244 |
| Figura 18 - Coordenadas do W-Nominate para a 109ª legislatura no Senado em votações de política<br>externa.....                             | 245 |
| Figura 19 - Coordenadas do W-Nominate para a 110ª legislatura na Câmara dos Representantes em<br>votações de política externa.....          | 246 |
| Figura 20 - Coordenadas do W-Nominate para a 110ª legislatura no Senado em votações de política<br>externa.....                             | 247 |
| Figura 21 - Coordenadas do W-Nominate para a 111ª legislatura na Câmara dos Representantes em<br>votações de política externa.....          | 249 |
| Figura 22 - Coordenadas do W-Nominate para a 111ª legislatura no Senado em votações de política<br>externa.....                             | 250 |
| Figura 23 - Coordenadas do W-Nominate para a 112ª legislatura na Câmara dos Representantes em<br>votações de política externa.....          | 251 |
| Figura 24 - Coordenadas do W-Nominate para a 112ª legislatura no Senado em votações de política<br>externa.....                             | 252 |
| Figura 25 - Figura – Coordenadas do W-Nominate para a 113ª legislatura na Câmara dos<br>Representantes em votações de política externa..... | 253 |
| Figura 26 - Coordenadas do W-Nominate para a 113ª legislatura no Senado em votações de política<br>externa.....                             | 254 |



## LISTA DE GRÁFICOS

|  |     |
|--|-----|
| Gráfico 1 - Há diferenças importantes naquilo que Democratas e Republicanos defendem?.....   | 58  |
| Gráfico 2 - Um dos partidos é mais conservador? .....  | 59  |
| Gráfico 3 - Os Estados Unidos não devem se importar com os problemas do mundo.....   | 61  |
| Gráfico 4 - Qual é o partido mais apto para deixar os EUA longe de guerras?.....   | 61  |
| Gráfico 5 - Frequência das dimensões de política externa nos manifestos partidários.....   | 107 |
| Gráfico 6 - Frequência de aparição das categorias positiva e negativa do Multilateralismo nos manifestos de democratas e republicanos (1992-2012). .....                   | 108 |
| Gráfico 7 - Frequência de aparição das categorias positiva e negativa das Relações Diplomáticas dos EUA nos manifestos de democratas e republicanos (1992-2012). .....     | 114 |
| Gráfico 8 - Frequência de aparição da categoria Promoção de valores nos manifestos de democratas e republicanos (1992-2012). .....   | 116 |
| Gráfico 9 - Frequência de aparição das categorias positiva e negativa do Livre-mercado nos manifestos de democratas e republicanos (1992-2012). .....                      | 118 |
| Gráfico 10 - Frequência de aparição das categorias positiva e negativa da Ajuda econômica externa nos manifestos de democratas e republicanos (1992-2012). .....           | 122 |
| Gráfico 11 - Frequência de aparição das categorias positiva e negativa das Forças Armadas nos manifestos de democratas e republicanos (1992-2012). .....                   | 125 |
| Gráfico 12 - Frequência de aparição das categorias positiva e negativa da Ajuda geopolítica nos manifestos de democratas e republicanos (1992-2012). .....                 | 128 |
| Gráfico 13 - Frequência de aparição da categoria Pensões e benefícios aos militares veteranos nos manifestos de democratas e republicanos (1992-2012). .....               | 131 |
| Gráfico 14 - Frequência de aparição das categorias positiva e negativa da Imigração e do multiculturalismo nos manifestos de democratas e republicanos (1992-2012). .....  | 135 |
| Gráfico 15 - Frequência de aparição da categoria Proteção Ambiental nos manifestos de democratas e republicanos (1992-2012). .....   | 142 |
| Gráfico 16 - Frequência de aparição da categoria Segurança Energética nos manifestos de democratas e republicanos (1992-2012). .....                                       | 144 |
| Gráfico 17 - Frequência de aparição da categoria Saúde Global nos manifestos de democratas e republicanos (1992-2012). .....   | 147 |
| Gráfico 18 - Frequência das posições liberais, conservadoras e centristas de política externa nos manifestos partidários (1992-2012). .....                                | 151 |
| Gráfico 19 - Posicionamento ideológico de democratas e republicanos nas eleições presidenciais estadunidenses (1992-2012). .....   | 152 |
| Gráfico 20 - Posicionamento ideológico das Estratégias de Segurança Nacional do Departamento de Defesa. ....   | 206 |
| Gráfico 21 - Frequência das posições liberais, conservadoras e centristas nas Estratégias de Segurança Nacional do Departamento de Defesa. ....                            | 207 |
| Gráfico 22 - Posicionamento ideológico dos Planos Estratégicos do Departamento de Estado e da USAID. ....  | 209 |
| Gráfico 23 - Frequência das posições liberais, conservadoras e centristas nos Planos Estratégicos do Departamento do Estado e da USAID. ....                               | 210 |
| Gráfico 24 - Variação da coesão partidária em votações de política externa no Congresso (103ª a 113ª legislatura). ....  | 256 |
| Gráfico 25 - Índice de conflito partidário em votações de política externa no Congresso americano (103ª a 113ª legislatura). ....  | 258 |
| Gráfico 26 - Índice de Conflito Partidário nas votações sobre Multilateralismo e Relações Diplomáticas na Câmara e no Senado estadunidense (103ª a 113ª legislatura). .... | 259 |
| Gráfico 27 - Índice de Conflito Partidário nas votações sobre Promoção de Valores na Câmara e no Senado estadunidense (103ª a 113ª legislatura). ....                      | 263 |

|   |     |
|---|-----|
| Gráfico 28 - Índice de Conflito Partidário nas votações sobre Livre-mercado na Câmara e no Senado estadunidense (103ª a 113ª legislatura).....                      | 265 |
| Gráfico 29 - Índice de Conflito Partidário nas votações sobre Ajuda econômica externa na Câmara e no Senado estadunidense (103ª a 113ª legislatura).....            | 266 |
| Gráfico 30 - Índice de Conflito Partidário nas votações sobre Forças Armadas e Ajuda Geopolítica na Câmara e no Senado estadunidense (103ª a 113ª legislatura)..... | 268 |
| Gráfico 31 - Índice de Conflito Partidário nas votações sobre Ajuda econômica externa na Câmara e no Senado estadunidense (103ª a 113ª legislatura).....            | 270 |
| Gráfico 32 - Índice de Conflito Partidário nas votações sobre Imigração e multiculturalismo na Câmara e no Senado estadunidense (103ª a 113ª legislatura).....      | 271 |
| Gráfico 33 - Índice de Conflito Partidário nas votações sobre Proteção Ambiental na Câmara e no Senado estadunidense (103ª a 113ª legislatura).....                 | 273 |
| Gráfico 34 - Índice de Conflito Partidário nas votações sobre Segurança Energética na Câmara e no Senado estadunidense (103ª a 113ª legislatura).....               | 274 |
| Gráfico 35 - Índice de Conflito Partidário nas votações sobre Saúde Global na Câmara e no Senado estadunidense (103ª a 113ª legislatura).....                       | 275 |
| Gráfico 36 - Probabilidade de Polarização na Câmara dos Representantes a partir da variação da Aprovação Presidencial (1993-2014). ....                             | 280 |
| Gráfico 37 - Percentual de votações polarizadas e não polarizadas relacionadas à Guerra ao Terror no Senado (2001-2014). ....                                       | 283 |

## LISTA DE QUADROS

|  |     |
|--|-----|
| Quadro 1 – Variabilidade das estratégias de competição.....  | 7   |
| Quadro 2 - A Burocracia da Política Externa Americana .....  | 25  |
| Quadro 3 - Resumo dos principais cargos relacionados à política externa sujeitos à nomeação sem concurso público (2012)..... | 27  |
| Quadro 4 - Composição Atual da Câmara, do Senado e do Colégio Eleitoral. ....  | 39  |
| Quadro 5 - Perfil político-ideológico dos Think Tanks .....  | 63  |
| Quadro 6 - Domínios e categorias do método padrão do MARPOR .....  | 77  |
| Quadro 7 - Categorias de análise da política externa americana .....   | 80  |
| Quadro 8 - Datas das convenções partidárias, manifestos e candidatos escolhidos. ....  | 92  |
| Quadro 9 - Síntese do comportamento das variáveis .....  | 153 |
| Quadro 10 - Secretários de Defesa dos Estados Unidos (1993-2017) .....   | 164 |
| Quadro 11 - Conselheiros de Segurança Nacional do Presidente dos Estados Unidos (1993-2017)...                               | 165 |
| Quadro 12 - Secretários de Estado dos Estados Unidos (1993-2017). ....   | 166 |
| Quadro 13 - Administradores da USAID (1993-2017).....  | 167 |
| Quadro 14 - Configuração de Interesses Nacionais e Temas na Estratégia de Segurança Nacional de 1999. ....                   | 170 |
| Quadro 15 - Configuração de Objetivos e Metas na Estratégia de Segurança Nacional de 2002.....                               | 176 |
| Quadro 16 - Configuração de Interesses Nacionais e Metas Estratégicas no National Security Strategy de 2015.....             | 182 |
| Quadro 17 - Configuração de Interesses Nacionais e Metas Estratégicas no Strategic Plan de 1999. .                           | 190 |
| Quadro 18 - Objetivos e Metas Estratégicas do Strategic Plan para o período 2004-2009.....                                   | 196 |
| Quadro 19 - Objetivos e Metas Estratégicas do Strategic Plan para o período 2014-2017.....                                   | 201 |

## LISTA DE TABELAS

|  |     |
|--|-----|
| Tabela 1 - Modelo de Sucesso Presidencial na Câmara dos Representantes. ....                                     | 220 |
| Tabela 2 - Modelo de Sucesso Presidencial no Senado. ....  | 220 |
| Tabela 3 - Distribuição de cadeiras no Congresso entre a 103 <sup>a</sup> e a 113 <sup>a</sup> legislatura. .... | 226 |
| Tabela 4 - Classificação das votações em assuntos por legislatura no Senado. ....                                | 227 |
| Tabela 5 - Classificação das votações em assuntos por legislatura na Câmara dos Representantes. ....             | 227 |
| Tabela 6 - Conflito Partidário na 103 <sup>a</sup> legislatura da Câmara dos Representantes. ....                | 229 |
| Tabela 7 - Conflito Partidário na 103 <sup>a</sup> legislatura do Senado. ....                                   | 230 |
| Tabela 8 - Conflito Partidário na 104 <sup>a</sup> legislatura da Câmara dos Representantes. ....                | 231 |
| Tabela 9 - Conflito Partidário na 104 <sup>a</sup> legislatura do Senado. ....                                   | 232 |
| Tabela 10 - Conflito Partidário na 105 <sup>a</sup> legislatura da Câmara dos Representantes. ....               | 234 |
| Tabela 11 - Conflito Partidário na 105 <sup>a</sup> legislatura do Senado. ....                                  | 235 |
| Tabela 12 - Conflito Partidário na 106 <sup>a</sup> legislatura da Câmara dos Representantes. ....               | 236 |
| Tabela 13 - Conflito Partidário na 106 <sup>a</sup> legislatura do Senado. ....                                  | 237 |
| Tabela 14 - Conflito Partidário na 107 <sup>a</sup> legislatura da Câmara dos Representantes. ....               | 239 |
| Tabela 15 - Conflito Partidário na 107 <sup>a</sup> legislatura do Senado. ....                                  | 240 |
| Tabela 16 - Conflito Partidário na 108 <sup>a</sup> legislatura da Câmara dos Representantes. ....               | 241 |
| Tabela 17 - Conflito Partidário na 108 <sup>a</sup> legislatura do Senado. ....                                  | 242 |
| Tabela 18 - Conflito Partidário na 109 <sup>a</sup> legislatura da Câmara dos Representantes. ....               | 243 |
| Tabela 19 - Conflito Partidário na 109 <sup>a</sup> legislatura do Senado. ....                                  | 244 |
| Tabela 20 - Conflito Partidário na 110 <sup>a</sup> legislatura da Câmara dos Representantes. ....               | 245 |
| Tabela 21 - Conflito Partidário na 110 <sup>a</sup> legislatura do Senado. ....                                  | 246 |
| Tabela 22 - Conflito Partidário na 111 <sup>a</sup> legislatura da Câmara dos Representantes. ....               | 248 |
| Tabela 23 - Conflito Partidário na 111 <sup>a</sup> legislatura do Senado. ....                                  | 249 |
| Tabela 24 - Conflito Partidário na 112 <sup>a</sup> legislatura da Câmara dos Representantes. ....               | 251 |
| Tabela 25 - Conflito Partidário na 112 <sup>a</sup> legislatura do Senado. ....                                  | 252 |
| Tabela 26 - Conflito Partidário na 113 <sup>a</sup> legislatura da Câmara dos Representantes. ....               | 253 |
| Tabela 27 - Conflito Partidário na 113 <sup>a</sup> legislatura do Senado. ....                                  | 254 |
| Tabela 28 - Modelo de Estratégias na Câmara dos Representantes. ....   | 279 |
| Tabela 29 - Modelo de Estratégias no Senado. ....  | 279 |
| Tabela 30 - Efeitos marginais da derivada - Câmara dos Representantes. ....                                      | 279 |
| Tabela 31 - Efeitos marginais da derivada - Senado. ....   | 281 |

## SUMÁRIO

|  |    |
|--|----|
| <b>1. INTRODUÇÃO</b> .....   | 1  |
| <b>2. COMPETÊNCIAS E LIMITES INSTITUCIONAIS PARA A ATUAÇÃO DOS PARTIDOS ESTADUNIDENSES NA POLÍTICA EXTERNA</b> ..... | 10 |
| 2.1. A POLÍTICA EXTERNA COMO UMA POLÍTICA PÚBLICA .....  | 10 |
| 2.2. CONSTRANGIMENTOS INSTITUCIONAIS À ATUAÇÃO DOS PARTIDOS .....  | 13 |
| 2.3. AS ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS DO PRESIDENTE E DO CONGRESSO EM POLÍTICA EXTERNA.....                            | 15 |
| 2.4. A ATUAÇÃO DOS PARTIDOS NA POLÍTICA EXTERNA NO LEGISLATIVO.....  | 18 |
| 2.5. A ATUAÇÃO DOS PARTIDOS NA POLÍTICA EXTERNA NO EXECUTIVO.....  | 22 |
| 2.6. REGULAÇÃO DAS CAMPANHAS E SISTEMA ELEITORAL.....  | 36 |
| 2.7. CONCLUSÕES PARCIAIS.....  | 41 |
| <b>3. ATORES, PREFERÊNCIAS E A POLÍTICA EXTERNA ENQUANTO ESPAÇO DE COMPETIÇÃO</b> .....                              | 43 |
| 3.1. O SISTEMA PARTIDÁRIO E OS PARTIDOS POLÍTICOS.....   | 43 |
| 3.1.1. ESTRUTURA ORGANIZACIONAL, SEPARAÇÃO DE PODERES E FEDERALISMO .....  | 48 |
| 3.1.2. COMPETIÇÃO ESPACIAL.....  | 49 |
| 3.1.3. ESPAÇO IDEOLÓGICO UNIDIMENSIONAL .....  | 52 |
| 3.2. A PERCEPÇÃO DA OPINIÃO PÚBLICA.....   | 58 |
| 3.3. THINK TANKS E GRUPOS DE INTERESSE.....  | 62 |
| 3.4. OS POSICIONAMENTOS DE DEMOCRATAS E REPUBLICANOS AO LONGO DA HISTÓRIA.....                                       | 66 |
| 3.5. CONCLUSÕES PARCIAIS.....  | 73 |
| <b>4. MATERIAIS E MÉTODOS</b> .....  | 76 |
| 4.1. FORMA DE ANÁLISE NA ARENA ELEITORAL.....  | 76 |
| 4.1.1. ANÁLISE DE MANIFESTO.....   | 76 |
| 4.1.2. VARIAÇÃO CONCOMITANTE .....   | 81 |
| 4.2. FORMA DE ANÁLISE NA ARENA DO EXECUTIVO.....   | 82 |
| 4.2.1. O MODELO DE REGRESSÃO PROBIT.....   | 82 |
| 4.3. FORMA DE ANÁLISE NA ARENA DO LEGISLATIVO.....   | 83 |
| 4.3.1. ÍNDICE DE COESÃO PARTIDÁRIA.....  | 83 |
| 4.3.2. ÍNDICE DE CONFLITO PARTIDÁRIO.....  | 84 |

|  |            |
|--|------------|
| 4.3.3. DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DOS PONTOS IDEAIS DOS LEGISLADORES.....   | 85         |
| <b>5. POSIÇÕES PARTIDÁRIAS EM QUESTÕES DE POLÍTICA EXTERNA NA ARENA ELEITORAL.....</b>                                 | <b>87</b>  |
| 5.1. A POLÍTICA EXTERNA ENQUANTO QUESTÃO ELEITORAL .....   | 87         |
| 5.2. A POLÍTICA EXTERNA ENQUANTO JOGO DE SOMA ZERO NA ELEIÇÃO PRESIDENCIAL ESTADUNIDENSE .....                         | 90         |
| 5.2.1. AS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS DE 1992 .....   | 93         |
| 5.2.2. AS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS DE 1996 .....   | 95         |
| 5.2.3. AS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS DE 2000 .....   | 98         |
| 5.2.4. AS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS DE 2004 .....   | 100        |
| 5.2.5. AS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS DE 2008 .....   | 103        |
| 5.2.6. AS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS DE 2012 .....   | 104        |
| 5.3. POSIÇÕES PARTIDÁRIAS EM POLÍTICA EXTERNA EM PERSPECTIVA COMPARADA .....   | 106        |
| 5.3.1. DIPLOMACIA.....   | 107        |
| 5.3.2. ECONOMIA .....  | 117        |
| 5.3.3. SEGURANÇA.....  | 125        |
| 5.3.4. ASSUNTOS INTERMÉSTICOS.....   | 134        |
| 5.4. A RELAÇÃO ENTRE AS ESTRATÉGIAS PARTIDÁRIAS E O CONTEXTO POLÍTICO  | 149        |
| 5.5. CONCLUSÕES PARCIAIS.....  | 155        |
| <b>6. POSIÇÕES PARTIDÁRIAS EM DIRETRIZES DE POLÍTICA EXTERNA NA ARENA DO EXECUTIVO.....</b>                            | <b>159</b> |
| 6.1. DOCTRINAS DE POLÍTICA EXTERNA NO PODER EXECUTIVO .....  | 159        |
| 6.1.1. A INFLUÊNCIA PARTIDÁRIA NA BUROCRACIA DA POLÍTICA EXTERNA .....   | 162        |
| 6.1.2. POSICIONAMENTO IDEOLÓGICO DO EXECUTIVO NA POLÍTICA EXTERNA .....  | 168        |
| 6.1.3. VARIAÇÕES IDEOLÓGICAS E INFLUÊNCIA PARTIDÁRIA NAS DIRETRIZES DE POLÍTICA EXTERNA DE CLINTON, BUSH E OBAMA. .... | 206        |
| 6.2. AS POSIÇÕES DO PRESIDENTE EM VOTAÇÕES DE POLÍTICA EXTERNA E AS RELAÇÕES EXECUTIVO-LEGISLATIVO .....               | 211        |
| 6.2.1. SUCESSO PRESIDENCIAL E VETOS NO GOVERNO CLINTON.....  | 212        |
| 6.2.2. SUCESSO PRESIDENCIAL E VETOS NO GOVERNO BUSH .....  | 214        |
| 6.2.3. SUCESSO PRESIDENCIAL E VETOS NO GOVERNO OBAMA .....   | 215        |
| 6.2.4. AS CONDIÇÕES QUE INFLUENCIARAM O SUCESSO PRESIDENCIAL DE CLINTON, BUSH E OBAMA NA POLÍTICA EXTERNA.....         | 217        |
| 6.3. CONCLUSÕES PARCIAIS.....  | 221        |

|   |            |
|---|------------|
| <b>7. POSIÇÕES PARTIDÁRIAS EM VOTAÇÕES DE POLÍTICA EXTERNA NA ARENA DO LEGISLATIVO.....</b>     | <b>223</b> |
| 7.1. A POLÍTICA EXTERNA ENQUANTO QUESTÃO DE DISPUTA LEGISLATIVA .....                           | 223        |
| 7.2. A POLÍTICA EXTERNA ENQUANTO JOGO DE BARGANHA NO CONGRESSO ESTADUNIDENSE .....              | 225        |
| 7.2.1. COMPORTAMENTO LEGISLATIVO DURANTE O GOVERNO CLINTON (103ª À 106ª LEGISLATURA).....       | 228        |
| 7.2.2. COMPORTAMENTO LEGISLATIVO DURANTE O GOVERNO BUSH (107ª À 110ª LEGISLATURA).....          | 238        |
| 7.2.3. COMPORTAMENTO LEGISLATIVO DURANTE O GOVERNO OBAMA (111ª À 113ª LEGISLATURA).....         | 248        |
| 7.3. POSIÇÕES PARTIDÁRIAS EM POLÍTICA EXTERNA EM PERSPECTIVA COMPARADA NO LEGISLATIVO. ....     | 256        |
| 7.3.1. DIPLOMACIA.....  | 258        |
| 7.3.2. ECONOMIA .....   | 264        |
| 7.3.3. SEGURANÇA.....   | 267        |
| 7.3.4. ASSUNTOS INTERMÉSTICOS .....   | 271        |
| 7.4. A RELAÇÃO ENTRE AS ESTRATÉGIAS PARTIDÁRIAS E O CONTEXTO POLÍTICO NA ARENA LEGISLATIVA..... | 276        |
| 7.5. CONCLUSÕES PARCIAIS.....   | 284        |
| <br>  |            |
| <b>8. CONCLUSÃO .....</b>   | <b>288</b> |
| <br>  |            |
| <b>9. REFERÊNCIAS .....</b>   | <b>305</b> |

## 1. INTRODUÇÃO

A escassez de estudos em relação à política externa dos partidos políticos, em âmbito mundial, fora apontada como uma lacuna na literatura por Merle (1978), que falava a respeito de uma “conspiração do silêncio”, devido ao fato de o tema situar-se na interseção de duas disciplinas “que trabalham separadamente e que raramente se comunicam entre si”. Na esteira desta visão, Almeida (1986) afirmou que no âmbito da Ciência Política e, mais particularmente na esfera da Sociologia dos Partidos Políticos, o tema da política externa enquanto esfera específica e especializada da atividade partidária estaria sendo insuficientemente tratado. Especificamente em relação aos Estados Unidos, esse tema desenvolveu-se, sobretudo, no campo dos estudos do comportamento do Legislativo e das relações interpoderes.

Nos últimos anos da Guerra Fria, a literatura focou-se em explicar a ocorrência de consenso bipartidário em questões de política externa (BRZEZINSKI, 1984; KING, 1986; McCORMICK; WITTKOPF, 1990). Este consenso era caracterizado pelo suporte político das maiorias de republicanos e de democratas que conduziam o Congresso à unidade em assuntos externos e práticas e procedimentos tomados que visavam alcançar tal unidade (CRABB, 1957). Do ponto de vista das relações entre Executivo e Legislativo, dava também sustentação à explicação do consenso bipartidário em política externa a tese dos dois presidentes (WILDAVSKY, 1969), que postulava a existência de um Presidente imperante na condução da política exterior em oposição a outro fortemente constrangido por um Congresso poderoso na política doméstica. Somada a essas explicações, Holsti (1992) defendeu que o baixo interesse do eleitorado pelos temas externos também colaborava para a predominância do consenso bipartidário, na medida em que o conseqüente desinteresse dos legisladores por essas temáticas facilitava o consenso.

Todavia, o consenso bipartidário em questões de política externa começou a ruir a partir da Guerra do Vietnã, cuja repercussão negativa gerou um ponto de inflexão nos posicionamentos dos partidos. Este momento também é apontado pela literatura como um marco para o fortalecimento dos canais de participação direta do Congresso na condução de sua política exterior (MEERNIK, 1993; LINDSAY, 1994). O colapso da União Soviética no final da década de oitenta culminou no término da Guerra Fria e na ascensão dos Estados Unidos ao status de única superpotência, colocando novos desafios para a sua política exterior. Na ausência de uma ameaça considerada vital, os Estados Unidos encontraram grandes dificuldades para formular sua agenda de política externa e promover seus interesses



nacionais (HUNTINGTON, 1997; NYE, 1999; RICE, 2000). Isto porque no período Pós-Guerra Fria novas questões como conflitos étnicos, degradação ambiental, terrorismo e criminalidade transnacional ganharam importância em sua agenda de assuntos internacionais.

Com efeito, o contexto pós-bipolaridade é marcado por um longo período de transição no sistema, caracterizado tanto pela mudança como pela continuidade na condução da política externa norte-americana. Em termos de continuidade, Pecequillo (2003) destaca a manutenção das estruturas básicas da ordem política, econômica e de segurança criadas pelos EUA no pós-1945, que teriam fornecido um arcabouço relativamente estável para a administração do sistema e o relacionamento entre as nações. Por outro lado, no campo da mudança, a autora destaca o desencadeamento, aprofundamento e aceleração de algumas tendências, como a interdependência e a globalização e, mais especificamente, o reordenamento das posições relativas dos Estados. Entretanto, a despeito de sua posição como única superpotência restante, argumenta Pecequillo, os Estados Unidos questionavam-se, no início dos anos noventa, sobre os novos rumos de sua política externa, revelando inúmeras indagações a respeito de sua real vontade e capacidade de continuar liderando o sistema. Para a autora, parecia evidente que o aspecto mais marcante deste período de transição era a falta de clareza dos estadunidenses em relação aos seus objetivos internacionais. Ornstein (1992) aponta que esta indefinição na política externa atingiu também os partidos políticos, os quais nas primeiras eleições presidenciais após o fim da Guerra Fria estavam lutando para definir uma nova visão de mundo e diferenciar sua posição da posição do outro partido.

Visando contribuir com este debate, defendemos nesta tese o argumento de que a política externa estadunidense se configura enquanto um jogo (considerando uma arena) ou um conjunto de jogos (considerando múltiplas arenas) dentro de um espaço de competição partidária, em que os partidos empregam estratégias com o intuito de conquistar vitórias políticas. Sustentamos esse argumento com base no marco teórico do novo institucionalismo da escolha racional e da teoria dos jogos<sup>1</sup>, considerando o comportamento dos partidos uma adaptação ótima a um ambiente institucional e uma resposta otimizada as suas próprias formas de interação (TSEBELIS, 1998). As premissas básicas desse quadro explicativo são o conhecimento das regras do jogo e o comportamento racional dos jogadores. As regras são fixadas pela Constituição, pelas normas eleitorais ou por normas sociais gerais de comportamento. Racionalidade, por sua vez, significa que cada jogador dispõe de um conjunto consistente de classificações (valores ou *payoffs*) sobre todos os resultados

---

<sup>1</sup> A teoria dos jogos pode ser definida como o estudo de modelos matemáticos de conflito e cooperação entre tomadores de decisão racionais inteligentes (MYERSON, 1990).

logicamente possíveis e calcula a estratégia que melhor atende a esses interesses. Assim, a racionalidade tem dois elementos essenciais: conhecimento completo dos próprios interesses e cálculo perfeito de quais ações servirá melhor a esses interesses (DIXIT; SKEATH, 2004). Para desenvolver o argumento dessa tese é imprescindível definirmos o que entendemos por partido, política externa, jogo, estratégia, competição e vitória política.

Na esteira desse paradigma teórico, Aldrich (2011) define *partido político* como uma instituição endógena, criada e moldada por atores políticos ambiciosos movidos por objetivos políticos. Esses objetivos incluem basicamente o desejo dos políticos terem uma longa e bem sucedida carreira política, mas também abrangem o desejo de alcançar fins políticos e obter poder e prestígio dentro do governo. Além disso, o partido deve ser entendido em relação às instituições eleitorais, legislativas e executivas do governo e em relação ao contexto histórico. Com efeito, esta definição captura a finalidade do partido para os políticos, pois é somente através dele que os políticos conseguem se eleger para cargos públicos e, uma vez no governo, realizar objetivos pessoais e políticos.

Por sua vez, a concepção clássica do modelo do ator racional na teoria realista das relações internacionais entende o Estado como um ator unitário, que age de maneira uniforme e homogênea no sistema internacional em prol de satisfazer seu interesse nacional. A racionalidade do Estado é expressa na medida em que ele defende seu interesse nacional na esfera internacional, procurando simultaneamente o menor custo e o maior benefício. Nesse sentido, o componente político das decisões é negado, enquanto destaca-se o consenso entre os atores internos em torno dos objetivos que o Estado deve seguir (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p.25). Em contrapartida, revisionistas das teorias tradicionais, tais como James Rosenau (1969) e Robert Putnam (1988), entendem que a política externa é configurada pelo sistema político doméstico. Nesse sentido, Putnam (1988) afirma que os tomadores de decisão discordam sobre quase todas as questões importantes a respeito do que o interesse nacional e o contexto internacional demandam, e que é errado pressupor que o poder Executivo é coeso em suas opiniões. Diante disto, Putnam entende que uma concepção mais adequada dos determinantes domésticos da política externa e das relações internacionais deve enfatizar a luta política e os principais atores: partidos, classes sociais, grupos de interesse, legisladores, opinião pública e as eleições – e não apenas os funcionários do poder Executivo e os arranjos institucionais. Essas concepções nos ajudam a pensar nos atores que participam da política externa, mas pouco nos dizem do que ela realmente se trata.

A esse respeito, Breuning (2007) define a *política externa* como a totalidade das políticas e interações de um país com o ambiente além de suas fronteiras. Sua definição

engloba uma variedade de domínios ou assuntos, que são definidos como um conjunto de preocupações inter-relacionadas na formulação de políticas. Tradicionalmente, o estudo da política externa tem se concentrado na busca da manutenção do poder e da segurança de um país. Já as questões econômicas foram ganhando relevância na medida em que foi acelerando o processo de globalização, bem como a ajuda externa, o desenvolvimento e as relações entre países. Além disso, nas últimas décadas entraram no escopo da política externa questões intermésticas<sup>2</sup> como as ambientais, direitos humanos, crescimento populacional, migração, políticas alimentares e energéticas. Nesse sentido, entendemos a política externa como um conjunto de políticas de segurança, economia, diplomacia e questões intermésticas formuladas por atores dentro um país em interação com o cenário externo.

*Jogo* pode ser definido como qualquer situação social envolvendo dois ou mais indivíduos, que podem ser chamados de jogadores (MYERSON, 1990). Como tais, jogos envolvem sorte, habilidade e estratégia. Aqui estamos focados em jogos que satisfazem esse último aspecto. *Jogos estratégicos* dizem respeito aos jogadores sustentarem uma consciência mútua sobre situações em que há um efeito cruzado de suas ações quando um decide como agir em relação ao outro, de modo que as ações individuais de um jogador afetam o resultado do outro. Desse modo, *estratégia* pode ser entendida como as escolhas disponíveis para os jogadores. Trata-se de um plano de ações sucessivas em resposta às circunstâncias que evoluem por causa de ações tomadas por atores intencionais (DIXIT; SKEATH, 2004).

Defendemos que quando competem na política externa, republicanos e democratas dispõem de duas opções diferentes de estratégias: uma moderada ou centrípeta e outra ideológica ou centrífuga. Os partidos escolhem qual estratégia aderir a partir de considerações feitas sobre as informações disponíveis e se essas são completas ou incompletas. As informações são completas quando todos os jogadores conhecem as estratégias disponíveis para os outros jogadores. Argumentamos que os partidos realizam essas considerações por meio de informações disponíveis no contexto político.

No que se refere especificamente ao entendimento do *espaço de competição* em um sistema bipartidário, Downs (1999) explica que os partidos tendem a convergir ao centro do espectro ideológico, por ser o espaço no qual a maioria da opinião pública estaria posicionada. Em seu quadro explicativo, o político nunca busca o poder como um meio de executar políticas públicas específicas, já que seu único objetivo é colher as recompensas de ocupar um cargo público. As ideologias, desse modo, são vistas apenas como um meio de os políticos

---

<sup>2</sup> Questões intermésticas dizem respeito a assuntos que tem uma interface doméstica e internacional simultaneamente e inseparavelmente (MANNING, 1977).

chegarem ao poder. Contudo, a tendência centrípeta de posicionamento verificada no modelo downsiano não é a única estratégia disponível para os partidos.

Há também uma estratégia centrífuga, que é baseada no entendimento de Aldrich (2011) de que os políticos dispõem de preferências e valores e lutam por questões políticas, sendo a obtenção de cargos apenas um de seus objetivos. Dentro deste quadro, o autor argumenta que os políticos, quando eleitos, propõem alternativas, moldam a agenda, aprovam ou rejeitam legislações e implementam o que eles sancionam, tornando o processo de formulação e execução de políticas fortemente partidário. Ausentes do modelo de competição espacial de Downs (1999), os militantes desempenham papel importante na teoria da competição de Aldrich (2011), por que eles se empenham em tentar constranger os líderes do partido e seus candidatos ambiciosos a implementarem no governo as políticas propostas na eleição. Por serem movidos por políticas, os militantes no partido fornecem um peso de compensação em relação ao eleitorado centrista. Além dos militantes, o autor considera como força centrífuga as mudanças nas regras e procedimentos na Câmara que os políticos realizam com vistas a fortalecer os partidos.

Conforme afirmamos, o intuito do emprego dessas estratégias são as *vitórias políticas*, que na terminologia da teoria dos jogos são chamadas de *payoffs*, os quais são definidos pela função de utilidade de cada jogador. Enquanto na arena eleitoral o *payoff* dos partidos é vencer a eleição presidencial e obter maioria no Congresso, na arena legislativa é aprovar ou rejeitar legislação. No Executivo, o *payoff* do partido seria moldar as diretrizes de política externa do país ao programa do partido. Desse modo, o *payoff* varia conforme a arena em que o jogo é jogado, tendo em vista também que cada arena segue certo conjunto de regras.

De fato, é impossível posicionar espacialmente os partidos em questões de política externa sem antes reconhecer que esta competição envolve múltiplas arenas, nas quais os partidos atuam simultaneamente. Segundo Tsebelis (1998), somente o estudo de toda a rede de jogos em que o ator está envolvido é capaz de revelar as motivações desse ator e explicar seu comportamento:

Em geral, as situações de representação política geram envolvimento simultâneo em vários jogos: no jogo parlamentar e no jogo eleitoral propriamente dito para os representantes no Congresso, num jogo de barganha e num jogo entre o líder e a base para os representantes do sindicato, num jogo na política internacional e na política doméstica para os líderes nacionais (TSEBELIS, 1998, p.20).

Nos jogos em múltiplas arenas, qualquer um dos lances do jogador, isto é, do partido, possui implicações em todas as arenas, de modo que uma alternativa ótima numa arena não

será necessariamente ótima em relação a toda rede de arenas nas quais o ator está envolvido. A contribuição substancial deste exame é que ele apresenta uma maneira de considerar os fatores contextuais, os quais influenciam os *payoffs* dos jogadores em uma arena, levando à escolha de diferentes estratégias. Tecnicamente, todos os jogos em múltiplas arenas são jogos com *payoffs* variáveis, isto é, o jogo é jogado na arena principal e as variações de *payoffs* nessa arena são determinadas pelos eventos de uma ou mais arenas. A natureza do jogo final muda dependendo da ordem de magnitude desses *payoffs*, da possibilidade dos jogadores se comunicarem ou não entre si e da repetição ou não do jogo ao longo do tempo. Em jogos de partida única sem estratégias contingentes o ordenamento dos *payoffs* é suficiente para calcular os equilíbrios. Esses são importantes porque a existência de vários equilíbrios pode produzir resultados instáveis.

Estabelecidos esses pressupostos, definimos como nosso objetivo principal verificar em quais contextos políticos os posicionamentos dos partidos Democrata e Republicano em questões de política externa no Pós-Guerra Fria resultaram do emprego de estratégias centrípetas ou centrífugas. Esse estudo caracteriza-se por um recorte longitudinal que abrange o período entre 1992 e 2015. Por contextos políticos, definimos a variação da percepção de ameaça externa, da taxa de aprovação presidencial, do grau de controle partidário do governo, da composição do gabinete de política externa no Executivo e do alinhamento ideológico da opinião pública. Por posicionamento, nos referimos à manifestação de opiniões pelos partidos a respeito das questões que abarcam a política externa nas suas plataformas de campanha presidencial, nos documentos estratégicos de política externa do governo estadunidense e nas votações em matérias desta natureza no Congresso. A noção de posição implica em distância, movimento e direção (BENOIT; LAVER, 2006).

A hipótese geral desse estudo é a de que os partidos, agindo racionalmente, visam conciliar vitórias políticas com a defesa ideológica de seus programas. Esse seria o ponto ótimo das estratégias partidárias. Tendo em vista que incluímos em nosso modelo variáveis construídas em torno de oposições binárias, que tipificam uma estratégia centrípeta e uma estratégia centrífuga de um espaço de competição (Quadro 1), decomposmos nosso argumento geral em duas hipóteses.

A primeira delas é a de que os partidos tendem a empregar estratégias centrípetas em contextos caracterizados pela alta percepção de ameaça aos Estados Unidos no exterior, pelo alto índice de aprovação presidencial, por um efetivo controle do partido no Executivo sobre o Legislativo, pela indicação de uma maioria de pessoas cujo perfil não seja partidário e/ou ideológico para compor o gabinete de política externa do Executivo e pelo baixo alinhamento

ideológico da opinião pública. A segunda é a de que os partidos tendem a empregar estratégias centrífugas em contextos marcados pela baixa percepção de ameaças externas, baixo índice de aprovação presidencial, por um Legislativo não controlado pelo Executivo, pela indicação de uma maioria de pessoas com perfil partidário e/ou ideológico para compor o gabinete de política externa do Executivo e por um alto alinhamento ideológico da opinião pública.

*Quadro 1 – Variabilidade das estratégias de competição*

| <b>ESTRATÉGIA<br/>VARIÁVEIS INDEPENDENTES</b>           | <b>CENTRÍPETA</b>                                | <b>CENTRÍFUGA</b>                            |
|---|--|--|
| Percepção de Ameaça Externa                             | Alta   | Baixa  |
| Aprovação Presidencial                                  | Alta   | Baixa  |
| Controle Partidário do Governo                          | Governo de Partido                               | Governo Dividido/Governo de maioria truncada |
| Composição do Gabinete de Política Externa no Executivo | Maioria de perfil não partidário e/ou ideológico | Maioria de perfil partidário e/ou ideológico |
| Alinhamento ideológico da Opinião Pública               | Baixo  | Alto   |

Fonte: Elaborado pelo autor.

A respeito da variável *Percepção de ameaça externa*, partimos do pressuposto de que a existência de uma ameaça vital tem a capacidade de unir uma sociedade (ORNSTEIN, 1992). De acordo com Huntington (1997, p.32) “Georg Simmel (1904), Lewis A. Coser (1956) e outros estudiosos têm mostrado que em alguns aspectos e circunstâncias, a existência de um inimigo pode ter consequências positivas para a coesão grupal, moral e empreendimento”. Em contextos como este, o país se unifica em torno da defesa de interesses nacionais. Por outro lado, alguns autores demonstraram que a inexistência de ameaças deste tipo deixa espaço para a perseguição de interesses paroquiais (HUNTINGTON, 1997; NYE JR, 1999; RICE, 2000). Segundo Lindsay (2003), enquanto a percepção da existência de ameaças aumenta a tendência de deferência do Congresso às propostas do Executivo em política externa, a percepção de inexistência estimula os congressistas à desafiarem mais as posições do Presidente. Desse modo, entendemos que os custos de os partidos empregarem uma estratégia centrífuga diminuem quando o país tem uma baixa percepção de ameaças externas e aumenta quando esta percepção é alta.

Quanto à variável *Aprovação Presidencial*, partimos da suposição de que esta taxa, aferida diante da opinião pública, influi na adesão dos congressistas às proposições presidenciais e na possibilidade de reeleição do partido incumbente. Segundo Neustadt

(1960), o poder de um presidente é compatível com a sua capacidade de persuadir, a qual é, em parte, uma função de seu apoio entre a opinião pública. Essa capacidade depende das percepções daqueles que são os alvos dos esforços do Presidente. Entendemos que os custos de os partidos empregarem uma estratégia centrífuga é menor quando a taxa de aprovação presidencial é baixa. Em contextos como este, desafiar o Executivo pode ser positivo para o partido de oposição, que pode aumentar suas chances de vitória na próxima eleição presidencial.

A variável *Controle Partidário do Governo* está fundamentada sobre o entendimento de Epstein (2000) de que governos divididos são menos propensos a construir consenso e na constatação do estudo de Mack et. al (2011) de que o Presidente alcança maior sucesso no Congresso quando o seu partido é dominante. Nesse sentido, entendemos que contextos de governo dividido diminuiriam os custos para os partidos empregarem estratégias centrífugas enquanto que contextos em que o Legislativo é controlado pelo partido incumbente no Executivo favoreceriam o emprego de estratégias centrípetas.

De acordo com Grant (1997), os cargos de confiança no Executivo estadunidense são de comando e têm um efeito decisivo sobre as chances de o Presidente controlar as atividades do governo. Desse modo, a *Composição do Gabinete de Política Externa no Executivo* pode orientar as diretrizes de política externa em certa direção. Acreditamos que a indicação de uma maioria de pessoas com vínculos partidários e/ou ideológicos igual ao do Presidente aumenta a probabilidade de o partido no Executivo empregar estratégias de caráter ideológico nas políticas e programas formulados nos documentos estratégicos da área no Executivo. Por outro lado, quando a maioria dos indicados para cargos de confiança não são selecionados por critérios políticos haveria maior possibilidade para o corpo burocrático concursado empregar estratégias centrípetas na formulação de políticas.

Por sua vez, o *Alinhamento ideológico da opinião pública* é importante para avaliar o emprego de estratégias pelos partidos nas eleições. Buscando vencer a eleição, os partidos encaram duas pressões concorrentes, sendo uma proveniente da conquista de votos entre os eleitores mais moderados (DOWNS, 1999) e outra que emana dos militantes dos partidos e constringe os candidatos a defenderem posições ideológicas (ALDRICH, 2011). Assim, entendemos que quanto menor for o alinhamento ideológico da opinião pública, menor a probabilidade de ambos os partidos escolherem a estratégia centrífuga, uma vez que os partidos têm incentivos para empregar estratégias de posicionamento fortemente ideológicas apenas quando a opinião pública se identifica com ideologias.

Na medida em que entendemos a política externa enquanto um jogo em que os partidos empregam estratégias para obter vitórias políticas, estruturamos a tese observando as regras do jogo, os jogadores e suas preferências, suas estratégias e *payoffs*. Nesse sentido, na segunda seção abordamos as competências e limites institucionais para a atuação dos partidos na política externa, destacando os poderes constitucionais que permitem aos partidos se posicionarem na política externa nas arenas do Executivo, do Legislativo e eleitoral. Na terceira seção apresentamos os jogadores, suas preferências e a forma na qual eles têm interagido estrategicamente nesse espaço de competição. Terminadas essas duas seções em que discutimos as premissas teóricas da tese, apresentamos os materiais e métodos de análise. Nas três seções seguintes analisamos o *jogo* em si, bem como as *estratégias* e *payoffs* dos partidos. Assim, na quinta seção, analisamos as estratégias adotadas pelos partidos a partir de seus posicionamentos nos manifestos das campanhas presidenciais disputadas entre 1992 e 2012. Na sexta seção, analisamos os posicionamentos das administrações Clinton, Bush e Obama nos Planos Estratégicos do Departamento de Estado e nas Estratégias de Segurança Nacional do Departamento de Defesa em face do perfil político-ideológico dos ocupantes de cargos de confiança na burocracia de política externa e avaliamos as posições presidenciais em política externa a partir da análise do conflito interpoderes. Na sétima seção, analisamos as estratégias de posicionamento adotadas pelos partidos a partir dos resultados das votações de política externa no Congresso no período 1993-2014. Finalmente, apresentamos as conclusões do estudo.



## **2. COMPETÊNCIAS E LIMITES INSTITUCIONAIS PARA A ATUAÇÃO DOS PARTIDOS ESTADUNIDENSES NA POLÍTICA EXTERNA**

O objetivo desta seção é identificar e discutir as competências e limites institucionais para a atuação dos partidos na política externa a partir da compreensão de que esta é uma política pública e de que os partidos têm suas ações constrangidas pelas instituições. Isto é, tratamos inicialmente das regras do jogo a que estão submetidos os partidos, as quais são definidas pelas instituições. Dessa forma, identificamos e debatemos as delimitações constitucionais dos poderes atribuídos ao Presidente e ao Congresso na política externa considerando a influência dos partidos sobre o Executivo e Legislativo, bem como o ordenamento legal federal e estadual que condiciona a organização do sistema eleitoral e das campanhas.

### **2.1. A POLÍTICA EXTERNA COMO UMA POLÍTICA PÚBLICA**

Pensar a política externa como um espaço em que os partidos políticos podem atuar precede qualquer discussão sobre o modo como eles se posicionam naquela esfera. Isto porque a associação entre este ator e aquele tipo específico de política pública não é automática, uma vez que os partidos, de um lado, são mais reconhecidos por suas atuações nas políticas domésticas, e a política externa, de outro, é mais usualmente pensada a partir da atuação do chefe do Executivo.

Em estudo que visava revisar as possibilidades e os limites da influência dos partidos sobre as políticas públicas, Schmidt (1996) sustentou que a política partidária teria uma grande importância na produção de políticas públicas, sendo a composição do partido no governo um dos principais determinantes da variação na escolha e nos resultados das políticas nas democracias constitucionais. Seu argumento enaltecia os partidos por oferecerem opções reais de escolha e os eleitores por escolherem políticos que implementam com sucesso o que eles desejam. Especificamente, existiria uma divisão funcional clara do trabalho entre o partido no poder e o partido na oposição, de tal modo que o último estaria totalmente excluído da participação formal ou informal no governo.

De acordo com Howlett e Ramesh (1995) os atores no processo de produção de políticas podem ser indivíduos ou grupos e, para fins de simplificação, são divididos em cinco categorias: políticos eleitos, funcionários nomeados, grupos de interesse, organizações de

pesquisa e meios de comunicação. Os dois primeiros residem dentro do Estado e os três últimos na sociedade e, caminhando entre essas duas esferas estão os eleitores e os partidos políticos. Os eleitores desempenham um papel pequeno na produção de políticas, uma vez que elas são conduzidas por seus representantes e estes podem não acatar as preferências daqueles. Os legisladores, por sua vez, também desempenham um papel pequeno no processo de produção de políticas, o qual tende a ser dominado por especialistas em questões de setores específicos. Tendo isto em vista, os autores consideram que os partidos têm um impacto significativo sobre as políticas públicas, mas apenas de modo indireto, isto é, através de seus membros no poder Executivo e, em menor grau, no poder Legislativo.

Todos os atores dentro do Estado e na sociedade têm seus próprios objetivos que pretendem atingir através da participação no processo de produção políticas. Contudo, os objetivos eles perseguem, a maneira pela qual eles realizam essa perseguição e a possibilidade de sucesso em seus esforços depende, em grande medida, do contexto institucional nacional e internacional em que operam. No plano interno, são as instituições políticas que afetam a autonomia e capacidade do Executivo e da burocracia que têm o efeito mais decisivo nos interesses e comportamento dos atores e nos resultados do processo de produção de políticas. No plano internacional, os regimes comerciais e financeiros têm um impacto crítico sobre o que os formuladores de políticas podem ou não fazer e sobre as escolhas que eles fazem. Dito isto, podemos pensar a política externa também como uma política pública, esclarecendo de antemão que há muita confusão a este respeito.

Isso ocorre porque a política externa recorrentemente é considerada como “fora” dos Estados e, portanto, distinta de toda e qualquer política pública doméstica. Segundo esta concepção, apenas as políticas estritamente domésticas seriam consideradas como políticas públicas, ou seja, respostas do Estado a situações socialmente problematizadas. A fim de esclarecer este debate, Sanchez et. al (2006) consideram que 1) as políticas interna, externa e internacional compõem um *continuum* de processo decisório e que 2) a política externa não se diferencia das demais políticas públicas. Segundo os autores, esses pressupostos apoiariam um ao outro de forma a permitir a reconcepção do processo decisório da política externa sob os referenciais da política pública<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Do ponto de vista do desenvolvimento teórico, Lentner (2006) constata que estudiosos de políticas públicas e política externa tendem a seguir caminhos distintos, embora exista muita convergência em seus constructos. Com base nisso, recomenda que os pesquisadores de ambas as subáreas compartilhem ideias, conhecimentos e métodos e sugere formas específicas em que essa colaboração pode ocorrer. Como exemplo disso, conclui que analistas de política externa poderiam benéficamente empregar duas ideias organizadoras da teoria de Kingdon (1995): participantes e processos. Ao tratar cada participante e processo como um "impulso" e uma "restrição", eles teriam um meio prático de examinar o desenrolar dos processos de formulação de políticas estrangeiras. Da

O primeiro pressuposto parte do reconhecimento de que há grandes desafios no isolamento da política externa como uma política distinta e com autonomia em relação às demais, quando se considera a intensificação dos fluxos de interação entre os ambientes interno e internacional. Uma consistente base teórica que avançou nesse aspecto foi a abordagem da interdependência, desenvolvida por Nye e Keohane (1977). Essa teoria remete a uma determinada concepção de mundo em que é reforçada a relevância das diversas relações políticas e sociais entre Estados e outros atores de caráter não estatal na condução da política internacional. Os autores sustentavam que os processos transnacionais estavam moldando o caráter do sistema internacional com o surgimento de novos atores capazes de agir sobre os acontecimentos globais.

Com base nisso, Sanchez et. al (2006) argumentam que a interdependência afeta os processos decisórios, na medida em que estes, estruturados como poliarquias, formam um *continuum* do nacional ao internacional. Para explicar o segundo pressuposto os autores argumentam que a política externa, devido às mudanças no caráter da regulamentação internacional, cada vez mais, conecta-se ou confunde-se com políticas de caráter distributivo, redistributivo e regulatório e relaciona-se com a estrutura decisória necessária em Estados democráticos. Nesse sentido, os autores sustentam que associar ambas as concepções normativas (*continuum* e política pública) permite o desenvolvimento de uma nova abordagem dos processos decisórios, que agora estão ainda mais plurais e complexas e não mais circunscritas a tipologias pré-definidas. Desse modo, a política externa não seria tão diferente de outras políticas.

O entendimento de que existe um *continuum* do nacional ao internacional encontra respaldo também na literatura de relações internacionais. De acordo com Rosenau (1969), a política externa é configurada pelo sistema político doméstico. Anos mais tarde, Putnam (1988) teorizou a relação entre o doméstico e o externo como um jogo de dois níveis, enfatizando que uma concepção mais adequada dos determinantes domésticos da política externa deve enfatizar a luta política e os principais atores, tais como os partidos, classes sociais, grupos de interesse, legisladores e opinião pública e não apenas os funcionários do poder Executivo e os arranjos institucionais. Milner (1997) defendeu haver uma ligação direta entre atores domésticos e externos, em um cenário poliárquico, dada a divisão do poder e autoridade do processo decisório entre diferentes atores. Rogoswki (1999), por sua vez, enfatizou a importância do desenho institucional e de possíveis constrangimentos que

---

mesma forma, Kingdon e outros analistas de políticas públicas deveriam considerar a adição de governos estrangeiros e organizações não-governamentais externas aos participantes que incluem em seus trabalhos.

pudessem ocorrer no processo decisório de uma política externa, como o direito ao voto de diferentes grupos domésticos, a representação/modo de seleção dos votantes e as regras decisórias como um todo.

Frente a uma literatura até então pouco desenvolvida, Merle (1978), avaliou com maior precisão o comportamento dos partidos políticos em relação à política externa. Em sua visão, ao passo que no plano teórico os partidos estão situados no nó das interações entre os cenários externo e interno, desempenhando um papel que deveria ser particularmente rico, na prática eles tendem a privilegiar a política interna em face da externa, tanto em relação ao nível de interesse despertado, quanto no lugar ocupado pela política externa em suas estratégias. Assim, a importância secundária da política externa na teoria e na prática dos partidos políticos explicar-se-ia pela forma específica de interação destes no sistema político, operado muito mais ao nível da opinião pública, a qual não se interessaria espontaneamente por questões internacionais. Esta situação seria mantida, sustenta o autor, porque nela os partidos encontrariam papéis à medida de sua capacidade de ação, tal como esta é definida e delimitada pelo jogo político interno.

A respeito dessa argumentação, devemos ponderar que a opinião pública estadunidense é distinta naquele aspecto e conforme demonstraremos na próxima seção, ela tem sinalizado que se interessa por questões internacionais, as quais, por sua vez, são debatidas pelos partidos. Por outro lado, concordamos que a atuação dos partidos nessas questões é definida e delimitada pelo jogo político interno, isto é, pelo ambiente institucional que conforma e constrange seu espaço de atuação, conforme foi teorizado pelos institucionalistas da escolha racional.

## **2.2. CONSTRANGIMENTOS INSTITUCIONAIS À ATUAÇÃO DOS PARTIDOS**

O institucionalismo da escolha racional originou-se no contexto do estudo de comportamentos no interior do Congresso dos Estados Unidos. Segundo Hall e Taylor (2003), no final dos anos setenta, os teóricos desta escola procuravam compreender porque as decisões do Congresso eram de notável estabilidade, tendo em vista que se os postulados da escolha racional estivessem corretos deveria ser difícil reunir maiorias estáveis para aprovar leis no Congresso americano, uma vez que as múltiplas escalas de preferência dos legisladores e o caráter multidimensional das questões deveriam gerar ciclos nos quais cada nova maioria invalidaria as leis propostas pela maioria precedente. A resposta para esta indagação estava nas instituições. Assim, os teóricos da escolha racional explicaram que as

instituições do Congresso diminuam os custos de transação ligados à conclusão de acordos, propiciando aos parlamentares os benefícios da troca e permitindo a adoção de leis estáveis.

Com efeito, as instituições resolvem uma grande parte dos problemas de ação coletiva enfrentados pelos legisladores. Especificamente, Aldrich (2011) destacou o papel dos partidos nesse processo. Em sua visão, os políticos entram em um partido para ganhar mais, o que significa reduzir a incerteza sobre resultados futuros. Na medida em que o partido majoritário pode potencialmente aprovar qualquer lei, cada legislador pode produzir mais se estiver neste partido do que agindo individualmente, mais do que através de uma coalizão fragmentária e mais do que sob uma norma universalista. Isso possibilita aos legisladores racionais escolherem formar um partido e votar em conjunto.

Aldrich (2011) defende que o partido torna-se valioso para seu membro na medida em que se institucionaliza ao longo do tempo, inclusive por meio da defesa de questões, reduzindo a incerteza e garantido a cada membro benefícios por estar no partido, tais como evitar o pior resultado. Efetivamente, tudo o que o partido produz através do governo constitui bens que são primeiramente públicos, sendo necessária a ação coletiva para assegurá-los. O problema da ação coletiva está sempre presente na provisão de bens públicos, como é o caso da política externa. Nesse sentido, as instituições são importantes para resolvê-lo.

Na perspectiva do institucionalismo da escolha racional, assume-se que a ação individual é uma adaptação ótima a um ambiente institucional, sendo a interação entre os indivíduos uma resposta otimizada na relação recíproca entre ambos. Assim, as instituições predominantes determinam o comportamento dos atores, os quais, por sua vez, produzem resultados políticos ou sociais (TSEBELIS, 1998). Em outras palavras, as instituições podem ser entendidas como as regras ou as estruturas de um jogo.

É um axioma deste quadro teórico a suposição de que os jogadores têm, em algum nível, um entendimento comum das regras do jogo, as quais no contexto da política são fixadas pela Constituição, leis e procedimentos de campanha ou por normas sociais gerais de comportamento (DIXIT; SKEATH, 2004). Partindo deste pressuposto, identificamos a seguir as regras que delimitam e constroem a atuação dos partidos na política externa considerando as atribuições constitucionais nesta esfera ao Executivo e ao Legislativo.

### **2.3. AS ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS DO PRESIDENTE E DO CONGRESSO EM POLÍTICA EXTERNA.**

Nenhum dos pais da Constituição americana previu a invenção dos partidos como existem atualmente ou teve em mente qualquer projeto partidário. Madison (2003), inclusive, nos artigos Federalistas, discutiu a necessidade de quebrar e controlar a violência das facções, que assolavam os governos populares, e a fúria dos partidos. É importante frisar que no momento em que Madison escreveu não havia uma distinção clara entre os termos "partido" e "facção". De acordo com a definição do século XVIII, "facção" geralmente se referia a um grupo envolvido na arena política, mas trabalhando para fins privados. A ideia de "partido", por outro lado, desenvolveu-se nos séculos XVII e XVIII e a palavra gradualmente adquiriu um significado mais distinto e positivo do que "facção" (SARTORI, 1991).

De acordo com Hoadley (1980), embora Madison tenha usado os dois termos como sinônimos, ele tinha em mente a velha ideia de facção e não a nova ideia de partido. Segundo Madison (2003), a origem mais comum das facções é a distribuição desigual das propriedades, que coloca de lados opostos os interesses dos proprietários e os interesses daqueles que não o são. Ademais, o federalista considerou que uma série de outros interesses dividia a sociedade e que os mesmos deveriam ser regulados por legislação.

É de necessidade que entre as nações civilizadas se formem interesses de agricultura, interesses de manufaturas, interesses de comércio, interesses capitalistas e outros menos importantes que dividem a sociedade em diferentes classes com vistas e sentimentos diferentes. O fim principal da legislação moderna deve ser o de submeter a regras certas esta multidão de interesses opostos; e o espírito de partido e de facção deve entrar sempre no cálculo das operações ordinárias e necessárias do governo (MADISON, 2003, p.61-2).

Tendo concluído que não era possível evitar o surgimento de facções, Madison (2003) argumentou que não restava outro remédio senão corrigir seus efeitos. De acordo com Aldrich (2011), o caminho que os pais fundadores percorreram culminou, apesar de suas posições a respeito das facções, nos modernos partidos políticos, cuja formação e desenvolvimento tratamos na terceira seção.

Discutindo os paradoxos dos partidos políticos no desenvolvimento constitucional americano, Hardy (2011) afirma que apesar de os partidos políticos desempenharem um papel vital no governo, não há nenhuma menção a eles na Constituição dos Estados Unidos, sendo suas regulamentações definidas no âmbito das constituições e leis estaduais. Apesar disso, entende que é duvidoso que a Constituição poderia perdurar tanto tempo sem os partidos

políticos, pois os principais partidos americanos têm promovido a estabilidade através da construção de coalizões e servindo como amortecedores para atenuar o choque de facções extremas; têm ajudado a recrutar líderes para o governo e administradores, à organizar as legislaturas e à desenvolver políticas públicas. Ademais, eles estimulam o engajamento cívico, ajudam a informar os eleitores e a simplificar as escolhas eleitorais. O fato de a Constituição americana não mencionar os partidos dificulta, em um primeiro momento, a compreensão do modo como eles poderiam atuar na produção da política externa, em particular, e de todas as outras políticas públicas, de modo geral. Entretanto, através das atribuições do Executivo e do Legislativo podemos compreender o alcance da atuação dos partidos em relação aos resultados políticos.

A Constituição estadunidense concede ao Presidente, em seu artigo 2º, seção 2ª, cláusula 1ª, o posto de Comandante-chefe das Forças Armadas. Na prática, isto significa que o Presidente pode fazer uso da força para defender o país contra ataques estrangeiros e conduzir operações de guerra. Na cláusula 2ª, da mesma seção e artigo é dado ao Presidente o poder para firmar tratados, nomear embaixadores e cônsules. Contudo, estas indicações devem considerar o conselho e consentimento do Senado.

Ao Congresso, por sua vez, em seu artigo primeiro, a Constituição estadunidense estabelece uma série de poderes (seção 8ª) relacionados à política externa, como ter a prerrogativa de criar e coletar impostos para prover a defesa comum e o bem-estar geral dos Estados Unidos (cláusula 1ª), regular o comércio com outras nações (cláusula 3ª), declarar guerra, conceder cartas de corso e represálias e estabelecer regras relativas à captura em terra e água (cláusula 11ª), aumentar e financiar exércitos, desde que o prazo para o uso do dinheiro não seja superior a dois anos (cláusula 12ª), prover e manter a marinha (cláusula 13ª) e regulamentar as forças navais e terrestres (cláusula 14ª).

Como podemos perceber, ao menos em relação ao texto constitucional, não há uma clara separação de poderes entre o poder Executivo e o poder Legislativo. Enquanto o Presidente, como Comandante-chefe das Forças Armadas pode conduzir operações militares no exterior, somente o Congresso dispõe da prerrogativa de declarar guerra. Também não fica claro em que medida se dá o conselho e consentimento do Senado em caso de ratificação de tratados firmados pelo Presidente. Na visão de Lindsay (1993), não é possível compreender a divisão de poderes apenas pela Constituição, pois respostas a estas e outras questões constitucionais teriam sido moldadas por mais de dois séculos de prática política e jurisprudência. De acordo com Davidson (1985), a Constituição mistura as autoridades do Executivo e do Legislativo e designa a cada um dos poderes deveres especiais, mas o arranjo

resultante, chamado “separação de poderes” tratar-se-ia, na verdade, do compartilhamento dos mesmos poderes por instituições distintas.

Nelson e Tillman (1985) também consideram a Constituição ambígua quanto à responsabilidade do Executivo e do Congresso no que diz respeito explicitamente aos assuntos externos. Contudo, entendem que as implicações do texto não o são. Segundo os autores, a ascendência presidencial sobre o Poder Legislativo provém da convenção constitucional de fazer do Executivo um cargo de uma só pessoa, escolhida independentemente por um eleitorado nacional. Tendo isto em vista, apenas o Executivo seria dotado com qualidades como energia, unidade, sigilo e legitimidade, que estruturalmente são entendidas como vantajosas para a condução da política externa. Em contraste, a fraqueza do Congresso em política externa poderia ser explicada por seu caráter institucional, visto como amplo, diversificado, cauteloso e lento.

Embora historicamente os presidentes tenham precisado lutar para revigorar os inumeráveis poderes de seu cargo na política interna, conseguiram obter sucesso ao decidir como os Estados Unidos deveriam lidar com outras nações, sustentam Nelson e Tillman (1985). Os autores explicam que isso se deu através do consentimento explícito do Congresso, como no caso da ratificação de tratados submetidos pelo Presidente, mas principalmente porque, no passado, os presidentes agiram unilateralmente. A proclamação de neutralidade de George Washington perante a Guerra Anglo-Francesa, a Doutrina de James Monroe condenando a intervenção europeia no hemisfério ocidental e a proposta de Wilson para o acordo pós-guerra são alguns dos exemplos de condutas tomadas pelos presidentes e que não foram objetos de contestação do Congresso.

Durante a Segunda Guerra Mundial, assim como ocorreu em outras guerras, vastos poderes temporários foram atribuídos ao Presidente. Ao invés de se retrair num isolamento relativo das questões políticas mundiais após o conflito, os Estados Unidos entraram em “Guerra Fria” com a União Soviética. Novos desenvolvimentos tecnológicos de armamentos levantaram o espectro da destruição instantânea, fazendo da conduta na política externa um poder dividido com o Congresso apenas no sentido mais nominal, uma vez que era crescente a dependência nos acordos do Executivo e no sigilo da diplomacia. Nesse período, o Congresso apoiou a atuação estadunidense na Guerra da Coreia e no Vietnã com verbas militares anuais, embora estas nunca lhe tenham sido solicitadas. Esses exemplos demonstram que o contexto externo é fundamental para entender o emprego de diferentes estratégias pelos partidos através de seus representantes, tanto no Executivo quanto no Legislativo. A seguir, veremos



detalhadamente as competências e limites institucionais dos partidos para atuar na política externa em cada uma dessas arenas.

#### **2.4. A ATUAÇÃO DOS PARTIDOS NA POLÍTICA EXTERNA NO LEGISLATIVO**

O Congresso estadunidense constitui o poder Legislativo do país. Sendo bicameral, divide-se em uma câmara baixa, chamada de Câmara dos Representantes e uma câmara alta, o Senado. A primeira representa os distritos dentro dos Estados e é composta de 435 membros, os quais estão distribuídos conforme o tamanho da população de cada Estado. Já o segundo representa os Estados, e conta com 100 membros, dois de cada unidade da federação. O tempo de mandato dos deputados é de dois anos e o dos senadores é de seis anos.

Tanto na Câmara quanto no Senado as questões de política externa são discutidas inicialmente dentro das comissões e subcomissões. Essas têm como funções reunir informações, comparar e avaliar alternativas legislativas, identificar problemas políticos e propor soluções, selecionar, determinar e recomendar ações ao plenário, monitorar o desempenho do Poder Executivo e investigar denúncias de irregularidade (HEITSHUSEN, 2012). Das comissões existentes no Congresso, oito têm jurisdição formal sobre a política externa, segundo Turner (2006). São elas a Comissão de Relações Exteriores do Senado, Relações Internacionais da Câmara dos Representantes, Forças Armadas, Alocação de Recursos e Inteligência, de ambas as casas. Ainda que outras comissões se envolvam com temáticas de política externa, as comissões supracitadas tendem a tratar o tema com maior profundidade. Dentre essas se destacam, sobretudo, a de Relações Exteriores do Senado e a de Relações Internacionais da Câmara dos Representantes, as quais gozam de relativo prestígio e oferecem visibilidade a seus membros perante a opinião pública, grupos de interesse, organizações intergovernamentais e líderes estrangeiros.

A presidência da Comissão de Relações Exteriores do Senado foi controlada por representantes do partido Democrata durante seis oportunidades durante o período 1993-2014, enquanto Republicanos a presidiram quatro vezes. Já a Comissão de Relações Internacionais da Câmara dos Representantes foi presidida por quatro republicanos e três democratas no mesmo período. Essa alternância de comando nas comissões é possível porque o presidente de cada comissão e a maior parte de seus membros provém do partido majoritário, mas cabe às lideranças a determinação da proporção de membros de cada partido na composição das comissões. O presidente da comissão tem ainda a função de controlar seu andamento, estando entre suas prerrogativas a determinação da agenda da comissão, a decisão sobre o início e

conclusão do processo deliberativo, a função de presidir as seções e a responsabilidade pelo controle orçamentário da comissão. Já os partidos são os responsáveis pela distribuição dos membros pelas comissões, sendo que cada comissão distribui seus membros nas subcomissões.

Após as comissões realizarem as ações que julgarem pertinentes sobre cada proposta<sup>4</sup>, esta é encaminhada ao plenário das Casas. Na Câmara, os projetos de lei são alocados no Calendário da União se estão relacionados direta ou indiretamente a gastos ou impostos e no Calendário da Câmara se são relativos a outros assuntos. No Senado, vão para o Calendário das Ordens Gerais. A decisão de colocar uma medida para consideração no plenário cabe, principalmente, ao Presidente da Câmara e ao Líder da Maioria no Senado. Ao votarem, os congressistas, em conjunto, posicionam seu partido em questões de política externa. Estes posicionamentos são constrangidos institucionalmente pela regra da maioria para aprovação de legislação, em cada Casa, e pela composição de forças que determinam as relações entre Executivo e Legislativo.

Como vimos, a instabilidade da regra da maioria levou os políticos ambiciosos a formarem partidos, uma vez que sua durabilidade e institucionalização ao longo do tempo os conduzem a resultados de equilíbrio (ALDRICH, 2011). Porém, cabe-nos destacar que a obtenção de um consistente padrão de vitórias por um partido no Legislativo depende da capacidade do líder em induzir disciplina partidária entre os membros de seu partido e do controle partidário na Câmara e/ou no Senado e nas comissões. A este respeito, Cox e McCubbins (1993) explicam que os líderes partidários aumentam a eficiência do partido em construir um histórico eleitoralmente favorável (*party record*), resolvendo problemas de ação coletiva e motivando os congressistas a concederem recursos e poderes especiais a eles.

Aldrich (2011) sustenta que um voto é definido como “voto de partido” quando uma maioria de democratas, por exemplo, encontra-se oposta a uma maioria de republicanos. Mas ressalta que esse comportamento pode ser considerado recente no Congresso americano, visto que o padrão majoritário verificado nas votações antes de meados dos anos 1980 não era o da unidade partidária. Com efeito, entre 1965 e 1977, o padrão majoritário nas votações foi o de uma coalizão conservadora, forjada a partir do realinhamento ocorrido na defesa dos direitos civis dos negros na primeira metade dos anos 1960, da qual faziam parte legisladores

---

<sup>4</sup> A introdução de propostas no Congresso pode ser feita através de projeto de lei (*bill*), resolução conjunta (*joint resolution*), resolução simultânea (*concurrent resolution*) ou resolução simples (*simple resolution*). As duas primeiras transformam-se em leis e requerem aprovação presidencial, mas as duas últimas não.

republicanos e democratas, estes últimos do sul do país. Em contrapartida, a partir dos anos 1990, o autor identifica uma forte polarização em votações partidárias.

Não só através de acordos para votarem juntos, mas também por meio do acesso aos benefícios do mandato e do controle partidário coletivo da agenda, os partidos podem exercer considerável influência sobre resultados políticos e sobre a habilidade dos congressistas em realizar seus objetivos, o que nos leva a discutir o controle partidário no Congresso e nas comissões. Segundo Aldrich (2011), embora a estrutura formal dos partidos e comissões seja virtualmente imutável no Congresso, os congressistas, algumas vezes, deram poder a seus partidos com regras para promover ação conjunta e dar a seus líderes mais recursos para suas propostas. Foi o que ocorreu entre os anos 1970 e 1980, com reformas que tiraram a centralidade do poder das comissões e colocaram nas mãos do partido majoritário no Congresso.

Rohde (1991) dividiu essas reformas em três etapas. A primeira delas focou-se no poder das comissões e de seus líderes, consistindo na adoção de procedimentos de descentralização que deram substancial independência às subcomissões e a seus líderes em relação à comissão como um todo. Já a segunda, centrou-se em fortalecer o partido majoritário e seus líderes. Ao orador do partido foi dado o poder de apontar o líder, mediante aprovação da bancada e concedido o direito de definir limites de tempo na consideração de um projeto de lei em cada comissão. Neste período foi dado um maior controle sobre a base por dois aumentos no número de dias em que a Casa poderia atuar em regime de suspensão de regras. Por fim, a proporção de democratas, que eram majoritários, em relação à de republicanos nas comissões foi reforçada e alargada por regra a todas as subcomissões. A terceira etapa preocupou-se em fortalecer o controle coletivo do poder, ou seja, fortalecer o partido como uma coletividade e aumentar o poder de seus líderes para encaminhar legislação apoiada pelo partido. A carta de direitos das subcomissões foi fortalecida ao estabelecer uma bancada do Partido Democrata para cada comissão e dar a ela uma variedade de poderes.

Outros procedimentos adotados como a expansão do sistema de disciplina partidária e a criação de forças-tarefas paralelas para trabalhar em pedaços particulares de cada legislação também reforçaram o poder dos partidos, que a partir de então usaram os meios de ação recém-modificados para atuar em harmonia, opor-se ao Presidente e ganhar uma agenda substancial e ambiciosa na Câmara, no que incluiu aprovar muita legislação. Esse processo, que resultou em maior unidade partidária nas votações no Congresso é caracterizado por Aldrich (2011) como homogeneização interna dos partidos, sendo que o mesmo foi acompanhado de um processo de diferenciação externa na defesa de questões, o qual

exploramos na próxima seção. Para o autor, estas duas variáveis satisfazem a condição de governo partidário e estabelecem uma conexão entre o partido no governo e o partido nas eleições, operada ao nível da organização partidária.

Complementarmente aos fatores que influem sobre a regra da maioria, também conforma o posicionamento dos partidos a estrutura das relações Executivo-Legislativo, as quais para Davidson (1985), não são um jogo perfeitamente equilibrado. Isto é, se um dos poderes estiver por cima, o outro pode não estar necessariamente abaixo. Entre os fatores que podem afetar as relações interpoderes, o autor considera o controle partidário do governo como o mais óbvio e nele visualiza três padrões. No primeiro padrão, descrito como *governo de partido*, tanto o Poder Legislativo quanto o Executivo são controlados pelo mesmo partido. Por sua vez, ocorre *maioria truncada* quando o partido do presidente controla uma, mas não ambas as casas do Congresso. Por fim, pode ocorrer uma situação de *governo dividido*, com o Congresso e a presidência nas mãos de partidos diferentes. Em cada uma destas situações, os partidos de situação e oposição podem assumir distintos posicionamentos.

De acordo com Epstein (2000), caso presidência e Congresso, em sistemas presidencialistas, fossem controlados por partidos diferentes, igualmente coesos e ideológicos, haveria mais chances para a instabilidade. Isto porque governos divididos são menos propensos a construir consenso e, quando os partidos são ambos coesos e sustentam ideologias distintas, existem maiores possibilidades de conflito. Em recente estudo, Mack et. al (2011), confirmaram que o Presidente alcança maior sucesso no Congresso quando o seu partido é dominante. Gibbs (2009), anteriormente, já havia indicado que a margem de controle do Congresso, junto com a popularidade presidencial e as condições econômicas do país influíam significativamente na determinação do sucesso do presidente no Congresso.

No que diz respeito especificamente às questões de política externa, Lindsay (1993) considera que o Congresso influencia a política externa através de vários meios indiretos: reações antecipadas, mudanças no processo de tomada de decisão do poder Executivo e exibicionismo político<sup>5</sup>. A atenção a estes meios indiretos sugere que o Congresso, muitas vezes, exerce uma influência considerável sobre a política externa dos EUA. Segundo Turner (2006), o Congresso pode fazer resoluções e declarações sobre políticas, traçar diretrizes legislativas, fazer pressão, recusar ou impor restrições ao financiamento de políticas, fazer aconselhamento informal e supervisionar as ações do Executivo através de audiências e

---

<sup>5</sup> Conforme explica Lindsay (1993), ao se expor na mídia, os legisladores podem conseguir os meios (como ganhar apoio do público e constranger o Executivo) para superar os obstáculos que bloqueiam as tentativas de moldar políticas através de legislação substantiva.

investigações. Especificamente, o Senado detém a função de aprovar nomeações e tratados realizados pelo Executivo. Além disso, o Congresso pode derrubar vetos presidenciais.

Desse modo, há uma série de poderes que permitem ao Legislativo atuar na esfera da política externa. Uma vez representados no Congresso, os partidos tornaram-se atores deste processo, exercendo indiretamente estes poderes. Todavia, a capacidade de um partido efetivamente influenciar este processo é limitada pela regra da maioria. Caso não obtenha maioria na Casa o partido tem sua influência reduzida para iniciar, aprovar, rejeitar ou vetar legislação. Ademais, as possibilidades de aprovação dependem também de o partido possuir maioria na outra Casa e de o Presidente sancionar a legislação. Assim, seja por força das regras do Legislativo, da composição de forças nos dois poderes ou simplesmente das restrições do Executivo, há uma série de limitações aos poderes dos partidos na política externa na arena legislativa. Por outro lado, isso não os impedem de firmar uma posição política quando votam de maneira unificada, nem de elaborar estratégias para votar.

## **2.5. A ATUAÇÃO DOS PARTIDOS NA POLÍTICA EXTERNA NO EXECUTIVO**

De acordo com Grant (1997), o Presidente acumula as funções de Chefe de Estado, Chefe diplomata, Comandante-chefe das forças armadas, Chefe do Executivo, Chefe legislador e Chefe de partido. Em todas estas funções o Presidente exerce, em maior ou menor grau, atribuições de política externa. Como Chefe de Estado, o Presidente exerce a função cerimonial de receber líderes estrangeiros. Como Chefe Diplomata, o Presidente tem a prerrogativa de negociar com outros Estados, mantendo o Congresso apenas informado dos desenvolvimentos. O poder de Comandante-chefe das forças armadas dá ao Presidente poderes extensivos para o comando das forças armadas em tempos de guerra. Enquanto Chefe do Executivo, o Presidente tem o poder de implementar leis e indicar membros para o gabinete de política externa. Apesar de não poder iniciar legislação no Congresso, o Presidente é reconhecido como Chefe Legislativo por ser o ator mais importante nesse processo. Como chefe de seu partido, o Presidente pode fazê-lo ser influenciado por suas convicções pessoais no Congresso quanto à política externa.

Enquanto as funções de Chefe de Estado, Chefe diplomata e Comandante-chefe das forças armadas não podem ser limitadas pela ação do Congresso, seus papéis de Chefe legislador e Chefe do Executivo podem ser desafiados por ele. Além disso, pode haver tensões entre o Presidente e seu partido. A respeito do papel de Chefe-legislador, ao dar o poder legislativo ao Congresso, a Constituição diz pouco a respeito do papel legislativo do

Presidente. Este provém do artigo II, seção 3, da constituição: “Ele deve, de tempos em tempos, fornecer informações ao Congresso sobre o estado da União e recomendar à sua consideração as medidas que julgar necessárias e oportunas” (U.S. CONSTITUTION, 1776, tradução livre). O efeito prático disto é que o Presidente pode sugerir, solicitar e insistir que o Congresso promulgue leis que ele acredita serem necessárias, mas não pode iniciá-las.

Normalmente estas comunicações são feitas através da mídia, onde os presidentes dão publicidade às prioridades e mobilizam a opinião pública. Estas ações fornecem ao Congresso algo que está disperso e que a estrutura descentralizada impede aos legisladores de obterem por si mesmos: uma agenda. Brown (1985) explica que os presidentes comunicam sua agenda de várias maneiras – não apenas nos discursos sobre o Estado da União, mas também em mensagens especiais, relatórios e documentos obrigatórios como os orçamentos anuais. As prioridades são levantadas a partir de crenças e convicções profundas, outras são subprodutos de um estilo ou estrutura de pensamento e outras podem originar-se em promessas de campanha, plataformas partidárias ou exigências de grupos de apoio influentes ou lobbies poderosos. Contudo, o autor ressalta que o Presidente não pode ver seu partido como base digna de confiança no Congresso, mesmo quando eles são majoritários e que os membros do partido do Presidente no Poder Executivo têm frequentemente, objetivos, prioridades e agendas diferentes daqueles que estão no Legislativo.

De acordo com Mack et. al, (2011), o Presidente pode evitar tomar uma posição sobre um problema quando ele está menos propenso a encontrar o apoio do Congresso sobre essa questão, como nos últimos meses de sua administração ou quando está concorrendo à reeleição e, que os presidentes são mais propensos, em geral, a tomar posições sobre votações de política externa do que de política interna. Suas descobertas sustentam também o argumento de que a autoridade constitucional dá vantagens ao Presidente em relação ao Congresso para a condução da política exterior e sugerem que o Presidente é notavelmente predisposto a ter forte posição pública em votações fundamentais sobre assuntos externos, na medida em que estes são considerados pela opinião pública como os problemas mais importantes que o país enfrenta. Ademais, suas conclusões revelaram que mesmo com a aprovação da opinião pública, os presidentes estão mais propensos a encontrar apoio do Congresso quando declaram efetivamente suas posições. Não à toa, para os autores, o Presidente é mais propenso a ter sucesso em questões externas do que domésticas, o que foi confirmado também pelo estudo de Gibbs (2009).

Além de comunicar suas posições, o Presidente pode convocar sessões de emergência do Congresso e pode decidir se deseja assinar ou vetar a legislação quando a recebe do

Congresso. Finalmente, há uma fonte de poder legislativo que não é especificada na Constituição. O Presidente tem a capacidade formal de agir unilateralmente e, portanto, de fazer lei por conta própria. Muitas vezes, os presidentes fazem isso através de ordens executivas. Às vezes, eles fazem isso através de proclamações ou diretivas de segurança nacional (MOE; HOWELL, 1999). Uma ordem executiva é uma diretriz presidencial que exige ou autoriza alguma ação dentro do Poder Executivo para reorganizar suas agências, alterar processos administrativos e regulatórios, estabelecer políticas e afetar como a legislação é interpretada e implementada (MAYER, 1999). Enquanto estas modalidades de legislação unilateral não sofrem limitações, o Presidente pode não ter suas posições atendidas nas legislações que são votadas no Congresso e pode ter seu veto derrubado por uma maioria de dois terços nas duas Casas.

Já como Chefe do Executivo, a atuação do Presidente é constrangida pelo poder do Senado em rejeitar nomeações e pela burocracia responsável pela formulação da política externa. Evidentemente, os partidos podem influenciar os rumos da política externa estadunidense quando elegem seu candidato à Presidente. Porém, há que se considerar que as políticas produzidas no âmbito do Executivo resultam da interação entre Presidente, membros do seu Gabinete e outros ocupantes de cargos de confiança, funcionários de carreira da burocracia federal e da influência indireta de grupos de interesse, *think tanks*, mídia e opinião pública. Em meio a todos estes atores, os partidos conseguem, de um lado, influenciar a política externa através do Presidente e dos ocupantes de cargo no Executivo com filiação política e, de outro, por meio de sua atuação no Congresso.

Junto com os funcionários de carreira, os ocupantes de cargos de confiança constituem o corpo burocrático responsável, em grande parte, pela formulação da política externa americana. Para Rosati e Scott (2011), a habilidade do Presidente para governar depende fortemente da burocracia da política externa, que é grande, complexa e difícil de controlar. Estes aspectos complicam a gestão e a administração presidencial. A burocracia estadunidense é composta por mais de cinco milhões de pessoas, alocadas em quinze departamentos e centenas de agências, que juntos gastam cerca de três trilhões de dólares ao ano em milhares de programas e políticas nos Estados Unidos e no mundo. Os principais elementos da burocracia da política externa incluem, segundo o autor, o *Department of Defense* (DoD), *Department of State* (DoS), *Agency for International Development* e a *Central Intelligence Agency* (CIA). O *Department of Treasury* e o *Department of Homeland Security* também desempenham um importante papel, seguidos de outras agências, todas listadas no quadro abaixo.

*Quadro 2 - A Burocracia da Política Externa Americana*

|   | <b>Agências internacionalmente orientadas</b>   | <b>Agências domesticamente orientadas</b>  |
|---|---|--|
| <b>Escritório Executivo do Presidente</b>     | National Security Council<br>National Economic Council<br>White House Office of Global Communications<br>Office of the Director of National Intelligence<br>Office of the US Trade Representative   | White House Office<br>Office of Management and Budget<br>Office of Science and Technology policy<br>Office of National Drug Control policy<br>Office of National AIDS policy                                     |
| <b>Departamentos e Agências Presidenciais</b> | Department of State<br>Department of Defense<br>Department of Treasury<br>Department of Energy<br>Department of Homeland Security<br>Central Intelligence Agency<br>Agency for International Development<br>Peace Corps   | Department of Agriculture<br>Department of Commerce<br>Department of Labor<br>Department of Justice<br>Department of Veterans Affairs<br>Department of Transportation<br>Department of Health and Human Services |
| <b>Agências Independentes</b>                 | International Trade Commission<br>Export-Import Bank<br>Overseas Protection Investment Corporation<br>Trade and Development Agency<br>International Broadcasting Bureau<br>National Endowment for Democracy<br>African Development Foundation<br>Inter-American Foundation<br>Panama Canal Commission<br>US Institute for Peace | Federal Reserve Board<br>National Aeronautics and Space Administration<br>Environmental Protection Agency<br>Federal Maritime Commission   |

Fonte: Rosati e Scott (2011, p.97).

A complexidade da burocracia se dá na medida em que cada uma dispõe de uma subcultura e de um conjunto próprio de objetivos e missões, que muitas vezes se sobrepõem. Além disso, há vários níveis de autonomia das agências em relação à autoridade presidencial e, cada vez mais, ocorre uma internacionalização das burocracias domésticas, superando a antiga distinção entre assuntos domésticos e externos. Em resposta às urgências provocadas por eventos externos, como a II Guerra Mundial, a Guerra Fria e o 11/09, a burocracia de política externa foi se expandindo até chegar à configuração atual, em que a descentralização e problemas de coordenação reforçam a importância da condução presidencial deste aparato. Um dos elementos mais importantes para esta condução se dá através da orientação do Presidente, sua agenda e seu nível de envolvimento. Assim, o Presidente deve estar atento e ativamente envolvido nas operações da burocracia para assegurar que a política externa durante sua administração seja formulada de acordo com suas preferências. Visando garantir



que isso se cumpra, o Presidente precisa contar com o apoio de seu partido para lidar com um ambiente político cada vez mais fragmentado e imprevisível.

Segundo Brown (1985), o chefe do Executivo espera que nomeando companheiros de seu próprio partido possa contar com uma quota adicional de lealdade à administração por parte dos seus escolhidos. Porém, o autor adverte que as nomeações por favores políticos se tornaram mais raras numa era de ênfase crescente no mérito das contratações e no profissionalismo dos serviços do governo e, embora os membros do partido continuem a exercer influência em todas as áreas, sua presença é apenas uma sombra do papel central representado pelos antigos chefes partidários. Nas últimas décadas, o trabalho de assessorar o presidente a respeito de nomeações de pessoal tem sido feito principalmente pelos membros do *staff* da Casa Branca, em vez do presidente nacional do partido. Desde 1960, os funcionários da Casa Branca assumiram a ligação com o partido do Presidente no Congresso e a manutenção de relações entre a administração e grupos de pressão importantes. Grant (1997) também afirma que são poucos os cargos políticos no Executivo estadunidense, mas ressalta que a maioria deles são de níveis altos e tem um efeito decisivo sobre as chances de o Presidente controlar as atividades do governo.

Algumas posições importantes não dependem de consentimento do Senado, como os membros das agências dentro do *Executive Office of the Presidency*, que inclui o *White House Office*, *National Security Council*, *National Economic Council*, *Office of Budget and Management*, *Office of the Director of National Intelligence* e *Office of the U.S. Trade Representative* (ROSATI; SCOTT, 2011). Por outro lado, há vários cargos, conhecidos como PAS, que necessitam da aprovação do Senado, no que se destacam os Secretários de Departamentos. Esta seleção recebe grande atenção pública, uma vez que as escolhas dão um indicativo do estilo e do tom da nova administração.

Abaixo dos Secretários há outros cargos importantes de livre-nomeação presidencial. Eles são conhecidos como *Schedule C* e *Senior Executive Service* (SES) e englobam os cargos de sub-secretários, sub-secretários adjuntos, secretários assistentes e diretores de escritórios nos Departamentos do Executivo (GRANT, 1997). Os cargos do *Schedule C* são isentos de concurso público devido ao seu caráter confidencial ou determinante na adoção de políticas. A decisão sobre a possibilidade de colocar uma posição nesta categoria é feita pelo Diretor do *Office of Personnel Management* (OPM), a pedido de cada agência. Esses pedidos são analisados caso a caso. Além das posições de *Schedule C* autorizadas pelo diretor do referido escritório, um número limitado destas posições pode ser autorizado através de portaria presidencial ou legislação. Por sua vez, o *Senior Executive Service* abrange cargos de alto

nível político e cargos gerenciais na maioria das agências federais. Atualmente, existem 8.328 posições SES alocadas nas agências, que podem ser classificadas em dois tipos: reserva de carreira e geral. Os primeiros são alocados quando existe a necessidade de garantir a confiança do público na imparcialidade do Governo e destina-se apenas a funcionários de carreira. Já os segundos podem ser ocupados tanto por funcionários de carreira quanto por não concursados. Mas devido às limitações quanto ao máximo permitido para livre-nomeação, a maioria das posições gerais são preenchidas por funcionários de carreira (U.S. GOVERNMENT, 2012).

O documento “*Government Policy and Supporting Positions*” (U.S. GOVERNMENT, 2012), de publicação quadrienal e conhecido como *Plum Book*, apresenta dados detalhados sobre os cargos que exercem funções de liderança ou suporte aos cargos políticos, que podem ser preenchidos através de livre nomeação no Executivo e no Legislativo e também aqueles cuja indicação depende da aprovação do Senado (PAS). Apresentamos a seguir os números de cargos nos departamentos e agências que lidam mais diretamente com a política externa, segundo o documento de 2012.

*Quadro 3 - Resumo dos principais cargos relacionados à política externa sujeitos à nomeação sem concurso público (2012)*

| <b>Agência ou Departamento</b>          | <b>PAS</b> | <b>PA</b>  | <b>GEN</b> | <b>NA</b>  | <b>TA</b> | <b>SC</b>  | <b>XS</b>  |
|---|------------|------------|------------|------------|-----------|------------|------------|
| Executive Office of the President       | 29         | 106        | 99         | 21         | 1         | 43         | 22         |
| Department of Defense                   | (53)       | 0          | (357)      | (74)       | (13)      | (101)      | 0          |
| Office of the Secretary of Defense      | 31         | 0          | 283        | 61         | 8         | 74         | 0          |
| Department of Air Force                 | 7          | 0          | 14         | 3          | 0         | 6          | 0          |
| Department of Army                      | 8          | 0          | 35         | 6          | 4         | 11         | 0          |
| Department of Navy                      | 7          | 0          | 25         | 4          | 1         | 10         | 0          |
| DoD Office of the Inspector General     | 1          | 0          | 1          | 0          | 1         | 0          | 0          |
| Department of State                     | 253        | 5          | 147        | 38         | 8         | 104        | 0          |
| DoS Office of the Inspector General     | 1          | 0          | 1          | 0          | 0         | 0          | 0          |
| Department of Homeland Security         | 20         | 2          | 122        | 55         | 17        | 83         | 4          |
| DHS Office of the Inspector General     | 1          | 0          | 0          | 0          | 0         | 0          | 0          |
| US Agency for International Development | 11         | 2          | 62         | 3          | 1         | 0          | 96         |
| USAID Office of the Inspector General   | 1          | 0          | 0          | 0          | 0         | 0          | 0          |
| Central Intelligence Agency             | 3          | 1          | 0          | 0          | 0         | 0          | 0          |
| <i>Total</i>                            | <i>373</i> | <i>116</i> | <i>789</i> | <i>191</i> | <i>41</i> | <i>331</i> | <i>122</i> |

Fonte: US Government (2012, p.197-200).

Legenda: PAS= posições sujeitas a indicação presidencial com a confirmação do Senado; PA= posições sujeitas a nomeação presidencial sem confirmação do Senado; GEN= posições designadas como gerais no Senior Executive Service; NA= cargos totais do SES preenchidos por pessoas de fora da carreira, em virtude do limite de 10%; TA= cargos do SES preenchidos em caráter emergencial ou temporário; SC= cargos de confiança preenchidos no Schedule C; XS= posições excepcionalmente sujeitas a indicação política.

Como se percebe, os números de cargos sujeito à livre nomeação nos Estados Unidos não são tão elevados como em outras democracias. Para Santos (2009, p.8), isto é um “indicativo da pouca liberdade dos dirigentes políticos para lotear a máquina pública ou adotar critérios de preferências político-partidárias para ocupar postos gerenciais”. Contudo, há de se destacar que o número de indicados no *Schedule C* no Departamento de Defesa, no Departamento de Segurança Nacional e no Departamento de Estado é relevante, bem como o número de indicações sem consentimento do Senado para o Escritório do Presidente. Importante observar também que apesar de não possuir cargos do tipo *Schedule C*, quase uma centena de pessoas foram indicadas em caráter excepcional para ocupar cargos na USAID.

A respeito dos critérios utilizados pelo Presidente para selecionar pessoal para os cargos mais importantes, Brown (1985) considera que mesmo a despeito da influência decrescente dos partidos no processo de nomeações, os presidentes tendem a formar sua equipe de administração e das cortes federais preponderantemente a partir das fileiras de seus partidos. Assim, a filiação partidária compartilhada continua servindo como uma fonte de parentesco simbólico entre o Presidente e os nomeados, dos quais ele espera que interpretem sua vontade junto à burocracia. Segundo Davidson (1985), a seleção de pessoal para a Casa Branca, quando funciona eficientemente, leva em consideração as preferências dos congressistas. Mas em geral, poucos indicados são completamente rejeitados. Laços partidários ou ideológicos muitas vezes unem os dois poderes, capacitando os presidentes a forjar coalizões no Capitólio fora de suas próprias linhas partidárias. Caso o partido do Presidente não disponha de maioria em uma das duas casas legislativas ele pode ser pressionado a indicar um adversário político para o cargo em questão.

Grant (1997), por sua vez, ressalta que os indicados não precisam ser do mesmo partido do Presidente, nem ter ocupado outro posto político no passado, sendo que muitos secretários são selecionados por sua *expertise* ou capacidade administrativa. Todavia, entende que a lealdade dos secretários ao Presidente e a seus programas é um fator importante para a decisão do mesmo sobre quem indicar. Consonantes com esta visão, Rosatti e Scott (2011), sustentam que os Presidentes tentam indicar pessoas leais, inteligentes e que compartilham de sua perspectiva ideológica e visão de mundo. Tendo isto em vista, costumam recrutar conselheiros de campanha, mas também pessoas ligadas ao direito, negócios, política e governo, academia e pesquisa. As escolhas presidenciais para estes cargos têm um efeito crucial sobre o alcance da influência do chefe do Executivo num determinado departamento. Nesse sentido, há grandes chances de o Presidente indicar pessoas próximas ao seu partido e conselheiros de campanha para ocupar posições importantes no Governo. A seguir,

detalhamos o papel dos atores dentro da burocracia envolvida diretamente na formulação e implementação da política externa: Departamento de Defesa, Conselho de Segurança Nacional, Agência Central de Inteligência, Departamento de Segurança Nacional, Departamento de Estado e Agência para o Desenvolvimento Internacional.

### *2.5.1. Departamento de Defesa*

A partir do fim da II Guerra Mundial os Estados Unidos e o mundo entraram numa nova era de competição ideológica global. Segundo o Tenente Coronel americano Thomas P. Reilly (2004), neste contexto, vieram à tona, duas fundamentalmente diferentes filosofias políticas no debate sobre o futuro curso do papel americano no mundo. A primeira delas resultou de uma antiga cultura política conservadora que temia que o desenvolvimento de um estado de segurança nacional forte colocaria em perigo os valores básicos, princípios e instituições associadas com a democracia americana. Este grupo também temia que a criação de um Executivo forte pudesse prejudicar o equilíbrio básico constitucional entre o Congresso e o Poder Executivo. Já a segunda tratava-se de uma nova filosofia de segurança nacional, baseada na crença de que os EUA deveriam buscar um papel ativo nos eventos mundiais. Esta abordagem ressaltou que os Estados Unidos tinham entrado em uma era de guerra total, em que as novas ameaças exigiam um novo grau de vigilância, preparação militar e mobilização de recursos para a defesa da nação. Estava assim presente a percepção de que não era possível separar a defesa das liberdades americanas da defesa das liberdades em todos os lugares do mundo. No final, como em todos os processos políticos em uma sociedade democrática, argumenta Reilly, o debate entre essas filosofias acabou em um compromisso, que culminou na aprovação pelo Congresso, em julho de 1947, da Lei de Segurança Nacional.

A Lei de Segurança Nacional de 1947 estabeleceu a moderna estrutura de segurança nacional americana, criando uma série de novas agências, incluindo a Comissão de Recursos de Segurança Nacional, a Agência Central de Inteligência (CIA), o Conselho de Chefes do Estado Maior Conjunto e o Departamento de Defesa, a partir da fusão do Departamento de Guerra e do Departamento da Marinha e o Conselho de Segurança Nacional.

Durante a Guerra Fria, o Departamento de Defesa (DoD) se expandiu, transformando-se em um enorme aparato burocrático, que emprega três milhões de pessoas, entre civis e militares, e dispõe de um orçamento que supera setecentos bilhões de dólares ao ano. De acordo com seu quadro de organização formal e o modelo burocrático ideal, o DoD opera racionalmente dentro de uma estrutura piramidal composta de três níveis. Nesse modelo, os responsáveis pelos serviços individuais implementam e executam os planos e as políticas de

seus superiores, isto é, do *Joint Chiefs of Staff*, que consiste de oficiais militares sêniores, os quais respondem ao Escritório do Secretário de Defesa, que representam o presidente e o controle civil, conforme estabelecido na Constituição. Contudo, afirmam Rosati e Scott (2011), a realidade do processo de formulação de políticas dentro do DoD está muito longe do ideal, sendo uma das mais complexas burocracias governamentais. O Escritório do Secretário de Defesa tem pouca autoridade legal para influenciar as operações do *Joint Chiefs of Staff* ou dos serviços individuais. Decisões sobre alocação de recursos do orçamento militar, deveres e promoções da carreira militar têm sido tomadas dentro dos serviços individuais, que institucionalizaram e padronizaram essas práticas. O mesmo se aplica às decisões sobre quais armas construir, onde implantá-las e como usá-las em combate. O Presidente e o Secretário de Defesa podem exercer influência sobre os assuntos nos quais são mais interessados, caso contrário eles têm impacto limitado sobre as decisões dos serviços.

#### 2.5.2. Conselho de Segurança Nacional

Desde a sua criação no governo do presidente Truman, a função do Conselho de Segurança Nacional (NSC) foi a de assessorar e auxiliar o Presidente em matéria de segurança nacional e política externa, coordenando as várias agências governamentais. Os membros estatutários do NSC são o Presidente dos EUA, o Vice-Presidente e os Secretários de Estado e de Defesa. Pelo estatuto, o diretor da CIA e o presidente do *Joint Chiefs of Staff* são conselheiros. Outros conselheiros, incluindo membros de gabinetes adicionais, tais como o Secretário do Tesouro, podem ser convidados. O Chefe do Poder Executivo preside a reunião, mas o Conselho não precisa convocá-la formalmente. De acordo com Rosati e Scott (2011), mudanças no NSC ao longo do tempo resultaram em um declínio de sua atividade formal de instância tomadora de decisões, enquanto o *staff* do NSC tornou-se mais importante, fornecendo ao Presidente fontes independentes de informação e conselho.

Em 1986 houve uma ampla reformulação na estrutura do Departamento de Defesa, com a aprovação pelo Congresso americano do *Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act*, criado, entre outras coisas, com o intuito de melhorar a difícil cooperação entre as diversas forças militares durante as operações. Esta lei estabeleceu também que o Presidente deveria enviar ao Congresso todos os anos um relatório global sobre a estratégia de segurança nacional dos Estados Unidos conhecido como *National Security Strategy Report* (NSS), articulando as prioridades da Administração em termos de políticas e instrumentos que lidam com as ameaças para a segurança nacional. Este documento é preparado no âmbito do NSC e apresenta as diretrizes de segurança nacional dos EUA em cada administração.

### *2.5.3. Agência Central de Inteligência*

Por causa de uma falta geral de compreensão do papel da CIA, controvérsias significativas trazem periodicamente à superfície questões amplas sobre a relação apropriada entre o serviço de inteligência e os formuladores de políticas. De acordo com Gates (1988), o papel da CIA no processo de política externa apresenta três facetas. A primeira é a de que a CIA é responsável pela coleta e análise da inteligência e sua distribuição aos formuladores de políticas, principalmente ao Presidente, ao Conselho de Segurança Nacional (NSC) e aos departamentos de Estado e Defesa. Em segundo lugar, a CIA é encarregada de conduzir ações secretas, a única área em que implementa políticas. O terceiro e mais significativo é o papel da CIA desempenhado na interação entre a comunidade de inteligência e a comunidade de formulação de políticas. Evidentemente, as contribuições da CIA aos formuladores raramente chegam ao conhecimento do público. Apesar disso, seu papel é fundamental para os outros Departamentos formularem políticas eficazes.

### *2.5.4. Departamento de Segurança Nacional*

Organizado a partir de um conjunto de agências já existentes, o Departamento de Segurança Nacional foi criado em resposta aos atentados de 11 de setembro de 2001. O principal objetivo deste Departamento é preparar-se para prevenir e responder às emergências domésticas, particularmente o terrorismo, mas também aos desastres naturais. Enquanto o Departamento de Defesa comanda ações militares no exterior, o Departamento de Segurança Nacional trabalha na esfera civil para proteger os Estados Unidos dentro e fora de suas fronteiras. Em 2003, este Departamento incorporou e assumiu as funções do Serviço de Imigração e Naturalização, dividindo-o em um setor para tratar de assuntos consulares e outro para tratar da segurança das fronteiras.

### *2.5.5. Departamento de Estado*

O Departamento de Estado é uma das organizações mais importantes no processo de formulação da política externa americana. De acordo com Rosati e Scott (2011), por mais de 150 anos até a Segunda Mundial, o Departamento de Estado foi a maior organização responsável pelos assuntos externos. A política externa era feita dentro do DoS, gerenciada por seus membros e executada pelos embaixadores e outros membros do departamento no exterior. Outras organizações dentro do governo, como o Departamento do Tesouro e especialmente os militares participavam da condução da política externa, mas o Departamento

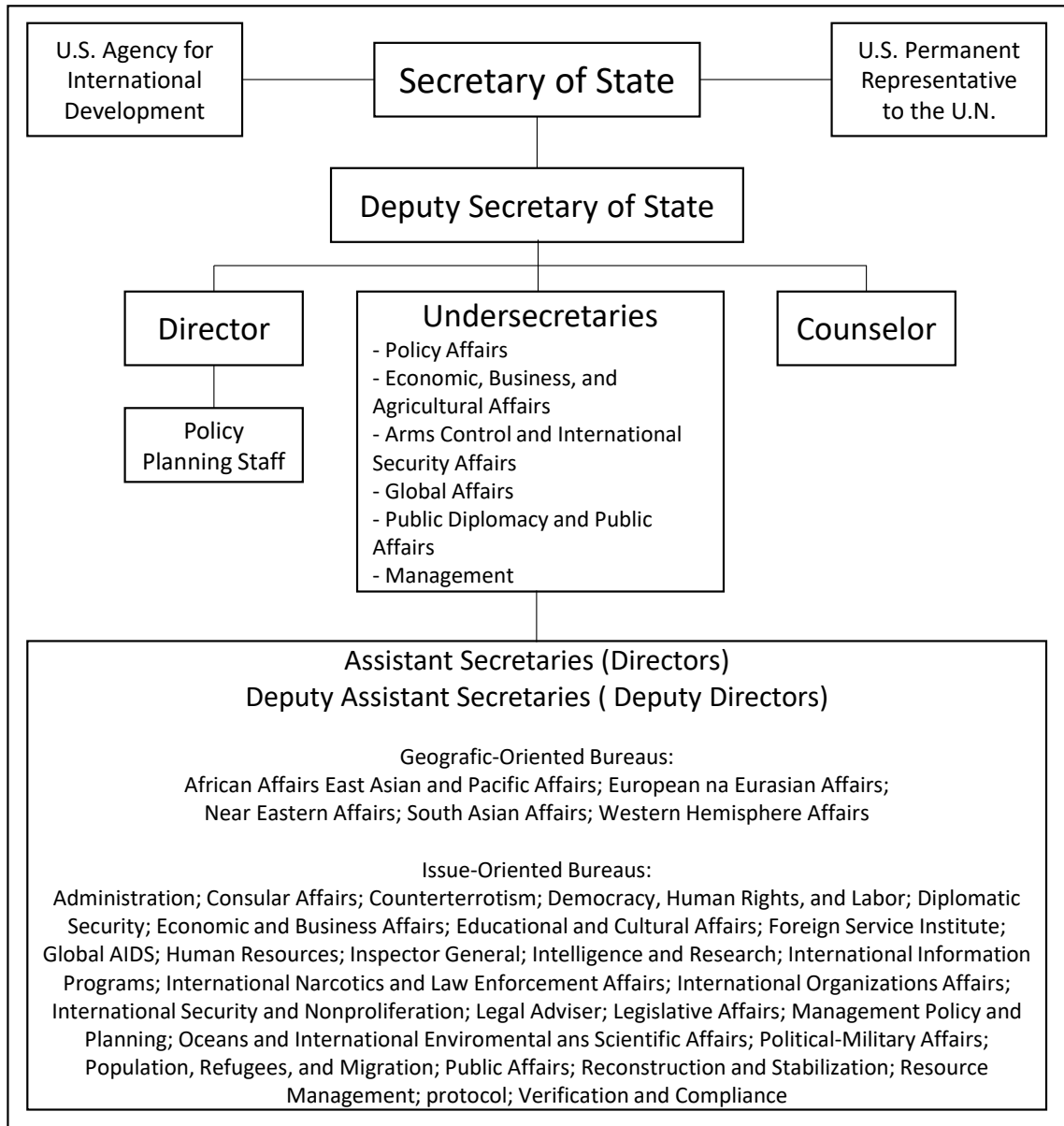
de Estado era a agência dominante no processo. Todavia, o Departamento de Estado tem passado por um declínio em sua influência sobre a política externa, argumentam os autores. Cinco padrões históricos e globais seriam responsáveis por este declínio: 1) a importância maior dos assuntos internacionais para os EUA; 2) o poder maior dos EUA no mundo; 3) a revolução global das comunicações; 4) o aumento do uso da força como um instrumento na política externa; 5) a importância crescente da economia internacional. Ainda assim, ao longo do tempo, o Departamento de Estado permaneceu orientado a cumprir os propósitos para o qual foi criado em torno de representar o governo no exterior, apresentar os pontos de vistas estrangeiros ao governo dos EUA, se empenhar em diplomacia e negociações, analisar e relatar eventos no exterior e dar conselhos políticos.

Em 2010, a estrutura burocrática do Departamento de Estado contava com um orçamento de 16 bilhões de dólares e operava 250 missões diplomáticas em quase todos os países e em muitas organizações internacionais. Em comparação com outros aparatos, o Departamento de Estado é relativamente pequeno. Todavia, é extremamente complexo porque é uma burocracia global e muitos dos seus oficiais de serviços externos trabalham no exterior (Figura 1). Por conta disto, na prática o DoS opera como uma grande organização burocrática. Seu quadro de pessoal é composto por quase 60 mil empregados, dos quais 13.500 são profissionais de serviço externo. Desses 6.500 são oficiais de serviço externo e 5.000 especialistas de serviço externo. Há outros 1.200 profissionais alocados na USAID. Cerca de dois terços de todos os empregados do DoS estão alocados em Washington, D.C., e proximidades (ROSATI e SCOTT, 2011).

No exterior, há cerca de 180 embaixadas nos países que mantem relações diplomáticas oficiais com os Estados Unidos. Em alguns poucos casos especiais onde não há relação diplomática com um país os Estados Unidos é representado por um escritório de contato ou por uma seção de interesses estadunidenses. O tamanho e a complexidade das embaixadas variam enormemente. O embaixador é considerado chefe da missão e é responsável por todos os empregados da embaixada. Em sua estrutura doméstica, o DoS possui cinco grandes níveis hierárquicos: secretário, vice-secretário, subsecretários, secretários assistentes e vice-secretários assistentes. O secretário é o responsável por gerenciar o DoS para o Presidente. O vice-secretário assume quando o secretário está ausente. Desde 1999, o secretário e o vice contam com o apoio de seis subsecretários responsáveis por supervisionar as seguintes áreas: assuntos políticos; assuntos econômicos, de negócios e agricultura; controle de armas e de segurança internacional; democracia e assuntos globais (meio-ambiente, direitos humanos, saúde); diplomacia pública; e gestão (orçamento e pessoal). Os três níveis hierárquicos

superiores são responsáveis pela conduta geral do Departamento. Mais a maioria do trabalho especializado ocorre nos dois níveis inferiores. Como outras estruturas de política externa, o DoS é organizado através de divisões geográficas e temáticas, conforme figura abaixo.

*Figura 1 - Hierarquia Organizacional do Departamento de Estado*



Fonte: U.S. Department of State, United States Government Manual, *on-line*.

#### 2.5.6. US Agency for International Development

A agência estadunidense para o desenvolvimento internacional (USAID) foi fundada em 1961 pelo Presidente John F. Kennedy para ajudar os países do terceiro mundo a



desenvolverem-se e para conter a expansão da influência soviética ao redor do mundo. Desde o *Foreign Affairs Reform and Restructuring Act* de 1998, a USAID está alojada dentro do Departamento de Estado e seu administrador se reporta ao Secretário de Estado. Contudo, a agência permanece amplamente autônoma. Nos últimos anos tem havido um esforço maior em torno de coordenar os objetivos da agência e do departamento, o que resultou na produção conjunta de um plano estratégico integrado para melhor coordenar a política externa e o desenvolvimento de programas.

Desde sua fundação, a USAID tem fornecido empréstimos, doações e assistências técnicas para estimular o desenvolvimento político e econômico em cerca de cem países. Seus programas atuais têm como metas promover a prosperidade econômica, fortalecer a democracia e a boa governança; proteger os direitos humanos, melhorar a saúde global, promover segurança alimentar e agricultura, melhorar a sustentabilidade ambiental, investir na educação, ajudar sociedades a prevenir e recuperar-se de conflitos e prestar assistência humanitária em situações de desastres naturais ou provocados pelo homem (USAID, on-line). O orçamento da USAID é de aproximadamente 10 bilhões de dólares (ROSATI e SCOTT, 2011). Considerando a importância desta agência tanto no que diz respeito à formulação quanto à implementação dos programas ligados à política externa, é fundamental que o presidente indique para ocupar o cargo de administrador da mesma, pessoas de sua confiança. Assim como ocorre em relação aos Secretários dos Departamentos, a indicação do administrador da USAID precisa ter o consentimento do Senado.

Com efeito, as funções da burocracia de política externa que delineamos mostram sua importância, a qual pode chegar a superar a importância do Congresso em aprovar certas políticas e procedimentos neste âmbito. Reunindo qualidades como o sigilo da informação, alcance geográfico, hierarquia interna, especialização profissional e continuidade, a burocracia de política externa possui requisitos que faltam ao Congresso e que ao mesmo tempo são indispensáveis para o Presidente. De acordo com Nelson e Tillman (1985), após a Segunda Guerra Mundial as decisões presidenciais relacionadas à política externa pautaram-se cada vez mais nas informações e recomendações fornecidas pela burocracia de política externa vinculada ao Executivo.

Críticos do papel assumido pela burocracia apontaram, contudo, o risco de ela estar mais interessada em predeterminar as decisões presidenciais do que simplesmente informar ao Presidente. Apesar disso, assim como a burocracia de política interna, a burocracia de política externa existe somente em um estado de subordinação formal ao Presidente, não

representando uma ameaça aberta ou velada ao poder presidencial e à legitimidade constitucional. Desse modo, embora na relação entre Presidente e burocracia ocorra influência nos dois sentidos, a última palavra é sempre a do Presidente, que conta com o apoio de seus secretários nomeados para moldar as políticas de acordo com sua visão pessoal e a do seu partido.

Em suma, os partidos constituem um dos elos primários entre os eleitores e a Casa Branca, o que lhes fornece a oportunidade de impor medidas de controle e responsabilidade sobre a presidência. Na medida em que o Presidente detém a prerrogativa constitucional de implementar políticas, os partidos podem trabalhar para incluir na agenda do Executivo as políticas delineadas nos manifestos durante a campanha e se posicionar perante assuntos que ganhem visibilidade durante seu período de governo. Entretanto, Brown (1985) adverte que são abundantes e significativas as áreas de tensão entre presidentes e partidos. Apesar de parecerem inextricavelmente unidos como instituições no processo governamental norte-americano, entre presidentes e partidos pode haver uma profunda indiferença. Em sua visão, os presidentes têm mostrado pouco desejo de que as organizações partidárias fortaleçam a sua influência na política ou no governo, pois ao mesmo tempo em que elas fornecem apoio, podem servir como uma força de limitação se os líderes partidários decidirem discordar dos planos políticos da Administração. Além disso, o uso crescente de primárias presidenciais, *staffs* da Casa Branca cada vez maiores, acesso presidencial instantâneo aos meios de comunicação eletrônicos e fontes independentes de financiamento de campanhas tornaram os presidentes muito menos devedores a seus partidos e menos responsáveis perante eles.

Para Grant (1997), uma forte relação entre Presidente e partido pode trazer mais dificuldade para o primeiro obter consenso em políticas e cumprir seu papel como líder nacional. Além disso, o viés antipartidário na sociedade e na mídia estadunidense, somado a expectativa de que o Presidente deve governar para todos faz com que a maioria dos presidentes não seja partidário na sua abordagem para governar, principalmente quando eles necessitam de apoio da oposição. Gibbs (2009), por sua vez, considera que o enfraquecimento das relações entre Presidente e partido ao longo do tempo deu mais força ao primeiro para agir de forma independente, permitindo que usasse seus recursos exclusivos, tais como a atenção da mídia, para promover propostas políticas. Levando-se em consideração estas análises, presume-se que a capacidade de o partido no Executivo influenciar os posicionamentos do Presidente é limitada, porém existe em alguma medida. Mas devemos ressaltar que o posicionamento do Presidente não reflete em sua totalidade o posicionamento

do partido, já que o mesmo é construído com base na interação estratégica com outros atores dentro do Executivo.

## **2.6. REGULAÇÃO DAS CAMPANHAS E SISTEMA ELEITORAL**

Foram os cinquenta Estados e não o governo federal, que primeiramente regularam a condução das eleições nos níveis federal, estadual e local. Esta regulação, aliás, não só institucionalizou o sistema bipartidário como também privilegiou especificamente os partidos Republicano e Democrata. Embora apenas Delaware e Oklahoma coloquem explicitamente Democratas e Republicanos como primeiro e segundo na cédula de votação, todos os outros Estados (exceto Alabama, Idaho, Mississippi e Virginia) usam o resultado da última eleição para ordenar os partidos na cédula, o que na prática favorece os dois partidos maiores. Pequenos e novos partidos e candidatos independentes geralmente necessitam submeter petições assinadas por um número substancial de eleitores antes de cada eleição para que eles possam aparecer na cédula de votação ou ter conquistado certo percentual de votação (algo entre 2% e 20%) na última eleição (KATZ; KOLODNY, 1994; DWYRE, 2010).

O envolvimento federal na definição de partido começou a partir de 1946 ou, mais substancialmente, de 1971, como uma consequência indireta da regulação das finanças de campanha. Desde 1974, está disponível financiamento público para as campanhas presidenciais. Para estarem aptos a receber o recurso, os maiores partidos precisam ter obtido 25% do voto popular na eleição anterior. Por sua vez, os partidos menores precisam ter alcançado ao menos 5% dos votos na eleição anterior. Em trinta anos apenas um partido pequeno esteve apto a captar financiamento público de campanha, o Partido Reformista de Ross Perot (DWYRE, 2010).

A conformação do espaço de competição dos partidos na arena eleitoral se dá através das regras do sistema eleitoral estadunidense, que estabelecem a realização de eleições majoritárias em turno único para o Executivo e o Legislativo. De acordo com as considerações de Duverger (1951), as quais ficaram conhecidas como “Leis de Duverger”: 1) o sistema majoritário de um só turno tende ao dualismo dos partidos; 2) o sistema majoritário de dois turnos e a representação proporcional tendem ao multipartidarismo. Dessa forma, ao estabelecer as regras dispostas no primeiro caso os Estados Unidos tenderiam a conformar um sistema bipartidário, o que de fato tem ocorrido. Arendt Lijphart (2003) realizou testes empíricos destas leis em 22 democracias, encontrando apenas dois casos desviantes: Áustria e Canadá, evidenciando o poder analítico dessas leis.

A essas leis estão associados os efeitos mecânico e psicológico de Duverger (1951). O efeito mecânico é a tendência que todos os sistemas eleitorais em prática nas democracias têm de sub-representar os menores partidos e sobre-representar os maiores. A consequência deste efeito é que os maiores partidos recebem percentualmente mais cadeiras do que votos recebidos. Operando mecanicamente, tal efeito está livre de qualquer cálculo estratégico. Já o efeito psicológico diz respeito à concretização do efeito mecânico, isto é, a punição aos menores partidos, ao estimular os eleitores a deixar de votar em um partido sub-representado em eleição anterior para não desperdiçar seu voto na eleição atual. O efeito psicológico precisa de pelo menos duas eleições para ocorrer e afeta o voto, enquanto o efeito mecânico afeta as cadeiras. De acordo com Nicolau e Schmitt (1995), a proposição de Duverger acerca da relação entre sistema majoritário de turno único e bipartidarismo pode ser vista como resultado da composição dos efeitos mecânico e psicológico. Em um sistema eleitoral de magnitude  $(M) = 1$ , os dois efeitos ocorrem apenas no âmbito distrital, de modo que a passagem do bipartidarismo distrital para o nacional dependeria, para Duverger, de um nível adequado de centralização e nacionalização de duas grandes organizações partidárias e, para Sartori (1986), da distribuição geográfica do voto, dispersão de minorias, existência de partidos estruturados e de um eleitorado de um possível terceiro partido disperso.

As eleições para Presidente dos Estados Unidos ocorrem a cada quatro anos e podem ser divididas em duas etapas: a escolha do candidato a Presidente dentro do partido (primárias ou cáucus) e a escolha do Presidente por todo o eleitorado que se inscreveu para votar. Essas duas etapas, aliás, decorreram de reações, nos anos 1890, ao poder e corrupção das máquinas partidárias nas grandes cidades<sup>6</sup> e reduziram a habilidade dos partidos em torno de organizar e mobilizar apoio popular (Dwyre, 2010). As primárias ocorrem em consonância com a legislação de cada Estado, sendo que os eleitores do partido ou militantes elegem os delegados para a Convenção Nacional do partido ou votam diretamente no candidato. Os delegados escolhidos nos Estados votam então na Convenção e escolhem o candidato a presidente dos EUA pelo partido, o qual uma vez escolhido deve indicar seu candidato a vice-presidente que, por seu turno, tem seu nome ratificado pelos convencionais.

Na eleição presidencial propriamente dita, os eleitores não votam diretamente nos candidatos, mas sim nos delegados indicados por cada um dos 50 Estados e pelo Distrito de Columbia. A distribuição de delegados por Estado é igual ao número de membros no

---

<sup>6</sup> Segundo Dwyre (2010), os partidos usavam seu controle sobre o processo de indicação de candidatos para escolher candidatos cooperativos ao governo que apoiariam os interesses dos financiadores dos partidos; e os eleitores eram mobilizados como uma recompensa de seu apoio ao partido, com patronagem, contratos de governo e serviços sociais.

Congresso que o Estado tem direito. Atualmente o Congresso é composto por 435 deputados e 100 senadores. O Distrito de Columbia não tem representação no Congresso, mas a 23ª Emenda garante a ele o direito de ter no Colégio Eleitoral o mesmo número de delegados do Estado menos populoso, que no caso são três delegados. Desse modo, o Colégio Eleitoral totaliza 538 delegados. A maioria dos Estados utiliza na eleição o sistema “*winner-takes-all*”, em que o candidato que obtiver a maioria dos votos populares conquista todos os delegados do Estado para o Colégio Eleitoral. Já o método Maine é utilizado pelo Estado a que dá seu nome (desde 1972) e pelo Estado de Nebraska (1996). Este consiste na divisão do Estado em distritos senatoriais (que correspondem ao Estado inteiro e elegem dois delegados) e distritos congressuais, correspondentes aos distritos pelos quais são eleitos os deputados. O candidato a Presidente que obtiver a maioria dos votos em cada distrito leva o delegado do distrito. Uma vez eleitos pelo eleitorado, os delegados têm direito a um voto para Presidente e um voto para Vice, os quais são dados separadamente. É necessária uma maioria absoluta de 270 votos para que Presidente e Vice possam ser eleitos. O Colégio Eleitoral não chega a se reunir formalmente, sendo os votos dos delegados enviados para o Senado pelo correio. Em sessão conjunta no Congresso, o presidente do Senado (cargo ocupado pelo Vice-Presidente em exercício) faz a contagem dos votos e divulga o resultado. Caso nenhum dos candidatos a Presidente tenha obtido a maioria absoluta, a Câmara dos Deputados escolherá o Presidente dentre os três mais votados. Caso nenhum dos candidatos a Vice-Presidente consiga a maioria absoluta, o Senado, por maioria absoluta, escolherá o Vice-Presidente dentre os dois candidatos mais votados.

As eleições para o Congresso são realizadas em anos pares e são também majoritárias, operando-se o sistema de voto distrital puro, em que apenas o candidato mais votado do distrito se elege. Dadas as regras do sistema eleitoral, ao escolher um partido, automaticamente se vota em um determinado candidato. Nas primárias partidárias que antecedem as eleições, os eleitores escolhem qual candidato irá representar o partido, naquele distrito, no pleito. Para o Senado ocorrem eleições a cada dois anos para o preenchimento de aproximadamente um terço das vagas. Cada Estado é igualmente representado por dois senadores, totalizando cem senadores. Mas nunca dois senadores do mesmo Estado são eleitos numa mesma eleição. O tempo de mandato é de seis anos e os candidatos ao Senado dos principais partidos são escolhidos em eleições primárias. Na Louisiana e em Washington é necessário que o candidato vencedor atinja a maioria absoluta dos votos, o que é possibilitado por uma nova eleição entre os dois candidatos mais votados caso nenhum deles tenha atingido a maioria de votos no primeiro turno. Para a Câmara dos Representantes as eleições são a

cada dois anos e os Estados são representados de acordo com o tamanho de suas populações, sendo que todos eles têm direito a um representante, ao menos. Os Estados são divididos em distritos e cada distrito elege apenas um representante. Se o Estado tem direito a apenas um representante como o Wyoming então seu distrito cobre o Estado inteiro. Já no caso da Califórnia o Estado é dividido em 53 distritos. O tamanho da Câmara é fixo, totalizando 435 assentos. O tempo de mandato é de dois anos. Assim como ocorre na eleição para o Senado, a Louisiana prevê realização de um segundo turno caso o candidato mais votado para a Câmara não tenha obtido a maioria absoluta dos votos. Embora a Constituição americana não preveja representação para o Distrito de Columbia e para os territórios americanos, o Congresso aprovou leis permitindo a estes escolher um delegado representante cada. Estes tem o direito de participar em debates e de votar em comitês, mas não podem votar em legislações.

*Quadro 4 - Composição Atual da Câmara, do Senado e do Colégio Eleitoral.*

| <b>Estado</b>        | <b>Câmara</b> | <b>Senado</b> | <b>Col. Eleitoral</b> |
|----------------------|---------------|---------------|-----------------------|
| Alabama              | 7             | 2             | 9                     |
| Alaska               | 1             | 2             | 3                     |
| Arizona              | 9             | 2             | 11                    |
| Arkansas             | 4             | 2             | 6                     |
| Califórnia           | 53            | 2             | 55                    |
| Carolina do Norte    | 13            | 2             | 15                    |
| Carolina do Sul      | 7             | 2             | 9                     |
| Colorado             | 7             | 2             | 9                     |
| Connecticut          | 5             | 2             | 7                     |
| Dakota do Norte      | 1             | 2             | 3                     |
| Dakota do Sul        | 1             | 2             | 3                     |
| Delaware             | 1             | 2             | 3                     |
| Distrito de Columbia | -             | -             | 3                     |
| Flórida              | 27            | 2             | 29                    |
| Geórgia              | 14            | 2             | 16                    |
| Havaí                | 2             | 2             | 4                     |
| Idaho                | 2             | 2             | 4                     |
| Illinois             | 18            | 2             | 20                    |
| Indiana              | 9             | 2             | 11                    |
| Iowa                 | 4             | 2             | 6                     |
| Kansas               | 4             | 2             | 6                     |
| Kentucky             | 6             | 2             | 8                     |
| Luisiana             | 6             | 2             | 8                     |
| Maine                | 2             | 2             | 4                     |
| Maryland             | 8             | 2             | 10                    |
| Massachusetts        | 9             | 2             | 11                    |
| Michigan             | 14            | 2             | 16                    |
| Minnesota            | 8             | 2             | 10                    |
| Mississippi          | 4             | 2             | 6                     |
| Missouri             | 8             | 2             | 10                    |
| Montana              | 1             | 2             | 3                     |
| Nebraska             | 3             | 2             | 5                     |
| Nevada               | 4             | 2             | 6                     |
| Nova Hampshire       | 2             | 2             | 4                     |

|                    |            |            |            |
|--------------------|------------|------------|------------|
| Nova Jersey        | 12         | 2          | 14         |
| Novo México        | 3          | 2          | 5          |
| Nova Iorque        | 27         | 2          | 29         |
| Ohio               | 16         | 2          | 18         |
| Oklahoma           | 5          | 2          | 7          |
| Oregon             | 5          | 2          | 7          |
| Pensilvânia        | 18         | 2          | 20         |
| Rhode Island       | 2          | 2          | 4          |
| Tennessee          | 9          | 2          | 11         |
| Texas              | 36         | 2          | 38         |
| Utah               | 4          | 2          | 6          |
| Vermont            | 1          | 2          | 3          |
| Virginia           | 11         | 2          | 13         |
| Virginia Ocidental | 3          | 2          | 5          |
| Washington         | 10         | 2          | 12         |
| Wisconsin          | 8          | 2          | 10         |
| Wyoming            | 1          | 2          | 3          |
| <i>Total</i>       | <i>435</i> | <i>100</i> | <i>538</i> |

Fonte: US Electoral College, on-line.

Os dados populacionais do censo são divulgados a cada dez anos e atualizam a distribuição de vagas por Estado. Nesse ponto, é importante frisar que na medida em que todas as legislaturas estaduais são controladas por republicanos e democratas, as linhas distritais não são concebidas de uma forma que permita aos menores partidos e candidatos independentes competir seriamente por um assento na legislatura estadual ou federal. Assim, os maiores partidos frequentemente forjam fronteiras distritais que favoreçam seus próprios candidatos. Esta prática é conhecida como *gerrymandering*. De acordo com Dwyre (2010), essa prática resulta em uma competição pequena para os assentos nos legislativos estadual e federal, prejudicando os partidos menores e candidatos independentes. Ademais, a partir dela verifica-se um aumento da polarização partidária no governo, visto que os candidatos eleitos nesses distritos geralmente são mais extremados ideologicamente. Essa tendência também foi verificada por Carson et al (2007). Segundo os autores, embora o efeito do desenho distrital seja certamente modesto para explicar a polarização partidária no Congresso, é estatisticamente perceptível e, em uma era de maiorias partidárias estreitas, pode muito bem significar a diferença entre ganhar e perder batalhas políticas no Capitol Hill. Nesse sentido, seus resultados sugerem que uma parcela da polarização observada no Congresso está sendo gerada artificialmente pelos cartógrafos responsáveis pela elaboração limites distritais em nível estadual.

## 2.7. CONCLUSÕES PARCIAIS

Ao longo desta seção buscamos identificar e discutir as possíveis competências e limites institucionais para demonstrar os meios pelos quais os partidos podem atuar na política externa. Partindo do entendimento de que a política externa se configura como uma política pública, vimos que há na literatura uma compreensão de que os partidos podem influenciar a mesma indiretamente. A análise da Constituição estadunidense sustenta esta percepção, na medida em que não há no documento nenhuma menção a partidos políticos. Esta ausência pode ser justificada na medida em que havia entre os pais fundadores uma aversão à ideia de partido, então associado à ideia de facção. Apesar disso, os partidos surgiram como uma reação à instabilidade provocada pela regra da maioria no Congresso e tiveram suas regulamentações definidas principalmente no âmbito das Constituições e leis estaduais, as quais têm privilegiado os dois principais partidos. Essas duas vantagens, somadas a adoção do sistema eleitoral majoritário em turno único para o Executivo e para o Legislativo e a prática de *gerrymandering* no desenho dos distritos conduzem e reforçam a tendência bipartidária da competição.

Apesar da Constituição estadunidense não mencionar especificamente os partidos, entendemos que eles podem atuar na política externa através da ação de seus representantes no Executivo e no Legislativo, cujas competências estão definidas. A este respeito, destacamos que as vantagens do Executivo sobre o Legislativo se devem mais à deferência congressional em alguns momentos da história do que ao texto constitucional em si, considerado ambíguo.

No Legislativo, o partido pode atuar na política externa através de seus legisladores, seja fazendo pressão, propondo matérias, votando, avaliando nomeações, tratados ou vetos. No entanto, a capacidade dos partidos atuarem é limitada pela regra da maioria. Caso não disponha da maioria na Casa em que a matéria foi iniciada o partido tem sua influência reduzida para aprovar, rejeitar ou vetar legislação. Além disso, as possibilidades de aprovação dependem também de o partido possuir maioria nas duas Casas e de o Presidente se posicionar pela sanção da legislação. Apesar dessas limitações, tanto o partido da situação quando o da oposição tem a oportunidade de firmar uma posição política quando votam de maneira unificada.

No Executivo, o partido situacionista pode atuar na política externa através dos poderes do Presidente para se posicionar em legislação iniciada no Congresso, sancionar ou vetar legislação, autorizar uma diretriz ou ordem executiva e também através de sua influência sobre os ocupantes de cargos políticos vinculados ao partido. Geralmente, estes



últimos ocupam os principais cargos da burocracia vinculada à política externa. Por outro lado, o número de cargos de confiança pode ser considerado pequeno no corpo burocrático federal estadunidense quando comparado com outras democracias. Nesse sentido, a burocracia concursada consiste em uma força de constrangimento a atuação do partido no poder. Além disso, a ação do Executivo e, em um plano indireto, do partido, também é constrangida pelo Congresso, que pode derrubar vetos e pela influência de grupos de interesse, *think tanks*, mídia e opinião pública. Assim, apesar de todas as limitações, os partidos podem atuar na política externa no Executivo.

Diante deste quadro, pudemos verificar a existência de incentivos e constrangimentos para os partidos políticos atuarem na política externa, seja no Executivo, no Legislativo ou, conforme veremos, na disputa eleitoral, e que a adoção de diferentes estratégias para a competição bipartidária em todas as arenas resulta da interação entre os dois principais partidos e do ambiente institucional.

### **3. ATORES, PREFERÊNCIAS E A POLÍTICA EXTERNA ENQUANTO ESPAÇO DE COMPETIÇÃO**

Conforme demonstramos na seção anterior, há uma série de incentivos e constrangimentos institucionais que permitem a atuação dos partidos, mesmo que de forma indireta, na política externa. Mas o fato de os partidos poderem atuar naquela esfera não a configura, automaticamente, como um espaço de competição. Se levarmos em consideração que a ideia de competição envolve algum grau de divergência e o emprego de diferentes estratégias pelos jogadores, a caracterização da política externa enquanto um jogo parece ainda mais complicada. Nesse sentido, esta seção tem como objetivo demonstrar que a política externa pode ser entendida como um espaço de competição. Assim, em um primeiro momento mostramos que as regras do jogo, isto é, os constrangimentos institucionais condicionam a um tipo específico de jogo, restrito a apenas dois partidos, que interagem a partir de estratégias moderadas ou ideológicas. Em seguida, mostramos como outros atores interessados na política externa a percebem e como eles influenciam as posições dos partidos. Finalmente, comparamos as posições e preferências ideológicas dos partidos ao longo do tempo, destacando as diferenças e os processos de alinhamento.

#### **3.1. O SISTEMA PARTIDÁRIO E OS PARTIDOS POLÍTICOS**

A esse ponto, não resta dúvida de que o sistema eleitoral, as legislações que regulam as campanhas em nível estadual e federal e a prática do *gerrymandering* conformam o sistema partidário estadunidense. No plano teórico, Aldrich (2011) aponta a existência de duas correntes de pensamento preocupadas em classificar sistemas partidários. São elas a política comparada e a escolha racional, sendo esta última a corrente que o autor é vinculado. Para os adeptos da política comparada um sistema partidário é definido em comparação com outras nações, tipicamente pelo número de partidos políticos existentes ou pelo número de partidos duráveis. Sartori (1991) explica que quando os sistemas partidários são classificados de acordo com o critério numérico essa classificação se faz à base de seu formato e este é interessante na medida em que contém predisposições mecânicas, de modo a contribuir para uma série de propriedades funcionais do sistema partidário e do sistema político geral.

Já a abordagem da escolha racional, conforme argumenta Aldrich (2011), define sistemas partidários a partir de suas interações estratégicas. Esta ideia está fundada na premissa de que a política em geral e tudo aquilo que concerne aos partidos diz respeito à

estratégia. Nesse sentido, a chave para entender como ações estratégicas diferem das não estratégicas é que o resultado das ações estratégicas depende das escolhas de todos os atores do sistema. Assim, um sistema partidário consiste de todos e somente daqueles partidos cujas ações ajudam a determinar o resultado e cujas ações dependem da ação de todos os partidos e vice-versa, de eleição para eleição e levando em consideração também as interações com o eleitorado.

Apesar de ter como base premissas diferentes, ambas as correntes consideram o sistema partidário dos Estados Unidos como bipartidário. Sartori (1991) elenca quatro condições flexíveis para um sistema que funciona de acordo com as regras do bipartidarismo. São elas: 1) dois partidos estão em condições de competir pela maioria absoluta de cadeiras; 2) um dos dois partidos consegue, na prática, conquistar uma maioria parlamentar suficiente; 3) esse partido dispõe-se a governar sozinho; 4) a alternância ou rotatividade no poder continua sendo uma expectativa real. A respeito desta última condição o autor explica que a alternância deve ser entendida mais como uma expectativa do que uma ocorrência real de rodízio governamental, pois numa interpretação mais rigorosa os Estados Unidos não poderiam ser classificados como bipartidários, visto que desde 1861 houve longos períodos de superioridade de um partido na presidência. A alternância, assim, significa que a margem entre os dois partidos é pequena ou que há credibilidade suficiente para a expectativa de que o partido na oposição tenha possibilidade de substituir o partido no governo.

Ao analisar as conclusões de Downs (1999) sobre a teoria da competição partidária, Sartori (1991) ressalva apenas que não podemos concordar sem exame com a afirmação de que o bipartidarismo pressupõe um conjunto de condições favoráveis tais como homogeneidade cultural e consenso sobre aspectos fundamentais. Exemplificando através do caso dos Estados Unidos, Sartori explicou que apesar do potencial de conflito ser enorme na sociedade americana ele não se refletia ao nível do sistema partidário, o que se revela claramente pelo alto percentual de não-eleitores e também por estes não-eleitores serem provenientes de baixas camadas sociais. Por fim, argumenta que é um erro afirmar que sistemas bipartidários funcionam sempre, uma vez que só representam uma solução ótima sempre que pressupõe e/ou produzem uma sociedade política com elevado consenso caracterizado por um espectro ideológico mínimo, que era o caso dos Estados Unidos no período analisado pelo autor.

No caso da explicação de Aldrich (2011), dentro do quadro teórico da escolha racional, considera-se que apenas os dois principais partidos, Democrata e Republicano, são atores relevantes no sistema, porque são duradouros em sua interação estratégica. Embora um

terceiro candidato ou partido eventualmente surja como um ator estratégico na disputa presidencial este não perdura ao longo do tempo. De fato, desde o início do século XIX, o sistema partidário americano tem se caracterizado pela existência de, no máximo, dois partidos relevantes.

No primeiro sistema partidário, que durou do início do processo constitucional até 1812, os Federalistas se opuseram aos antifederalistas, estes organizados em torno do Partido Republicano-Jeffersoniano. De acordo com Binkley (1961), os antifederalistas nunca foram um partido político no verdadeiro sentido da palavra. Nos vários Estados em que eles se organizaram, lutaram em vão para impedir a ratificação da Constituição, mas não tiveram oportunidade para formar uma combinação de âmbito nacional. Contudo, a Guerra franco-britânica e a Revolução Francesa transformaram as alianças opostas dos interesses federalistas e antifederalistas em partidos integrados com convicções intensificadas. De um lado, os antifederalistas insistiam em uma declaração de guerra à Inglaterra, por conta do apoio da França na Guerra de Independência Americana. De outro, os federalistas, preocupados com o comércio com a Inglaterra, rebateram os anseios antifederalistas com uma política de neutralidade. Liderados por Thomas Jefferson, os agrários do movimento antifederalista formaram então o partido Republicano-Jeffersoniano e foram ganhando notoriedade na medida em que aumentaram os temores e animosidades contra o programa financeiro de Hamilton.

Segundo Binkley (1961), os republicanos-jeffersonianos constituíam uma federação negligente de partidos locais, reunindo sob suas fileiras sertanejos, agrários e setores federalistas, cujo traço predominante era o conservantismo. Já os federalistas se viram obrigados a estabelecer seu próprio sistema oligárquico de direção partidária baseado no pressuposto do direito dos líderes a dirigir o partido. Representando, pelo menos quanto ao que concernia à nova Inglaterra uma união cordial entre o clero, a magistratura, a advocacia e a sociedade através do Estado, sua combinação era dominada por uma classe governante que tinha controlado a opinião pública desde os primeiros tempos coloniais e considerava incontestável o seu direito de governar. Segundo Aldrich (2011), na segunda legislatura do Congresso (1791-1793), muitos congressistas podiam ser identificados como federalistas ou republicanos-jeffersonianos e na terceira legislatura (1793-1795) padrões de votação podiam ser identificados como polarizados ao longo das linhas partidárias. Embora não seja possível precisar uma data para a formação desses partidos, eles claramente emergiram na nova ordem, impelidos pelas tentativas de Hamiltonianos e Jeffersonianos em obter um consistente padrão de vitórias em políticas numa reação à instabilidade aparente do primeiro Congresso. De

acordo com Eldersveld (2000), os federalistas começaram a enfraquecer a partir de 1808. Em decorrência disto, entre 1816 e 1828 há um domínio absoluto do Partido Republicano-Jeffersoniano, que viria a dividir-se em 1828 em quatro subunidades, lideradas por Jackson, Clay, Adams e Crownford.

Com efeito, a origem do Partido Democrata, em 1828, remonta ao antigo partido Republicano-Jeffersoniano, a partir da liderança de Andrew Jackson, que venceu as eleições presidenciais em 1828 e 1832 sobre o Partido Nacional-Republicano, liderado por Adams. Aldrich (2011) explica que o Partido Democrata surgiu sem uma plataforma, para poder congregiar muitos grupos sem constrangê-los. Centrado em vencer eleições, sustentava a visão de que o centro da maioria do público traz controle do governo e com isso controle de políticas. O contexto social favoreceu este tipo de partido que emergia. A infraestrutura nacional, especialmente a de transporte e comunicações estava melhorando rapidamente. O crescimento populacional impulsionou novas fronteiras, ficando tecnologicamente viável um partido de massa nacional. O rápido crescimento da população requereu uma similar organização dos partidos para mobilizar o eleitorado.

De 1836 a 1852, os Democratas rivalizaram contra os Whigs. Eles se alocaram em uma competição cerrada tanto nacionalmente quanto nos Estados, dividindo-se primeiramente em temas econômicos, defendendo posições sobre tarifas, desenvolvimento nacional e assuntos similares. Temas seccionais como a escravidão raramente apareceram na disputa nacional e quando apareceram ambos os partidos batalharam para permanecer em equilíbrio. Mas o aparente equilíbrio desse sistema se foi em 1854. De acordo com Eldersveld (2000), tensões sectárias e ideológicas aumentaram no sistema partidário e levaram ao estabelecimento do Kansas-Nebraska Act de 1854<sup>7</sup> e da quebra da competição bipartidária entre Democratas e Whigs. De 1854 a 1860 os partidos atravessaram uma crise de transição pluralista antes que o sistema bipartidário estivesse restabelecido. Neste período foi formado o Partido Republicano.

Segundo Aldrich (2011), a emergência do partido Republicano foi, sobretudo, nortenha e deveu-se necessariamente à escravidão, mas foi também devido aos cálculos dos ambiciosos candidatos de classe média. O desmonte do sistema bipartidário anterior fez os políticos optarem por novos partidos em 1854. Políticas e ambição foram fatores de escolha. O partido Republicano e a maioria de seus líderes eram antiescravistas em perspectiva, mas

---

<sup>7</sup> Trata-se de uma lei federal dos Estados Unidos que organizava um governo para os territórios que iriam tornar-se mais tarde nos Estados do Kansas e Nebraska, atribuindo aos colonos o direito de decidir sobre a legalidade da escravatura.

não eram abolicionistas. Era um partido focado em apelo de políticas, mas não era um partido ideológico. Isto é, não era somente antiescravista e extremista. Ele foi conduzido por políticos ambiciosos que desejavam vê-lo se tornar viável, grande e que agiram para ver isso se realizar. De um núcleo de sentimento antiescravista, ele se expandiu o suficiente para atingir o *status* de um grande partido.

De acordo com Eldersveld (2000), entre 1860 a 1892, ocorreu o desenvolvimento de organizações políticas urbanas, a adoção de legislação de proteção da integridade das eleições (o sistema de voto australiano, por exemplo) e o envolvimento popular nos processos partidários, seja em relação ao fortalecimento das lealdades partidárias ou na participação eleitoral do povo. Depois de um período de controle Republicano até 1874, estes e os Democratas alternaram o controle da presidência e do Congresso. A maior ameaça ao sistema bipartidário foi posta pelo Partido Popular<sup>8</sup> em 1892, que garantiu mais de um milhão de votos populares e vinte e duas cadeiras no Colégio Eleitoral. Mas esta ameaça teve curta duração, sendo o sistema bipartidário o padrão dominante já em 1896, quando iniciou um domínio de dezesseis anos do Partido Republicano.

Em 1912 (com Theodore Roosevelt concorrendo a presidência pelo Partido Progressista<sup>9</sup>) e em 1924 (com a entrada na disputa presidencial do senador La Follette pelo novo Partido Progressista<sup>10</sup>) o sistema partidário enfrentou crises. A partir da eleição de Franklin Roosevelt, em 1932, ocorreu um realinhamento partidário, em que os democratas estiveram no controle do sistema até 1952, apesar de uma crise em 1948 quando duas facções dentro do partido indicaram seus próprios candidatos para a presidência. As vitórias de Eisenhower em 1952 e 1956 interromperam o controle Democrata e a partir de 1960 os partidos vem se alternando na presidência.

A ameaça de um terceiro partido ao sistema surgiu novamente em 1968 com George Wallace concorrendo pelo Partido Independente Americano<sup>11</sup> e em 1992 e 1996 com o empresário Ross Perot. Segundo Eldersveld (2000), a política americana estaria mais volátil e pluralizada. As mudanças mais importantes nesse período estão relacionadas ao

---

<sup>8</sup> O People's Party ou Partido Popular, como era conhecido, foi fundado em 1891 durante do movimento populista e perdurou até 1908. Defendia uma postura crítica ao capitalismo, especialmente aos bancos e ferrovias. Sua base de apoio popular era formada pelo movimento sindical, agricultores brancos de algodão no Sul (especialmente na Carolina do Norte, Alabama e Texas) e produtores de trigo em dificuldades (especialmente no Kansas e em Nebraska).

<sup>9</sup> O Partido Progressista de 1912 foi formado por Theodore Roosevelt depois de uma divisão no Partido Republicano entre ele e o então Presidente William Howard Taft, mas dissolveu-se a partir de 1916.

<sup>10</sup> O Partido Progressista de 1924 foi criado para o senador Robert M. La Follette concorrer à presidência. Porém, desapareceu logo após a eleição.

<sup>11</sup> Após perder as primárias democratas de 1964 e ter suas políticas segregacionistas rejeitadas pelo partido, Wallace formou o Partido Independente Americano para concorrer as eleições de 1968.

desenvolvimento tecnológico nas campanhas, particularmente no uso da televisão e da internet, a nova consciência do papel dos grupos de interesse na política partidária, as tentativas de regulá-los e a emergência do conflito ideológico nas campanhas partidárias. Desse modo, apesar de terem surgido ao longo das décadas ameaças pontuais ao sistema bipartidário, este perdura desde a promulgação da Constituição estadunidense. Desde 1860, aliás, a interação estratégica ocorre entre democratas e republicanos. Assim como o sistema partidário foi moldado pelo ambiente institucional, a estrutura organizacional interna desses partidos também pode ser entendida como uma resposta às regras do jogo, como vemos a seguir.

### **3.1.1. ESTRUTURA ORGANIZACIONAL, SEPARAÇÃO DE PODERES E FEDERALISMO**

De acordo com Katz e Kolodny (1994), a partir de uma perspectiva estrutural, democratas e republicanos podem ser entendidos como sendo duas alianças vagas, cada qual se constituindo de três organizações fundamentalmente diferentes. Esta compreensão está baseada na percepção de que a separação de poderes e o federalismo, que caracterizam o governo americano, também se refletem na organização dos partidos. Em relação ao primeiro aspecto, cada partido dispõe de um Comitê Nacional, que corresponde a uma instância executiva nacional dos partidos que disputam a presidência dos Estados Unidos e de dois *cáucus* para cada casa do Congresso, que não se tratam apenas de alas parlamentares de um único partido nacional, mas sim de organizações autônomas com suas próprias burocracias profissionais que desempenham a maioria das funções normalmente associadas com os partidos em um sentido amplo. Cada um dos *cáucus* no Congresso escolhe candidatos para Presidente (Câmara) e Presidente *pro tempore* (Senado) e elege o líder do partido no plenário, *whips*, presidente do *cáucus* e presidentes das comissões e subcomissões. Há ainda comitês de campanha para o Senado e para a Câmara nos dois partidos.

Já a natureza federativa do governo é refletida nas organizações partidárias na medida em que os comitês nacionais são federações de partidos estaduais que se reúnem para indicar e apoiar candidatos à presidência. A primazia dos partidos estaduais é ilustrada pelo fato de que embora seus representantes nas convenções ou nos comitês nacionais possam emendar as regras e então alterar a estrutura do partido nacional, este não pode impor qualquer uniformidade de sua política ou estrutura sobre os partidos estaduais, exceto no que diz respeito às suas delegações para as convenções e comitês nacionais.

Em uma análise superficial, argumentam Katz e Kolodny (1994), as duas organizações partidárias presidenciais são bastante semelhantes ao modelo de partido baseado em filiados. Seus órgãos dirigentes mais altos são as convenções nacionais quadrienais, que escolhem os candidatos a presidente e vice-presidente, aprovam a plataforma partidária e instalam o comitê nacional do partido para conduzir as atividades dos partidos entre as convenções. Cada comitê nacional elege o presidente do partido. Contudo, em um nível de análise mais profundo, a similaridade entre os partidos americanos e o modelo de partido baseado em filiados começa a desvanecer. Não há filiados aos partidos em um sentido real. Embora exista uma variedade de organizações auxiliares, muitas dessas são associações de políticos eleitos ao invés de cidadãos comuns e outras são clubes de financiadores, cujos membros não têm direitos especiais dentro do partido. Os cáucus congressuais, por sua vez, são representados dentro dos comitês nacionais de seus respectivos partidos, mas essa representação é mais simbólica do que substantiva. Feitas estas considerações, passamos a análise da dinâmica da competição entre democratas e republicanos.

### **3.1.2. COMPETIÇÃO ESPACIAL**

O modo como opera a competição dentro do sistema bipartidário foi formalizado no modelo de Anthony Downs (1999). A partir da análise da estática e da dinâmica das ideologias partidárias através da distribuição de eleitores ao longo da escala ideológica esquerda-direita, Downs concluiu que em sistemas bipartidários os partidos convergem ideologicamente ao centro e que o medo de perder eleitores extremistas os impedem de se tornarem idênticos. Neste sistema, os partidos dispõem de um arco muito mais amplo de políticas do que em um sistema multipartidário. Assim, há no sistema bipartidário uma maior área de políticas que se sobrepõe perto do meio da escala, isto é, para o autor os partidos competem de maneira centrípeta, buscando minorar as diferenças e disputando o jogo da política com moderação responsável, presumivelmente porque os eleitores indecisos são moderados, localizando-se espacialmente entre os dois partidos, mais ou menos no centro do espectro de opiniões. Essa tendência à semelhança entre os partidos seria ainda reforçada por uma ambiguidade deliberada em relação a cada questão específica em debate. Contudo, fomentar a ambiguidade seria, na visão dele, o caminho racional para cada partido no bipartidarismo. Nesse sentido, a perspectiva de Downs sugere que não haveria diferenças de posicionamentos extremadas entre os partidos, de modo que a competição não poderia ser considerada polarizada.



Ao debater o modelo de competição especial downsiano, Sartori (1991) discute três conceitos desconhecidos de Downs (1999) e que foram articulados, em grande parte, depois que ele escreveu sua obra, para explicar o entendimento do comportamento do eleitor ao votar. São eles 1) questão, 2) identificação e 3) imagem. Por *questão* o autor entende uma série delimitada de problemas, visíveis e controversos, que pode ser isolada e é realmente compreendida isoladamente, não só em sua peculiaridade, mas também por causa da sua peculiaridade. Sobre o segundo conceito, *identificação*, sustenta que eleitores identificados são, supostamente, aqueles que votam sempre no mesmo candidato ou partido independentemente do que estes digam ou façam. Estes são ainda distinguidos entre fortemente e fracamente identificados. Já *imagem* diz respeito a um vago pacote de políticas e programas condensado numa palavra ou frase, e por ela transmitido. A partir disso, Sartori argumenta que o modelo downsiano se sai mal com eleitores interessados em questões, mas aplica-se melhor na suposição de que os eleitores são ideologicamente conscientes e sensíveis à imagem esquerda-direita. A razão disso é que as questões dificilmente poderiam ser reduzidas a uma única dimensão, enquanto que a propriedade mais atraente do modelo de Downs é, precisamente, sua unidimensionalidade. Para dar mais força ao seu argumento o autor incluiu o conceito de posicionamento em duas formulações, isto é, *percepção de posição* e *imagem de posição*:

A ideia de uma *percepção de posição* significa que o eleitor se coloca, e aos partidos, numa espécie de ordem espacial, numa fileira; e a ideia de *imagem de posição* significa que os partidos manobram precisamente para transmitir ao eleitorado uma localização de si mesmos. Dadas as percepções de posição e as imagens de posição, então – mas só então – podemos empregar com proveito a noção de “posição em relação a questões” num “espaço de questões” (SARTORI, 1991, p.363. Grifos nossos).

Com base nisso, Sartori (1991) conclui que sempre que a política se desenvolve, que os eleitorados têm capacidade de abstração e que o sistema partidário é estruturado por partidos de massa, prepondera a suposição de que o voto de posição relacionado com as imagens partidárias representa a determinante única e preponderante da escolha eleitoral. Discutindo propriamente o espaço de competição, o autor elenca outras clivagens importantes, tais como autoritário-democrático e religioso-secular, além da tradicional esquerda-direita, que ajudam a organizar as questões políticas e que fazem parte da imagem e identificação partidária em países europeus. No entanto, afirma que, embora as formações políticas segmentadas exijam uma explicação multidimensional para as identificações partidárias, não

se segue disso automaticamente que a competição que nelas existe seja também multidimensional. Assim, sustenta que quanto maior o número de partidos, mais sua competição tende a difundir-se ao longo de um tipo de espaço linear, de esquerda-direita. No caso específico dos Estados Unidos, Sartori, apoiado em uma pesquisa publicada no início dos anos 1970, afirma que com apenas dois partidos o eleitor pode se orientar sem uma percepção espacial do tipo esquerda-direita e que não há uma razão forte para que um espaço de competição seja um “espaço ideológico”.

Aldrich (2011), por sua vez, acredita que os dois principais partidos que conformam o sistema partidário americano têm incentivos para tentar reduzir o espaço político de competição para a unidimensionalidade, pois isso os permite manter sua dualidade ou, ao menos, eles podem tornar unidimensional a primeira dimensão de competição, de modo que qualquer outra dimensão seja insuficientemente saliente perante o eleitorado, tornando inviável a entrada de novos partidos no sistema. Apesar de se filiar à mesma corrente teórica de Downs (1999), Aldrich rompe com ele em muitos aspectos, sendo o mais significativo considerar a obtenção de cargos apenas um dos muitos objetivos dos políticos, já que estes também dispõem de preferências e valores e lutam por objetivos políticos. Segundo Aldrich, uma vez eleitos, os políticos propõem alternativas, moldam a agenda, aprovam ou rejeitam legislações e implementam o que eles sancionam. Assim, o processo de formulação e execução de políticas torna-se fortemente orientado pelos partidos. Os partidos no governo são mais do que meras coalizões de indivíduos que possuem a mesma opinião, eles são instituições duradouras. Tendo isso em vista, poucos incumbentes mudam suas filiações partidárias ao longo de sua carreira, mesmo que tenham discordâncias frequentes internamente. Porém, quando um incumbente muda de partido essa mudança é para aderir ao partido mais consonante com seus interesses políticos. Para o autor, isto implica em afirmar que há diferenças entre os dois partidos em um nível fundamental e duradouro em posições políticas, valores e crenças.

Os militantes, ausentes do modelo de competição espacial clássico de Downs (1999), estão presentes na teoria de Aldrich (2011). Eles são parte do partido enquanto organização e seu papel é tentar constranger os líderes atuais do partido, seus candidatos ambiciosos, além de tentar transformar o partido no governo ao apelar para o eleitorado. Cidadãos na teoria espacial são motivados por políticas. Eles têm preferências sobre o que o governo deve fazer, as quais motivam suas ações. No modelo espacial clássico isso significa que seu comportamento de voto é determinado por suas percepções de quais candidatos parecem mais dispostos a fazer o que esses cidadãos acreditam ser o melhor. Cidadãos podem escolher se

envolver em campanhas como militantes em um partido ou no comitê pessoal de um candidato. Por serem movidos por políticas, os militantes no partido fornecem um peso de compensação em relação ao eleitorado centrista. Na medida em que os incumbentes devem continuamente buscar a reeleição, também devem revelar posições políticas no governo que reflitam aquelas ao longo das linhas de clivagem de seu partido. O resultado é que políticos buscando eleger-se encaram duas pressões concorrentes: a centrípeta, que é proveniente da busca de votos entre os eleitores mais moderados, e a centrífuga, que emana dos militantes dos partidos e constringe os candidatos a defenderem posições políticas. Estas pressões constituem justamente as duas estratégias que os partidos utilizam para competir: uma centrípeta/moderada e uma centrífuga/ideológica. Isto é, quando se posicionam os partidos ocupam um determinado espaço na escala ideológica. O que esses espaços representam, discutimos a seguir.

### **3.1.3. ESPAÇO IDEOLÓGICO UNIDIMENSIONAL**

Configurações do tipo esquerda-direita e liberal-conservador são, nos termos de Sartori (1991), imagens espaciais, cuja propriedade é ordenar os objetos horizontalmente em um espaço unidimensional. Enquanto termos antitéticos, os primeiros são, segundo Bobbio (1995), reciprocamente excludentes e conjuntamente exaustivos em relação ao universo ao qual se referem. Excludentes porque nenhuma doutrina ou movimento podem ser simultaneamente de esquerda e de direita e, exaustivos, no sentido de que uma doutrina ou um movimento podem ser apenas ou de direita ou de esquerda, ao menos na acepção mais forte da dupla. Em sua concepção, esta díade não indica apenas ideologias:

Reduzi-las a pura expressão do pensamento ideológico seria uma indevida simplificação. “Esquerda” e “direita” indicam programas contrapostos com relação a diversos problemas cuja solução pertence habitualmente a ação política, contrastes não só de ideias, mas também de interesses e valorizações a respeito da direção a ser seguida pela sociedade, contrastes que existem em toda sociedade e que não vejo como possam simplesmente desaparecer (BOBBIO, 1995, p.33).

A origem da tradução espacial das percepções políticas em um plano esquerda-direita remonta à Revolução Francesa, especificamente à disposição das cadeiras na Assembleia. Conotações de valor, louvor e culpa relacionadas a essas palavras sofreram variações consideráveis desde então e, no todo, contrabalançaram-se. De acordo com Sartori (1991), a

direita capitalizou a associação positiva com o significado jurídico da palavra (a expressão inglesa “ter um direito” [having a right] ou mesmo “estar certo” [being reight]), mas sofreu com a associação inicial ao rei e a subsequente Restauração. De outro lado, a esquerda capitalizou a localização do coração à esquerda e a associação inicial da palavra com políticos “republicanos”, constitucionais, mas continuou sendo prejudicada pela inferioridade do uso da mão esquerda em relação ao uso da mão direita. Todavia, Bobbio (1995) observa que a atribuição de juízo de valor positivo ou negativo, os quais conforme as circunstâncias se dá à direita ou à esquerda é parte integrante da própria lua política, em que a metáfora espacial perdeu completamente o significado originário e representa apenas dois lugares não axiologicamente conotados. Assim, direita e esquerda representam uma determinada topologia, que nada tem a ver com a ontologia política, podendo designar diversos conteúdos conforme os tempos e as situações.

Apesar disso, há uma distinção fundamental entre uma e outra, que para Bobbio (1995), refere-se ao diverso juízo positivo ou negativo sobre o ideal da igualdade. Os igualitários, embora não ignorem que os homens são tão iguais quanto desiguais, apreciam de modo especial e consideram mais importante para a boa convivência aquilo que os une, enquanto que os inigualitários, partindo do mesmo juízo de fato, apreciam e consideram mais importante para a boa convivência a diversidade. Os primeiros entendem que as desigualdades são sociais e, os segundos, que elas são naturais. Soma-se à análise do autor, o conceito de liberdade, que pode ser considerado um bem individual. O ideal da liberdade encontra sua realização nos princípios e nas regras que estão nas bases dos governos democráticos. Já a radicalidade de projetos de transformação, sejam revolucionários ou contrarrevolucionários, tem em comum a convicção de que sua realização depende da instauração de regimes autoritários. Desse modo, a díade liberdade-autoridade, serve, por sua vez, para distinguir a ala moderada da ala extremista tanto na esquerda quanto na direita.

Mas o papel do conceito de liberdade na distinção entre esquerda e direita vai um pouco além daquilo que foi formulado por Bobbio (1995). Que a ideia de liberdade está presente nos dois lados do espectro parece incontroverso até mesmo para o autor, mas o que queremos efetivamente enfatizar é que esquerda e direita podem ser pensadas como formas distintas de se limitar liberdades também dentro do regime democrático. Enquanto a esquerda limita as liberdades econômicas, através da intervenção estatal na economia, ao constatar que ela está relacionada com a desigualdade, a direita sustenta um discurso restritivo às liberdades morais dos indivíduos, por entender que elas podem colocar em risco a tradição. Ao limitar certas liberdades cada ideologia reforça seu ponto de vista em torno da ideia de igualdade.

A respeito da comparação da dimensão liberal-conservador<sup>12</sup> com esquerda-direita, Sartori (1991) afirma que elas diferem fundamentalmente porque a segunda não pode ser totalmente depurada de conteúdo cognitivo-informativo, ao passo que a primeira consiste de comportamentos vazios que podem ser ocupados e reocupados, em princípio, à vontade. Um exemplo disto é que embora haja um impedimento semântico à associação de liberal com políticas stalinistas, tal impedimento não existe para esquerda. De fato, não cabe na dimensão liberal-conservador os extremismos de esquerda e de direita. Assim, liberais e conservadores podem ser vistos como alas moderadas de esquerda e de direita, respectivamente, cujos posicionamentos estão circunscritos aos princípios democráticos. Efetivamente, trata-se de uma dimensão menor (liberal-conservador) dentro de uma dimensão maior (esquerda-direita) no mesmo espaço de competição.

*Figura 2 - Caracterização do espaço ideológico unidimensional*

|          |          |           |               |              |
|----------|----------|-----------|---------------|--------------|
| Radicais | Liberais | Moderados | Conservadores | Reacionários |
| Esquerda | Centro   |           |               | Direita      |

Fonte: Elaborado pelo autor com base na literatura discutida.

Do ponto de vista do estudo das personalidades dos defensores de cada ideologia, há uma aproximação analítica em relação às duas clivagens. Para Confrancesco (1975), “o homem de direita é aquele que se preocupa, acima de tudo, em salvaguardar a tradição, o homem de esquerda, ao contrário, é aquele que pretende, acima de qualquer coisa, libertar seus semelhantes das cadeias a eles impostas pelos privilégios de raça, casta, classe, etc”. Por sua vez, conservadores preferem coisas que são familiares, estáveis e previsíveis, ao passo que os liberais são mais abertos a experiências e mais inclinados a buscar mudanças, tanto pessoalmente quanto politicamente (GRAHAM et. al, 2009).

A partir desta discussão, podemos compreender que a distinção entre esquerda e direita ou liberal e conservador pode ser feita através de diferentes concepções de igualdade, liberdade e conduta diante da mudança, que ordenam posicionamentos em questões envolvendo o tamanho e papel do Estado, bem-estar social, direitos das minorias, valores tradicionais, entre outras, que nos ajudam a pensar como os partidos se posicionam,

<sup>12</sup> Na escala liberal-conservador, defender liberalismo econômico é ser considerado “conservador”, enquanto que defender intervenção estatal na economia é considerado “liberal”. Logo, defender o liberalismo econômico significa o contrário de defender políticas consideradas “liberais”. Assim, entende-se nesta escala o liberal como progressista em contraposição ao conservador.

especialmente na política interna. Todavia, aquelas mesmas concepções seriam úteis para pensarmos a distinção ideológica em política externa?

Klingemann et al. (2006) consideram, dentro do quadro analítico do *Manifesto Project*, que a defesa do fortalecimento militar é uma questão de direita, enquanto uma visão negativa do mesmo e defesas do anti-imperialismo, da paz e do internacionalismo seriam questões vinculadas à esquerda. Os autores argumentam que as categorias de esquerda encontram fundamento teórico nos escritos marxistas, que enfatizam a intervenção estatal na economia e o bem-estar social. A essas, soma-se a ideia leninista de que a internacionalização do capitalismo por meio da expansão colonial das potências imperialistas levaria ao conflito e à guerra. Já em relação às questões de direita os autores admitem ter dificuldade de definir uma única fonte teórica específica. Apesar disto, afirmam que o encadeamento entre segurança, livre-comércio e moralidade tradicional passou a ser discutido a partir dos escritos e discursos teóricos de Burke (1790) em diante. Salientam também que investigações anteriores ao Projeto Manifesto em documentos dos partidos atestaram a associação destes temas como pertencentes a seus respectivos espectros de esquerda ou de direita.

De acordo com Baum e Nau (2012), a literatura oferece cada vez mais fortes evidências de que a ideologia da política interna influencia as atitudes das pessoas em relação a questões específicas de política externa. A partir de concepções de um internacionalismo combativo (uso da força, derrotar adversários) e de um internacionalismo cooperativo (desarmamento, apoio à ONU, ajuda externa), que se vinculam às ideologias conservadoras e liberais, respectivamente, os autores trabalham com quatro visões de mundo relacionadas à política externa: nacionalista, realista, conservadora internacionalista e liberal internacionalista. Os nacionalistas apoiam a independência, o unilateralismo, um forte aparato de defesa (incluindo mísseis), não intervenção no exterior e manutenção do poder. Já os realistas defendem alianças ativas, paz através do emprego da força, ordem mundial, estabilidade, prudência (coexistência com a tirania), relativismo moral e preservação do equilíbrio. Os conservadores internacionalistas, por sua vez, têm como preferências reduzir a tirania (e não apenas coexistir ou cooperar com ela), semear a liberdade (mudança de regime), usar a força de forma assertiva e antecipar ameaças militarmente. Por fim, os liberais internacionalistas apoiam reforçar a legitimidade das instituições (multilateralismo), os direitos humanos, o desarmamento, a luta contra a pobreza e a doença para prevenir o aparecimento de ameaças. Os nacionalistas, conservadores internacionalistas e parte dos realistas tendem a pensar sobre o papel dos Estados Unidos no mundo mais em termos de

segurança e poder, enquanto liberais internacionalistas e alguns realistas privilegiam o multilateralismo e a diplomacia.

Em recente estudo, Gries (2014) demonstra que as divisões de política externa na opinião pública são tão ideologicamente orientadas quanto na política interna. Dessa forma, conclui que conservadores e liberais discordam em muitos aspectos da política externa, tais como quais países que podem ser confiáveis, quais são os melhores instrumentos e políticas para empregar, a utilidade da ajuda externa, os benefícios do comércio, bem como a utilidade da diplomacia. Eles discordam também sobre o quão envolvido internacionalmente os EUA deveriam ser e sobre a possibilidade de utilizar as organizações internacionais e as políticas multilaterais em geral.

Milner e Tingley (2015) também discutem a divisão ideológica na política externa americana a partir das clivagens na política interna. Os autores consideram que há uma divisão ideológica mais clara em relação aos posicionamentos de liberais e conservadores em relação à política comercial, à ajuda econômica internacional e ao gasto militar doméstico, baseada em distintas considerações sobre o papel do Estado na economia, tendo essas políticas altas consequências distributivas. De um lado, liberais são favoráveis a políticas protecionistas, apoiam gastos com ajuda econômica internacional e são contrários ao aumento de gastos militares. De outro, os conservadores apoiam o livre-comércio, opõem-se ou limitam a ajuda econômica internacional e são favoráveis ao aumento do gasto militar. Por sua vez, o uso de força militar, ajuda geopolítica internacional e sanções, sustentam os autores, são questões que tem baixas consequências distributivas e baixas distinções ideológicas. Há visões ambíguas em relação às três questões tanto no pensamento liberal quanto no conservador. Apesar disso, os segundos são considerados mais belicistas que os primeiros, os quais apoiam aquelas questões na medida em que elas afetam os direitos humanos dos cidadãos dos países envolvidos.

Quanto à imigração, Milner e Tingley (2015) afirmam que há uma distinção menos clara entre liberais e conservadores, embora ela também tenha uma alta consequência distributiva. Desse modo, para os liberais, a utilização de políticas governamentais restritivas em matéria de imigração dependeria dos efeitos (se positivos ou negativos) da imigração sobre os cidadãos do país. Já entre os conservadores, a ideia de limitar o fluxo de pessoas não está de acordo com seus princípios ideológicos, mas as consequências da imigração em relação ao alcance desta população a empregos e serviços sociais os fariam a não apoiá-la. Como podemos perceber, concepções de igualdade e liberdade orientaram as conclusões dos autores. Todavia, entendemos que essa distinção pode ser mais clara na medida em que

incorporamos à discussão a conduta de conservadores e liberais diante das consequências da imigração para os valores tradicionais da sociedade, isto é, as perspectivas de ambos diante do multiculturalismo. Em artigo que discutia a erosão dos interesses nacionais americanos, Huntington (1997, p.33) criticou o governo Clinton por promover um aumento do culto ao multiculturalismo e à diversidade, que em sua visão, contribuía para a fragmentação da identidade nacional americana:

As ideologias do multiculturalismo e da diversidade reforçam e legitimam essas tendências. Elas negam a existência de uma cultura comum nos Estados Unidos, denunciam a assimilação e promovem a primazia de grupos e identidades culturais subnacionais raciais, étnicas e outras. Elas também questionam um elemento central do credo americano, substituindo os direitos individuais pelos direitos de grupos, definidos amplamente em termos de raça, origem étnica, gênero e preferência sexual. Estes objetivos foram manifestados em uma variedade de estatutos que se seguiram aos atos dos direitos civis dos anos 1960; e nos anos 1990, a administração Clinton fez da promoção da diversidade um dos seus principais objetivos.

Conservadora, a análise de Huntington (1997) marca uma posição clara diante da perspectiva liberal de multiculturalismo, a qual, para ele, colocaria em risco os valores tradicionais da identidade nacional americana. Em nosso entendimento, essa análise ajuda a esclarecer a distinção de ambas às perspectivas sobre as consequências da imigração.

Em suma, as análises aqui apresentadas parecem suportar a hipótese de que as concepções que estruturam as distinções ideológicas na política interna também nos ajudam a distinguir diferentes perspectivas de política externa. Isto é, diferentes concepções sobre igualdade, políticas distributivas e conduta diante da mudança colocam liberais e conservadores em lados opostos em questões como livre-comércio, ajuda econômica, gastos com defesa e imigração. O diagnóstico de que a pobreza e as doenças estimulam o aparecimento de ameaças demonstra como a concepção liberal de desigualdade afeta as relações entre os atores e também se relaciona com uma perspectiva positiva de mudança, em que a luta para combater a desigualdade previne o aparecimento de ameaças. Por outro lado, pensar o papel dos EUA em termos de segurança e poder, através da utilização de força militar, é condizente com a valorização da ordem, no caso a ordem mundial, pelos conservadores. Ademais, as ideias de multilateralismo e o uso da diplomacia encontram maior apelo na perspectiva liberal internacionalista.

Tendo definido as ideias que distinguem liberais e conservadores, na próxima seção verificamos a percepção de outros atores em relação à política externa, ao espaço ideológico e aos partidos, bem como a forma em que se dá a interação destes atores com os partidos em



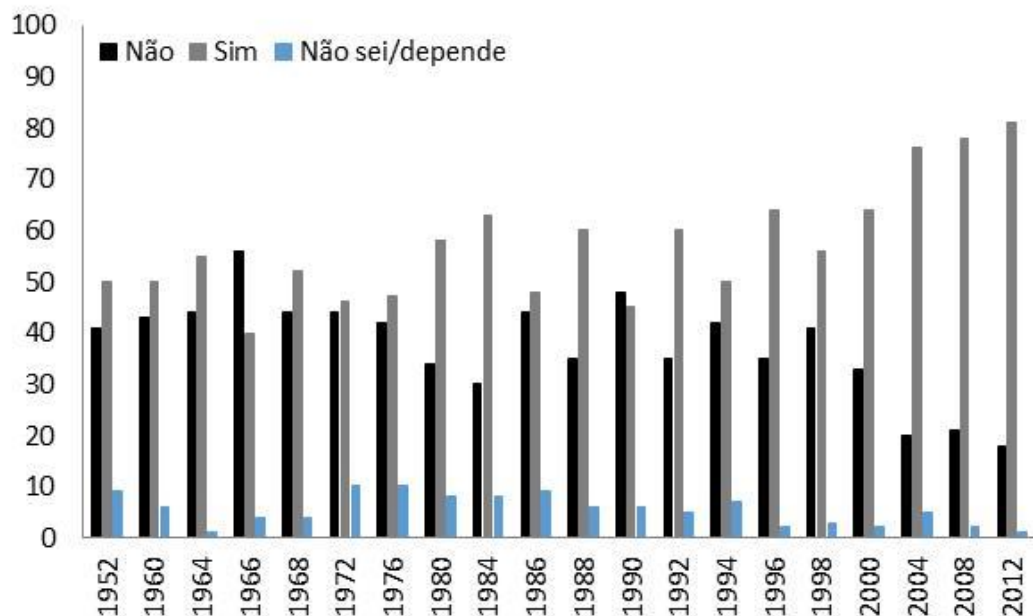
termos de influência. Com efeito, focamos inicialmente sobre a opinião pública e depois sobre *think tanks* e grupos de interesses.

### 3.2. A PERCEÇÃO DA OPINIÃO PÚBLICA

A configuração de um espaço de competição partidária na política externa depende também da capacidade de percepção da opinião pública em relação aos partidos e suas políticas. Dentro do modelo explicativo de Downs (1999), a opinião pública tem especial importância, na medida em que sua distribuição ao longo do espectro ideológico influi na formulação de políticas pelos partidos, os quais visam a vitória na eleição. Nesse sentido, a opinião pública americana seria capaz de perceber diferenças entre os partidos e posicioná-los ao longo de uma escala ideológica?

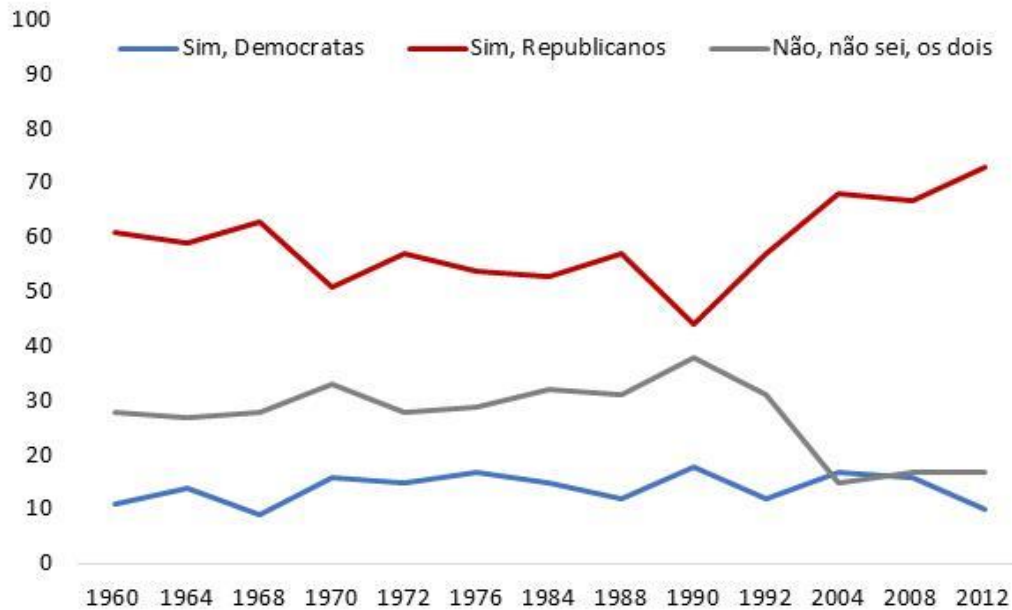
Os dados do *American National Election Studies* sugerem fortemente que sim. A opinião pública tem sido capaz, cada vez mais, de identificar diferenças importantes entre os dois principais partidos (Gráfico 1) e apontar qual deles é o mais conservador (Gráfico 2). A série histórica pode ser observada abaixo:

Gráfico 1 - Há diferenças importantes naquilo que Democratas e Republicanos defendem?



Fonte: ANES (2017). Disponível em: < <http://www.electionstudies.org/nesguide/> >

Gráfico 2 - Um dos partidos é mais conservador?

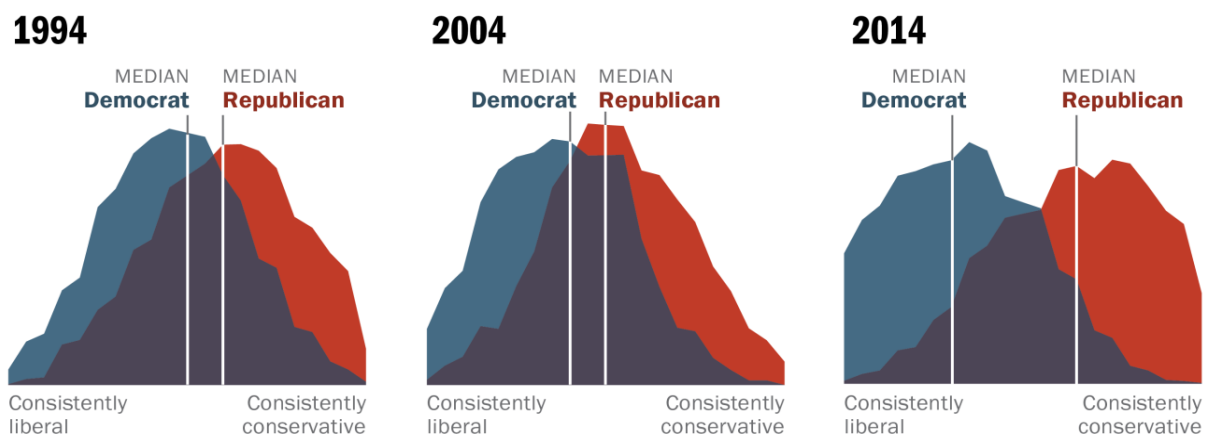


Fonte: ANES (2017). Disponível em: < <http://www.electionstudies.org/nesguide/> >

Como podemos perceber nos dois gráficos, a identificação de diferenças entre os partidos e a percepção ideológica sobre eles aumentaram substancialmente após o fim da Guerra Fria. A respeito da associação entre partidos e ideologias, estudo do *Pew Research Center* (2014) mostra que o percentual de americanos que expressa opiniões consistentemente conservadores ou consistentemente liberais dobrou nas últimas duas décadas, passando de 10% para 21%. Além disso, o pensamento ideológico está muito mais alinhado com o partidarismo do que no passado. Como resultado, a sobreposição ideológica entre os dois partidos diminuiu. Em 2014, 92% dos republicanos estavam à direita do democrata mediano e 94% dos democratas estavam à esquerda do republicano mediano, conforme a figura abaixo:

:

Figura 3 - Divisão ideológica entre Democratras e Republicanos



Fonte: Pew Research Center (2014)

Legenda: Consistência ideológica com base em uma escala de 10 questões de valores políticos. A área azul neste gráfico representa a distribuição ideológica dos democratas; a área vermelha dos republicanos. A área roxa é a sobreposição dessas duas distribuições. Os republicanos incluem os independentes de tendência republicana e os Democratas incluem os independentes de tendência democrata.

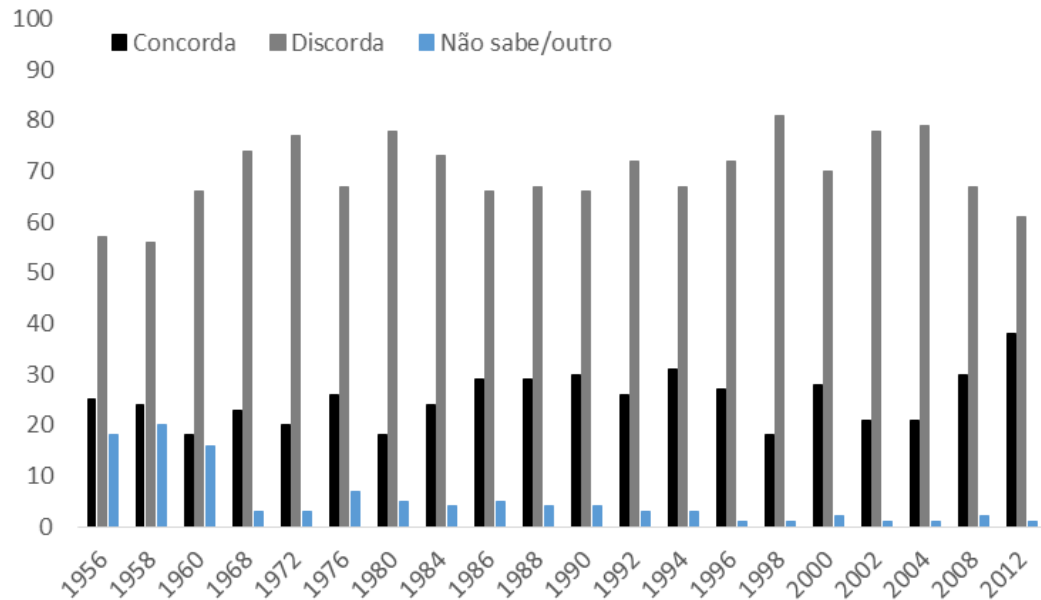
Essa compreensão, contudo, não revela muito sobre suas atitudes em relação à política externa. Após a Segunda Guerra Mundial, especialistas como Almond (1950) e Lippmann (1955) afirmavam que a visão da opinião pública sobre essas questões eram inconstantes, não estruturadas e até mesmo perigosas. Porém, o Vietnã foi um divisor de águas nas pesquisas dessa natureza, colocando em dúvida o consenso Almond-Lippmann (ALDRICH et al, 2006). Nesse sentido, Aldrich et. al (1989), concluíram que o eleitorado, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, na maioria das eleições presidenciais, tem sido capaz de perceber diferenças claras entre os candidatos a Presidente em questões de política externa e de defesa e que essas questões afetam suas escolhas eleitorais. Em pesquisa mais atual, Aldrich et. al (2006) reforçaram a conclusão do estudo anterior, acrescentando que as consequências da disputa eleitoral leva os tomadores de decisão a considerarem as visões da opinião pública sobre a política externa. Gadarian (2010), por sua vez, demonstrou que os eleitores parecem preferir líderes políticos que prometem protegê-los em face de um contexto externo hostil, ao invés de líderes que representam seus próprios pontos de vista.

Com efeito, dados do ANES também parecem suportar a evidência de que a opinião pública dispõe de atitudes em relação à política externa. Dessa forma, é interessante notar que a maioria dos americanos, desde o início da série, discorda da afirmação de que os Estados Unidos não devem se preocupar com os problemas do mundo (Gráfico 3). Entretanto, devemos nos atentar ao crescimento de um sentimento isolacionista na opinião pública a partir de 2008. É relevante também a percepção atual de que os Democratas são percebidos como os mais aptos para deixar os EUA longe de guerras (Gráfico 4).

Em suma, esses dados e análises parecem suportar a hipótese de que a opinião pública compreende as posições dos partidos no mesmo sentido em que os especialistas e que é capaz de visualizar diferenças entre eles na condução da política externa. Com efeito, entendemos que isso demonstra que a política externa não é inadequada enquanto tema de debate partidário, seja na arena eleitoral, no Legislativo ou no Executivo e que pode ser entendida como um espaço de competição, em que diferentes posicionamentos disputam os votos e atenção do eleitorado. A opinião pública, contudo, não é o único ator que tem percepções

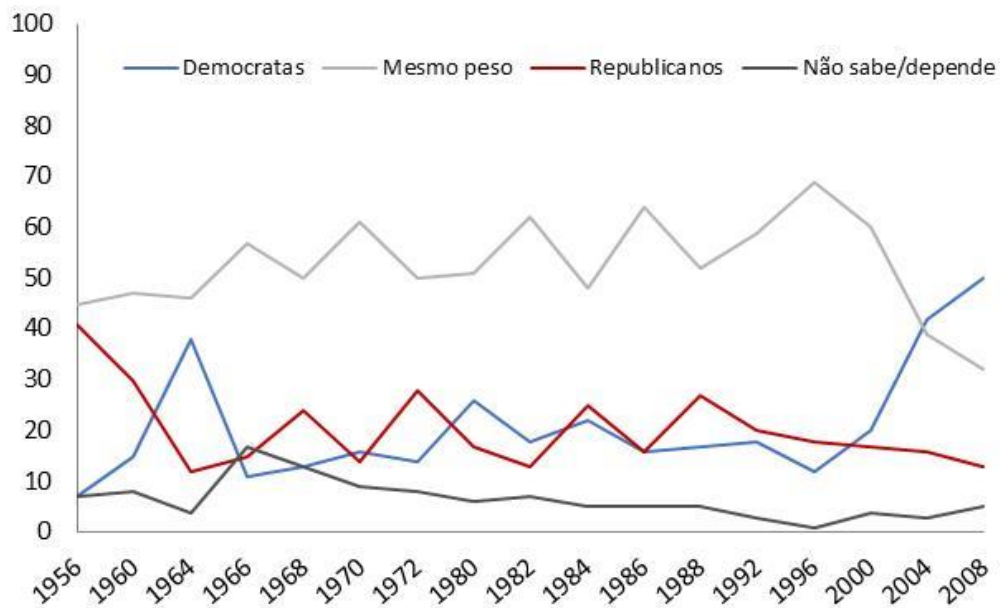
ideológicas sobre os partidos e sobre a política externa. A seguir tratamos dos *think tanks* e dos grupos de interesse.

Gráfico 3 - Os Estados Unidos não devem se importar com os problemas do mundo



Fonte: ANES (2017). Disponível em: < <http://www.electionstudies.org/nesguide/>>

Gráfico 4 - Qual é o partido mais apto para deixar os EUA longe de guerras?



Fonte: ANES (2017). Disponível em: < <http://www.electionstudies.org/nesguide/>>

### 3.3. THINK TANKS E GRUPOS DE INTERESSE

Além da opinião pública há outros atores como os *think tanks* e os grupos de interesse que podem exercer influência sobre a política externa. Assim como os partidos, estes atores defendem interesses e posições que podem ser associados à clivagem liberal-conservador.

Segundo Page e Jacobs (2005), pesquisas sobre comunidades epistêmicas indicam que a crescente complexidade e incerteza dos problemas globais têm levado os formuladores de políticas a recorrer a novos e diferentes canais de aconselhamento na academia, em grupos de reflexão e em outros repositórios de conhecimento tecnocrático, com o intuito de articularem as causas objetivas de problemas internacionais, os riscos reais ou interesses de Estados afetados por esses problemas e apontar soluções políticas adequadas. Os *think tanks* são organizações com esse perfil. De acordo com Finguerut (2009), eles ocupam um espaço nem sempre bem delimitado entre as demandas políticas específicas dos governos e as correntes de pensamento presentes na sociedade, não encontrando, muitas vezes, grande respaldo no eleitorado. Enquanto formadores de opinião na órbita do poder, fornecem “ao governo ou à mídia especialistas e análises direcionadas a disputar a opinião dos eleitores e dos políticos”.

Apesar de os *think tanks* geralmente serem definidos como independentes, muitos podem ser classificados como conservadores ou liberais. Rich (2001) explica que eles são agrupados como conservadores quando se referem a uma preocupação particular para promover o sistema de livre-mercado, o governo limitado, as liberdades individuais, a expressão religiosa ou os valores familiares tradicionais e, como liberais quando eles se referem a uma preocupação particular no uso de políticas e programas do governo para superar as desigualdades econômicas, sociais e de gênero, a pobreza ou a estagnação dos salários, ou se eles clamam por justiça social progressista, um meio ambiente sustentável, ou gastos menores com defesa. Organizações não classificadas em qualquer ampla categoria ideológica são categorizados como centristas ou como portadores de nenhuma ideologia identificável.

Entre 1970 e 2000 o número de *think tanks* nos Estados Unidos se quadruplicou e o número de organizações com perfil ideológico surgiram em número substancialmente maior do que os não ideológicos. Além disso, as organizações conservadoras superam as organizações liberais em nível nacional e estadual, no tamanho de seus orçamentos e na amplitude de suas agendas de investigação. Para Rich (2001), a combinação de maiores recursos e preferências organizacionais e ideológicas favorecem esforços promocionais que fornecem aos conservadores uma vantagem sobre os liberais na defesa e comercialização de pesquisas e ideias. Mas apesar dessa vantagem, os *think tanks* conservadores podem não ter

substancialmente maior influência na formulação de políticas do que os liberais. Dadas estas características, alguns *think tanks* são mais alinhados a um partido do que a outro. No quadro abaixo, eles estão classificados de acordo com seu perfil ideológico e alinhamento:

*Quadro 5 - Perfil político-ideológico dos Think Tanks*

| THINK TANK                                   | SIGLA      | PERFIL POLÍTICO-IDEOLÓGICO     |
|--|------------|--------------------------------|
| American Enterprise Institute                | AEI        | Conservador pró-Republicano    |
| Project for the New American Century         | PNAC       | Neoconservador pró-Republicano |
| Rand Corporation                             | Rand       | Ligado aos militares           |
| Council of Foreign Relations                 | CFR        | Bipartidário                   |
| Brookings Institute                          | Brookings  | Centro-Liberal                 |
| Center for American Progress                 | CAP        | Centro-Progressista            |
| New Democratic Network                       | NDN        | Liberal-Progressista           |
| Freedom House                                | -          | Bipartidário                   |
| Trilateral Commission                        | Trilateral | Articula elites transnacionais |
| American Israel Public Affairs Committee     | Aipac      | Pró-Israel                     |
| Washington Institute for Near East Policy    | -          | Bipartidário                   |
| The Marshall Legacy                          | -          | Assistência Internacional      |
| American Bar Foundation                      | -          | Bipartidário                   |
| Center for a New American Security           | CNAS       | Foco em segurança e defesa     |
| Center for Strategic & International Studies | CSIS       | Bipartidário                   |

Fonte: Finguerut (2009, p.33)

Haass (2002), explica que os *think tanks* afetam os formuladores da política externa americana em cinco modos: 1) ao gerar ideias originais e opções para políticas; 2) através do fornecimento de um *pool* de especialistas prontos para assumir cargos no governo; 3) através da oferta de espaços para discussões de alto nível; 4) ao educar os cidadãos dos EUA sobre o mundo e, 5) por complementar os esforços do governo em mediar e resolver conflitos. Mas ressalta que não é fácil chamar a atenção dos mesmos e para fazê-lo, esses grupos precisam explorar múltiplos canais e estratégias de marketing, como publicar artigos e livros, aparecer regularmente na televisão, em entrevistas a jornais e produzir material de fácil leitura para o público. As audiências no Congresso também proporcionam uma oportunidade de influenciar as escolhas políticas. Mas as campanhas presidenciais são consideradas as ocasiões ideais para definir a agenda de política externa.

De acordo com Alberson (2002), é importante reconhecer que os *think tanks* exercem diferentes tipos de influência política em diferentes fases do ciclo de formulação de políticas. Enquanto alguns, como o *American Enterprise Institute* e a Fundação *Heritage* são eficazes para ajudar a enquadrar determinados debates políticos como o debate sobre o sistema de defesa antimísseis, outros, incluindo a *RAND*, são mais influentes para trabalhar em estreita colaboração com os responsáveis políticos em avaliar os custos e benefícios do

desenvolvimento de novas tecnologias militares. Assim, desde a participação em campanhas eleitorais até a indicação para ocupar cargos no governo, os *think tanks* podem influenciar a política externa americana.

Em comparação com os *think tanks* e com a opinião pública, os grupos de interesse são os que mais conseguem influenciar a política externa americana, segundo estudo de Jacobs e Page (2005). As análises dos autores indicam que os líderes empresariais de orientação internacional exercem uma influência forte, consistente e talvez desequilibrada sobre os formuladores da mesma. Conforme argumentam Milner e Tingley (2015), grupos de interesse econômicos tendem a desempenhar um papel grande e ativo onde as políticas distributivas são muito significativas e a afetar o grau de assimetrias de informação entre presidentes e Congresso sobre questões políticas. Os indivíduos pertencentes a grupos de interesse tendem a ter preferências semelhantes e, portanto, fortes incentivos para buscar políticas que os beneficiam desproporcionalmente e, até mesmo, exclusivamente. Desse modo, o problema da ação coletiva geralmente é resolvido dentro dos grupos de interesse. Alguns desses grupos podem fazer lobby por políticas que deixam o país em melhor situação como um todo, enquanto outros buscam interesses particulares que podem ser prejudiciais. Como parte de sua capacidade de persuadir os formuladores de políticas, grupos de interesse os fornecem informações.

Ante o exposto, Milner e Tingley (2015), identificam e especificam as preferências dos grupos de interesse em instrumentos de políticas econômicas, de imigração e militares. Eles argumentam que grupos domésticos se beneficiam indiretamente do programa estadunidense de ajuda ao desenvolvimento a países, na medida em que o crescimento dos mercados dos beneficiados pelo programa cria uma demanda para as exportações dos Estados Unidos e, diretamente, através de contratos com agências de ajuda externa. Outros grupos interessados nesse programa são as organizações financeiras que têm investimento no exterior. Ainda em relação à política econômica, há grupos impulsionados por empresas que são altamente competitivas no exterior, que fazem lobby no Congresso a fim de obter acordos comerciais internacionais e outros acordos que permitem melhorar os seus produtos para serem vendidos no exterior. Por outro lado, existem também grupos que fazem lobby para o protecionismo.

A política de imigração, por sua vez, é um instrumento tanto de política doméstica como de política externa. Geralmente, os grupos de interesse que agem nessa esfera são motivados pelas preocupações com a concorrência do mercado de trabalho e com a pressão fiscal sobre o estado de bem-estar. Milner e Tingley (2015) também apontam a existência de

grupos que representam associações nativistas e nacionalistas que se opõem à imigração e querem impor restrições a mesma. Um exemplo desta visão pode ser encontrado em Huntington (1997). O autor argumenta que no início dos anos noventa, o governo Clinton estaria promovendo o multiculturalismo e a diversidade ao apoiar os interesses dos imigrantes, os quais estavam deixando de ser comunidades culturais no interior das fronteiras dos EUA para se constituir em diásporas radicadas no país, que apoiam os interesses de sua pátria de origem. Aos grupos nativistas se opõem justamente os grupos de interesses étnicos ou de diáspora que lutam por uma imigração mais liberal, mas especialmente para a identidade de seu grupo em particular.

Finalmente, há grupos interessados nos instrumentos da política militar americana. Em geral, esses são os governos estrangeiros e comunidades da diáspora. Os autores explicam que quando o Congresso quer obter informações sobre ajuda militar geopoliticamente motivada eles recorrem aos grupos que têm maiores informações sobre esta política, que são os tomadores de decisão no âmbito do Executivo. Dessa forma, ao contrário de instrumentos de política com maior componente de distribuição, não há praticamente nenhum papel para grupos de interesse nessa esfera. Quanto aos governos estrangeiros, eles argumentam que há evidências de que esses grupos são ativos, tendo um papel na tentativa de influenciar a concessão de assistência de segurança dos Estados Unidos a seus países (MILNER; TINGLEY, 2015).

Segundo Lindsay (2003), após o colapso da União Soviética o interesse do público sobre a política externa diminuiu e encorajou o Congresso a atender grupos com preferências estreitas e intensas sobre a mesma. Com a maioria das pessoas focadas em problemas internos, os grupos de interesse constituíram uma importante fonte de lucro ou perda política para os políticos que se concentram em questões de política externa. Somado a isso, diminuíram os custos do Congresso em atender interesses estreitos. O resultado de ambas as tendências foi a de que a política externa na década de 1990 tornou-se cada vez mais a continuação da política por outros meios domésticos. Os legisladores estavam mais interessados em grupos de interesses étnicos, comerciais e de assuntos específicos para ajudá-los a vencer a eleição e menos interessados se os programas que eles defendiam resultava em uma política externa coerente. Esta tendência, que resultou na promoção de interesses paroquiais no governo Clinton é apontada em diversas análises (HUNTINGTON, 1997; NYE, 1999; RICE, 2000).

Levando em consideração a relação da opinião pública, *think tanks* e grupos de interesses com os partidos e com a política externa, bem como a possibilidade de os partidos



empregarem estratégias distintas em um espaço ideológico de competição, seria possível identificarmos diferenças ideológicas entre democratas e republicanos? Conforme demonstramos na próxima seção, após os anos 1960 os eleitores passaram a identificar o Partido Democrata como defensor de propostas liberais e o Partido Republicano como defensor de propostas conservadoras. A construção dessas reputações, todavia, é resultado de um longo processo de realinhamento ideológico iniciado no início do século XX e sob o qual a competição bipartidária tem operado. Embora na política doméstica as posições dos partidos sejam amplamente reconhecidas pela opinião pública e especialistas, o mesmo não ocorre em relação à política externa, espaço que carece de estudos desta natureza.

### **3.4. OS POSICIONAMENTOS DE DEMOCRATAS E REPUBLICANOS AO LONGO DA HISTÓRIA**

A concorrência entre Democratas e Republicanos é, em grande parte, moldada pelas diferentes questões que estes partidos priorizam no embate presidencial. Segundo Rockman (1994) e Eldersveld (2000), haveria um consenso geral de que a natureza e a extensão das diferenças entre os partidos políticos estadunidenses eram, no passado, relativamente menos intensas comparadas às de hoje. Um exemplo dessa percepção do passado pode ser encontrado na obra de Leon Epstein, *Political Parties in Western Democracies*, publicada originalmente em 1967. Nela, o autor defende o argumento de que os partidos políticos estadunidenses, frequentemente tratados como subdesenvolvidos de acordo com o padrão europeu, são na realidade respostas às condições norte-americanas, as quais não podem, na sua totalidade, serem tratadas como as marcas de uma nação atrasada que, eventualmente, deveria se assemelhar a Europa.

Questionando o que Duverger (1951) viu como o “contágio vindo pela esquerda”, Epstein (2000) concluiu que os partidos europeus estavam perdendo seus membros, tornando-se menos ideológicos e confiando cada vez mais no uso dos meios de comunicação de massa. Explicou ainda que os Estados Unidos não tiveram um grande partido socialista porque a classe operária do país era suficientemente rica e a sociedade suficientemente aberta para que os trabalhadores nunca quisessem um partido da classe<sup>13</sup>. Postos estes argumentos, Epstein enfim derruba a noção de Duverger de que os partidos de massa europeus seriam uma norma

---

<sup>13</sup> O maior partido socialista do país é o Partido Comunista dos Estados Unidos, que foi fundado em 1919. Todavia, trata-se de um partido pequeno e sem influência em âmbito nacional. A última vez que o partido disputou a presidência do país foi em 1984. Desde então, os comunistas têm apoiado os candidatos democratas.

necessária ou desejável para os "modernos" partidos democráticos. Em sua visão, nem ideologia nem clareza programática constituem uma explicação suficiente da vida partidária, da competição eleitoral ou do desempenho funcional de partidos democráticos. Ademais, haveria uma dificuldade de se conciliar os partidos programáticos com as realidades subjacentes de uma política democrática competitiva, especialmente quando a competição é apenas entre dois partidos<sup>14</sup>. Segundo o autor, a origem da crença nos partidos programáticos está na suposição de que os partidos devem ser principalmente formuladores de políticas. Contudo, argumenta que a função de formuladores de políticas pode atender mal certos tipos de partidos ou atender mal outras funções dos partidos. Isto porque, considera pouco provável que um partido tenha o apoio da maioria genuína do Congresso para aprovar quaisquer políticas particulares. Tendo isto em vista, um partido vencedor poderia, no máximo, reivindicar autorização para a adoção de políticas que os seus titulares de cargos preferem.

Por mais que os argumentos de Epstein (2000) sejam coerentes e, em certo ponto, convincentes, sua análise não está dissociada e evidentemente, nem haveria de estar, do contexto político de seu país, que naquele momento estava imerso na Guerra Fria. Mais do que isso, no momento em que Epstein escreve, os Estados Unidos estava há pouco tempo em guerra com o Vietnã e os partidos políticos passavam por um momento de profunda convergência de agendas, sobretudo na política externa. Em um momento ímpar como este, não é nada espantosa a conclusão de Epstein de que os partidos estadunidenses não eram ideológicos ou programáticos, o que é ainda mais contundente quando a questão de disputa é a política externa, visto que ela não poderia ser eficaz, em sua visão, se ambos os partidos não tivessem se unido em torno da contenção ao comunismo.

Desse modo, questionar a afirmação de Duverger (1951) de que os partidos de massa seriam a norma desejável para os modernos partidos democráticos, adquire também um aspecto político. Em última análise, Epstein (2000) não questionava apenas o entendimento dos partidos de massa como modernos, mas também o fato de estes partidos adotarem um discurso mais próximo do socialismo, isto é, do sistema político e ideológico que estava em conflito com seu país e com todo o "ocidente democrático". Se ser moderno significava ser um partido socialista de massa, ideológico e programático, Epstein procurou desconstruir

---

<sup>14</sup> Segundo Epstein (2000), os partidos Democratas e Republicanos quase nunca são considerados como formuladores de políticas e, na verdade, têm sido muitas vezes criticados por não ter políticas, exceto *ad hoc*. Esta crítica, para o autor, tem sido parte integrante de um amplo ataque contra os partidos americanos, entendidos como não-programáticos e desorganizados. No entanto, destaca que ela pode ser combatida na medida em que os partidos americanos têm sido muito bem-sucedidos, quando julgados não apenas pelo critério de ganhar eleições, mas também pelos critérios de longevidade e estabilidade.

tanto a noção evolutiva dos partidos quanto as características que pudessem associar os partidos estadunidenses com os partidos socialistas.

Samuel Eldersveld, por sua vez, publicou a primeira edição do livro “Political Parties in American Society” em 1982, tendo como pano de fundo o contexto pós-Vietnã. Em sua visão, embora nos anos 1950 tenha prevalecido uma noção maior de que havia um consenso na política americana, na verdade, sempre teria havido mais diferenças significativas entre os dois principais partidos do que os observadores externos puderam suspeitar. Para sustentar seu argumento o autor utiliza dados do *American National Election Studies* (ANES)<sup>15</sup>. Sua constatação foi a de que os partidos, naquele período de análise, concordavam quanto à garantia dos direitos das mulheres e quanto ao aumento das despesas de defesa e, discordavam, de forma não extremada, sobre ajuda as minorias, sobre a crença de que o governo deveria garantir o trabalho das pessoas e de que os serviços do governo deveriam aumentar. Ademais, apontou clivagens em relação à proteção ambiental, bem-estar social, ajuda externa e até mesmo em questões de moralidade.

Essa tendência quanto à visualização de diferenças importantes entre os partidos continuou no Pós-Guerra Fria. Conforme aponta Rockman (1994), em algumas questões os partidos americanos estariam constantemente divididos, como em relação à natureza do estado de bem-estar e à natureza do que se poderia chamar de desenvolvimento do Estado. De acordo com Pope e Woon (2008), na política interna, os democratas são vistos como aqueles que melhor lidam com o bem-estar social e questões de direitos civis, enquanto os republicanos são vistos como os mais capazes de lidar com o império da lei e com a defesa nacional. Desse modo, enquanto os democratas são recorrentemente classificados como liberais, os republicanos são considerados mais conservadores. Porém, nem sempre os partidos se posicionaram nos espectros em que são identificados desde os anos setenta do século XX. Como vimos anteriormente, na segunda metade do século XIX os partidos defendiam questões que os colocavam no espaço ideológico oposto a que se encontram atualmente, e o público só conseguiu diferenciá-los com maior precisão após os anos 1960 e 1970 do século XX. Aldrich (2011) entende que os partidos não podem ser entendidos a parte de seu próprio contexto histórico. Sendo assim, traçaremos os caminhos pelos quais tem passado os partidos Democrata e Republicano e as dinâmicas de sua competição desde suas fundações.

---

<sup>15</sup> O *American National Election Studies* se enquadra como uma fundação nacional de ciência voltado a realizar pesquisas nacionais a respeito do eleitorado americano.

Nas eleições presidenciais de 1860, os Democratas dividiram-se em duas alas, norte e sul, sendo a primeira anti e a segunda pró-escravista. Além deles, também disputou a eleição o Partido da União Constitucional, cuja existência foi efêmera, sendo formado a partir de quadros do Partido Whig, do pequeno Partido *Know-Nothing* e de poucos Democratas do Sul, unidos contra o separatismo. Diante desta divisão, o Partido Republicano obteve sua primeira vitória eleitoral com Abraham Lincoln. Pouco antes da posse de Lincoln, contudo, sete Estados escravistas do sul com economias baseadas na produção de algodão formaram a Confederação, o que culminou na Guerra de Secessão (1861-1865). Segundo Binkley (1961), nesse período constituiu-se uma coalizão extrapartidária conhecida como “partidários da União”, entre independentes fiéis ao governo, republicanos, e democratas contrários à secessão do sul. Não se tratava apenas de uma fusão, mas sim de um novo partido, distinto em seu objetivo e componentes do Partido Republicano ou de qualquer outro partido anterior. Os democratas que permaneceram em seu partido tornaram-se a oposição política ao governo e ao nascente Partido da União Nacional. Forjava-se, assim, neste contexto, a primeira grande luta pela defesa de questões políticas, que opôs Democratas do Sul, defensores da manutenção da escravidão e do separatismo, aos Unionistas e Republicanos, que buscavam o fim da escravidão e a preservação da União dos Estados americanos. Ideologicamente naquele momento, na questão da escravidão os Democratas podiam ser posicionados como conservadores e os Republicanos como liberais. Todavia, cerca de cem anos depois do fim da Guerra de Secessão os partidos estavam posicionados em espectros ideológicos diferentes, o que segundo nossa percepção é resultado de realinhamentos ocorridos nos anos 1910, 1930 e 1960.

No início do século XX entrou em curso um realinhamento nas bases sociais de apoio aos partidos, que segundo Binkley (1961), era uma tendência imperceptível na época. Trabalhadores nativos começaram a se filiar no Partido Democrata, sendo que até então se vinculavam majoritariamente ao Partido Republicano. Logo em seus primeiros anos, os Republicanos absorveram os partidários do *Know-Nothing* do norte, que tinham sua principal base econômica no ressentimento dos trabalhadores nacionais contra o influxo dos competidores estrangeiros que chegavam. Após a Guerra Civil, os trabalhadores nativos consideravam-se como homens de negócio em potencial numa terra de oportunidades ilimitadas e, na passagem do século, os trabalhadores enquanto grupo começaram a ser levados em consideração especial por líderes republicanos como McKinley, Hanna e Roosevelt. Mas com a morte de Roosevelt e o afastamento de Hanna não ficou aos trabalhadores nenhum defensor notável em nível nacional a sua causa no Partido Republicano.

Em 1908 os trabalhadores queriam um ponto contra o interdito no programa republicano, mas ao invés disso, os republicanos se posicionaram de maneira contrária a eles. Nas eleições de 1912, o candidato democrata Woodrow Wilson, colocou suas concepções reacionárias de finanças, política e trabalho de lado, captando as ideias progressistas que ganhavam força na nascente opinião pública. De acordo com Binkley (1961), os trabalhadores consideraram a eleição de Wilson uma vitória sua. A imponente lista de leis trabalhistas que se seguiram à sua eleição demonstrava que pela primeira vez na história americana o trabalho como tal tinha um governo que o considerava cordialmente de maneira franca, oficial e eficaz. Nesse sentido, consideramos a defesa de direitos trabalhistas pelos Democratas liderados por Wilson como o primeiro movimento do partido rumo ao espectro liberal.

O segundo movimento ocorreu somente nos anos 1930, com a vitória de Franklin Roosevelt e a implantação do *New Deal*. Economicamente, vigorava até o final dos anos 1920 um consenso em torno dos ideais do livre-mercado, o qual foi solapado com o *crack* da Bolsa de Valores em 1929. O fracasso das políticas de Hoover diante da crise fez com que os americanos associassem os Republicanos como o partido da Depressão. Franklin Roosevelt foi eleito em 1932 e a partir de então o Partido Democrata passou a ser visto como o partido da esperança e da oportunidade pela maioria dos americanos, principalmente por conta do sucesso das políticas no *New Deal* (ROSATI e SCOTT, 2011). Dentro deste pacote de políticas estavam o investimento maciço em obras públicas, diminuição da jornada de trabalho e controle sobre os preços e a produção, além das bases do Estado de bem-estar social.

Nos anos 1960, os Democratas iniciaram seu terceiro movimento rumo ao espectro liberal na política doméstica, ao mudar de posicionamento sobre a questão racial. Conforme vimos, durante a Guerra de Secessão o Partido Democrata se dividiu, ficando os Democratas do sul contrários ao fim da escravidão. Porém, o fim desta não significou a obtenção automática de direitos civis aos negros, os quais desde os últimos anos do século XIX passaram a se organizar com o intuito de obter igualdade perante a lei. Nesse sentido, o movimento pelos direitos civis dos afro-americanos nos anos 1960 visava acabar com a segregação racial, discriminação contra os negros e assegurar o reconhecimento legal e proteção federal dos direitos de cidadania enumerados na Constituição federal. A lei dos direitos civis de 1964 e a lei do direito do voto de 1965, sancionadas pelo Presidente Democrata Lyndon Johnson, foram nesta direção. A primeira proibiu discriminação baseada em raça, cor, religião ou procedência nacional em práticas empregatícias e em acomodações públicas. A segunda proibiu qualquer governo estadual ou local de impor qualquer direito de

voto que resultasse em discriminação contra as minorias raciais ou linguísticas. Além disso, proibiu especificamente testes de alfabetização e dispositivos semelhantes que foram historicamente utilizados com o intuito de privar as minorias raciais do direito ao voto.

De acordo com Eldersveld (2000), antes de 1964, 60% dos republicanos no Congresso eram liberais raciais, em comparação com apenas 40% dos democratas. Após a eleição de 1964, essas posições foram invertidas. Os republicanos buscaram o apoio dos brancos conservadores, especialmente no Sul, e os democratas se tornaram mais raciais liberais. Segundo Frymer (2011), os democratas começaram a se mover em direção ao estabelecimento dos direitos civis como uma estratégia política porque os redutos eleitorais do Norte estavam mudando: os afro-americanos migraram do Sul para as cidades do Norte e os trabalhadores e imigrantes infundiram fileiras do partido colocando uma variedade de pressões sobre o partido para ele se adaptar. Os republicanos também responderam a estas dinâmicas eleitorais de mudança, recrutando brancos desencantados no sul e trabalhadores industriais no norte.

A lei dos direitos civis e a lei do direito ao voto continham medidas que garantiam direitos aos cidadãos de procedência estrangeira. Estas foram complementadas pela Lei de Imigração e Nacionalidade também de 1965 que aboliu a política de cotas de imigração que vigorava desde 1921, a qual excluía asiáticos, africanos e europeus do Norte e do Oeste. A nova lei beneficiou principalmente imigrantes latino-americanos e asiáticos. Mas além do movimento pelos direitos civis dos negros e da conquista de novos direitos pelos imigrantes, uma série de outros movimentos tomaram as ruas nos anos 1960 pedindo por mais direitos, entre eles o feminista, o gay e o ambientalista. Aldrich (2011) explica que estes foram anos de mudanças fundamentais na política, na opinião pública e no comportamento eleitoral americano. Elas foram rápidas e intensas e cobriram um vasto conjunto de atitudes, valores, crenças e comportamentos. A ascensão destes movimentos e seus impactos na política nacional completaram a guinada liberal que o Partido Democrata iniciou na política doméstica no início do século XX.

Faltava apenas aos partidos definirem suas posições em questões de política externa e o movimento contra a Guerra do Vietnã no final dos anos 1960 foi uma oportunidade para tal. Até este momento da história os partidos sustentavam um consenso em assuntos daquela alçada, o qual remonta aos anos 1930, sendo conhecido como consenso liberal-conservador. Segundo Rosati e Scott (2011), a eleição de Franklin Roosevelt e a ascensão do Partido Democrata resultaram no aumento da orientação liberal internacionalista nos assuntos externos. Os Republicanos, em contraste, permaneceram como bastiões do sentimento isolacionista.

Mas foi a vitória do candidato à presidência republicano Dwight Eisenhower, já com a Guerra Fria em curso, que desempenhou um importante papel no desenvolvimento do consenso liberal-conservador e na política externa estadunidense. Enquanto Democratas e liberais apresentaram tendências mais conservadoras porque o macarthismo os forçou a tornarem-se ardentes anticomunistas, as políticas Democratas do *New Deal* fizeram os Republicanos aceitar maior intervenção governamental na economia e um grau limitado de *welfare state*. O crescimento do consenso ideológico produziu um considerável bipartidarismo nas políticas partidárias. Líderes de ambos os partidos eram fortes anticomunistas que apoiavam a política de contenção e dependência em relação ao uso da força no exterior. Do mesmo modo, candidatos indicados pelos partidos tendiam a ter fortes credenciais anticomunistas. Para Ornstein (1992), o anticomunismo teria ainda alterado a perspectiva isolacionista dos Republicanos, proporcionando a união de diferentes pontos de vista conservadores em um internacionalismo anticomunista forte e firme.

Mas a repercussão negativa gerada pela Guerra no Vietnã é apontada por grande parte da literatura norte-americana como um ponto de inflexão no consenso bipartidário e também como um marco para o fortalecimento dos canais de participação direta do Congresso americano na condução de sua política exterior (NELSON e TILLMAN, 1985; MEERNIK, 1993; LINDSAY, 1994). Segundo Aldrich (2011), o estilhaçamento do consenso bipartidário em política externa foi o último e maior realinhamento dos partidos. A oposição à guerra tornou-se central no Partido Democrata, resultando que desde este evento, sob a percepção pública geral os democratas têm sido percebidos como “suaves” em relação às políticas de defesa. De acordo com Mainwaring (1986), assim que o conflito findou no Vietnã, grupos que se opunham à guerra encaravam uma oportunidade histórica de ajudar a redefinir a política externa dos EUA através de uma política de direitos humanos. Mas apesar do Presidente Carter sustentar um discurso coerente com esta política, sua prática pareceu um tanto contraditória ao apoiar governos repressivos como os da Coréia do Sul, Filipinas e África do Sul. Ainda assim, o discurso e a política de Carter representaram uma tentativa de lidar com o Terceiro Mundo de uma maneira nova, questionando a abordagem militarista como forma de defender os interesses nacionais.

Em contrapartida àquele movimento progressista, os republicanos receberam em meados dos anos 1970 o apoio de fundamentalistas cristãos, grupos pró-vida e outros de interesse especial na direita, os quais, segundo Mainwaring (1986) desempenharam um grande papel na articulação de uma imagem dos Estados Unidos, personificando as virtudes cristãs e empregando todos os meios disponíveis para derrotar o comunismo, representando-o

como a força do mal que destrói os valores cristãos. Somado a isso, os meios de comunicação começaram a acusar Carter de ter sido um presidente fraco, especialmente depois do desastre no Irã, da vitória sandinista na Nicarágua e da divulgação das atrocidades cometidas pelos regimes comunistas de Camboja e Vietnã. Neste contexto, os movimentos sociais organizados pela nova direita exigiam uma presença mais agressiva dos Estados Unidos no Terceiro Mundo. A vitória de Reagan, em 1980, conduziu a política externa americana nessa direção, reforçando a reputação do Partido Republicano enquanto defensor de propostas mais conservadoras.

Na visão de Ornstein (1992) o fim do anticomunismo como uma poderosa força política removeu uma das grandes fontes de divisão interna no partido Democrata. Contudo, o desejo de uma unidade rápida e fácil em visão de mundo não teria sido alcançado. Do lado Republicano, a ausência da ameaça comunista teria fragmentado o movimento conservador, permitindo que as forças centrífugas da cultura e da ideologia dominassem a força centrípeta enfraquecida do anticomunismo. Embora a eliminação de todas as graves ameaças externas seria obviamente boa para o bem-estar do povo estadunidense, o autor acredita que isto poderia vir a ser um problema em longo prazo para a sua política e sociedade, baseado na percepção de que a existência de um inimigo comum teria a capacidade de unir a sociedade. A resposta a esta nova situação teria borrado os limites entre e dentro dos partidos:

Cada um está lutando para definir uma nova visão do mundo, e diferenciar a sua posição daquela do outro partido. Em ambos os partidos diferentes formas de isolacionismo e internacionalismo evoluíram como candidatos, juntamente com um saco de novas questões emergentes na esteira do anticomunismo (ORNSTEIN, 1992, p.7).

Nas próximas seções analisaremos como o jogo efetivamente foi jogado após o fim da Guerra Fria. Isto é, analisamos o emprego de estratégias de posicionamento pelos partidos Democrata e Republicano na arena eleitoral, no Executivo e no Legislativo no escopo da política externa a partir das regras que conformam o jogo em cada uma delas e das informações disponíveis aos jogadores no contexto político, doméstico e externo.

### **3.5. CONCLUSÕES PARCIAIS**

Ao longo desta seção procuramos demonstrar que a política externa pode ser entendida como um espaço de competição. Retomando o argumento desenvolvido na seção 2, vimos que o espaço de competição partidário foi configurado a partir do ordenamento institucional



estadunidense, cujas regras limitaram a disputa a apenas dois partidos. Interagindo estrategicamente entre si a partir de informações disponíveis no contexto doméstico e externo, estes dois partidos podem empregar estratégias centrípetas/moderadas ou estratégias centrífugas/ideológicas, cujos fundamentos são a convergência e a divergência de posicionamentos, respectivamente.

Para Downs (1999) a competição bipartidária tenderia a ser centrípeta, visto que a maioria do eleitorado se posiciona espacialmente no centro do espectro político de opiniões, de modo que para atraí-los em maior quantidade os partidos deveriam apresentar posições moderadas. Aldrich (2011), por sua vez, acredita que os políticos criaram forças centrífugas para contrabalançar aquelas que os empurram para o centro, como mecanismos para fortalecer o partido majoritário e controlar a agenda de políticas no Congresso. Ademais, considera os militantes uma importante força centrífuga dentro dos partidos, pois eles os pressionam para seguir objetivos políticos. Segundo Sartori (1991), uma tendência centrífuga não é simplesmente uma inversão *pro tempore* de um impulso centrípeto básico, mas uma estratégia competitiva alternativa e independente.

A tese de Aldrich (2011), nesse sentido, fornece os elementos necessários para entendermos porque os partidos podem competir nas duas direções. Diferentemente de Downs (1999), Aldrich não vê os políticos como atores que visam unicamente o poder. Em sua explicação, os políticos também são motivados por preferências, valores e crenças. Assim, embora a busca do poder forneça incentivos para os partidos optarem pela estratégia da convergência de posicionamentos, em direção ao centro do espectro de opiniões, a defesa de diferentes preferências, valores e crenças na competição tende a empurrar os partidos para fora do centro. Desse modo, cabe ao partido decidir qual estratégia empregar.

Verificamos também que os partidos interagem com a opinião pública, grupos de interesse e *think tanks*, os quais têm percepções próprias e podem influenciar as posições dos partidos na política externa. Através de análise bibliográfica voltada a recuperar os posicionamentos partidários ao longo da história, vimos que um realinhamento ideológico iniciado no começo do século XX e, cujo auge ocorreu nos anos 1960, permitiu que o Partido Democrata se movesse para o espectro liberal, enquanto os Republicanos tornaram-se mais conservadores. Isso permitiu que os eleitores identificassem com maior clareza as imagens projetadas pelos partidos e diminuiu a tendência centrípeta da competição, ao menos na política interna. Em relação à política externa, vimos que a Guerra do Vietnã fraturou o consenso bipartidário e que, principalmente, desde o fim da Guerra Fria, há incentivos para os partidos divergirem mais em questões dessa esfera. Sendo assim, nas próximas seções,

analisamos a competição partidária em torno da política externa nas arenas eleitoral, do Executivo e do Legislativo, destacando as estratégias empregadas pelos partidos e seus posicionamentos em questões de política externa.

## 4. MATERIAIS E MÉTODOS

De acordo com Benoit e Laver (2006), a posição de um partido em um dado espaço de competição política pode ser estimada de várias maneiras, como, por exemplo, através da imagem que a opinião pública constrói a seu respeito, através da avaliação de especialistas, a partir das preferências assumidas por seus congressistas na atuação parlamentar ou a partir das declarações dos próprios partidos. Tendo em vista que nosso objetivo principal é verificar em quais contextos políticos os posicionamentos dos partidos Democrata e Republicano em questões de política externa no Pós-Guerra Fria resultam do emprego de estratégias centrípetas ou centrífugas, avaliaremos os posicionamentos dos partidos nas arenas eleitoral, legislativa e no executivo.

### 4.1. FORMA DE ANÁLISE NA ARENA ELEITORAL

Na arena eleitoral, as posições dos partidos serão avaliadas a partir dos manifestos de campanha defendidos pelos partidos nas eleições presidenciais de 1992, 1996, 2000, 2004, 2008 e 2012. Estes documentos estão disponíveis on-line no site do *The American Presidency Project*. Para analisar os posicionamentos dos partidos na arena eleitoral empregamos o método da Análise de Conteúdo, que consiste basicamente em classificar uma grande quantidade de unidades de texto (palavras, expressões, frases) em categorias segundo seu significado, para, a partir da sua quantificação, produzir inferências válidas para o texto original. De acordo com Bardin (2002, p.35), a Análise de Conteúdo consiste em “(...) um conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens”. O objetivo é extrair significados temáticos ou significantes lexicais do texto.

#### 4.1.1. ANÁLISE DE MANIFESTO

No campo de pesquisa da competição partidária, o *Manifesto Research Group* (MRG), atualmente chamado de *Manifesto Research on Political Representation* (MARPOR) criou um modelo específico de análise de conteúdo. Interessados em descobrir, principalmente: i) quais questões políticas dividiam os partidos do Pós-Guerra e ii) se elas eram divergentes ou convergentes em termos políticos e ideológicos, os cientistas políticos agrupados em torno MARPOR puderam testar empiricamente a hipótese de Downs (1999) de que em sistemas bipartidários os partidos convergiam suas propostas na posição do eleitor mediano. Andrea Volkens e Hans-Dieter Klingemann são dois dos principais pesquisadores do MARPOR. Em

conjunto com Judith Bara, Ian Budge e Michael McDonald sistematizaram o arcabouço teórico e metodológico do esquema analítico de seu grupo de pesquisa no livro *Mapping Policy Preferences*. O método do MARPOR permite que os pesquisadores realizem três tipos de comparações: a) comparação de mudanças em posições políticas ou ênfases ao longo do tempo dentro de partidos específicos; b) comparação das diferenças de posições políticas ou ênfases em todos os partidos, e; c) comparação de diferenças entre os países estudados. Os dados básicos que apoiam tais comparações são as proporções de programas eleitorais dedicados a cada categoria disposta no quadro analítico do Projeto Manifesto. As principais etapas deste método foram descritas a seguir.

Uma vez escolhido o(s) país(es) que compõe(m) suas análises, os pesquisadores interessados em utilizar o método padrão do MARPOR devem realizar um recorte temporal e identificar os manifestos dos partidos que desejam pesquisar. Em seguida, os manifestos selecionados passam por um processo de codificação, que consiste em identificar quase-sentenças<sup>16</sup> e as classificar em apenas uma das cinquenta e seis categorias que integram o método de análise do MARPOR<sup>17</sup>. Essas 56 categorias estão divididas em sete grandes domínios, os quais podem ser entendidos como grandes áreas temáticas de políticas. O quadro abaixo sintetiza cada um destes domínios e suas categorias correspondentes, sem, no entanto, discriminar o conteúdo das categorias:

*Quadro 6 - Domínios e categorias do método padrão do MARPOR*

| <b>Domínio</b>             | <b>Categoria</b>   |
|----------------------------|--|
| 1 - Relações Exteriores    | 101 - Relações externas especiais: Positivo<br>102 - Relações externas especiais: Negativo<br>103 - Anti-imperialismo: Anticolonialismo<br>104 - Fortalecimento Militar: Positivo<br>105 - Fortalecimento Militar: Negativo<br>106 - Paz: Positivo<br>107 - Internacionalismo: Positivo<br>108 - Integração Europeia: Positivo<br>109 - Internacionalismo: Negativo<br>110 - Integração Europeia: Negativo |
| 2 - Liberdade e Democracia | 201 - Liberdade e Direitos Humanos: Positivo<br>202 - Democracia: Positivo<br>203 - Constitucionalismo: Positivo<br>204 - Constitucionalismo: Negativo   |

<sup>16</sup> Uma quase-sentença é definida como um argumento ou frase que é a expressão verbal de uma ideia ou significado. Ela é frequentemente separada no texto por vírgulas ou ponto e vírgulas. Sentenças longas podem conter mais de um argumento, logo precisam ser quebradas em quase-sentenças.

<sup>17</sup> Os métodos de codificação foram projetados para ser comparáveis ao longo de uma ampla gama de países, independentemente das diferenças culturais e socioeconômicas. Por conta disto, em alguns países as categorias falham em captar todas as dinâmicas da competição partidária.

|                                   |  |
|-----------------------------------|--|
| 3 - Sistema Político              | 301 - Descentralização: Positivo<br>302 - Centralização: Positivo<br>303 - Eficácia Administrativa e Governamental: Positiva<br>304 - Corrupção Política: Negativa<br>305 - Autoridade Política: Positiva  |
| 4 – Economia                      | 401 - Livre Iniciativa: Positivo<br>402 - Incentivos: Positivo<br>403 - Regulação de Mercado: Positivo<br>404 - Planejamento Econômico: Positivo<br>405 - Corporativismo: Positivo<br>406 - Protecionismo: Positivo<br>407 - Protecionismo: Negativo<br>408 - Objetivos Econômicos<br>409 - Gerenciamento Keynesiano da demanda: Positivo<br>410 - Produtividade: Positivo<br>411 - Tecnologia e Infraestrutura: Positivo<br>412 - Economia controlada: Positivo<br>413 - Nacionalização: Positivo<br>414 - Ortodoxia Econômica: Positivo<br>415 - Análises Marxistas: Positivo<br>416 - Controle do crescimento: Positivo |
| 5 - Bem-estar e qualidade de vida | 501 - Proteção Ambiental: Positivo<br>502 - Cultura: Positivo<br>503 - Justiça Social: Positivo<br>504 - Expansão do estado de bem-estar: Positivo<br>505 - Limitação do estado de bem-estar: Positivo<br>506 - Expansão da educação: Positivo<br>507 - Limitação da educação: Positivo  |
| 6 - Princípios da Sociedade       | 601 - Modo de vida nacional: Positivo<br>602 - Modo de vida nacional: Negativo<br>603 - Moralidade Tradicional: Positivo<br>604 - Moralidade Tradicional: Negativo<br>605 - Lei e Ordem: Positivo<br>606 - Harmonia Social: Positivo<br>607 - Multiculturalismo: Positivo<br>608 - Multiculturalismo: Negativo   |
| 7 - Grupos Sociais                | 701 - Classes trabalhadoras: Positivo<br>702 - Classes trabalhadoras: Negativo<br>703 - Agricultura, agricultores: Positivo<br>704 - Grupos Profissionais e classe média: Positivo<br>705 - Grupos minoritários desprivilegiados: Positivo<br>706 - Grupos demográficos não-econômicos: Positivo   |

Fonte: KLINGEMANN et. al (2006)

A codificação, entretanto, não é um processo tão simples e, por vezes, envolve a superação de alguns obstáculos. Por exemplo, quando nenhuma das categorias do quadro se aplicar a uma dada quase-sentença esta deve ser tratada como não codificável (000). Em casos em que as quase-sentenças não codificáveis apresentem um viés específico do país estudado podem ser criadas subcategorias, as quais tem de ser incluídas dentro das 56 categorias do modelo padrão. Outro problema que pode surgir é a quase-sentença conter argumentos que a

permita ser classificada em mais de uma categoria. Neste caso, o codificador deve decidir qual é a preocupação mais importante do argumento e classificar a quase-sentença em apenas uma categoria. Quando ainda assim algumas sentenças parecerem obscuras, o pesquisador deve levar em conta o contexto em que elas se inserem e também as frases seguintes, pois nelas o argumento anterior pode estar mais bem explicitado.

Após a classificação de cada uma das quase-sentenças identificadas em uma das cinquenta e seis categorias é realizada a contagem das mesmas, tendo em vista verificar quais foram as mais frequentes. Uma vez que a métrica dos programas partidários varia consideravelmente, são calculadas as porcentagens que cada categoria representa em relação ao número total de sentenças em um programa. As porcentagens de cada categoria, como "proteção ambiental" ou "eficácia governamental" podem ser interpretadas como a importância desta questão para o respectivo partido. Neste ponto da análise já é possível ao pesquisador interessado na competição eleitoral visualizar quais questões são priorizadas por cada um dos partidos em disputa. Contudo, o método padrão do MARPOR vai além deste aspecto, possibilitando ao pesquisador posicionar o partido em uma escala esquerda-direita. A construção desta escala envolve apenas vinte e seis das cinquenta e seis categorias do MARPOR. Treze categorias são consideradas de esquerda (103, 105, 106, 107, 202, 403, 404, 406, 412, 413, 504, 506, 701) e outras treze categorias são consideradas de direita (104, 201, 203, 305, 401, 402, 407, 414, 505, 601, 603, 605, 606). A escala varia de -100 a +100, sendo estes pontos considerados como os extremos de esquerda e direita, respectivamente. Para calcular o posicionamento dos partidos nesta escala é necessário subtrair a soma das porcentagens de esquerda da soma das porcentagens de direita.

Na medida em que trabalhamos aqui com apenas um domínio político específico, as relações exteriores, adaptamos as categorias existentes do MARPOR e criamos novas categorias, a partir das discussões sobre espaço unidimensional e diferenciações ideológicas realizadas na terceira seção, para medir o posicionamento dos partidos estadunidenses em uma escala liberal-conservador da política externa. Das dezenove categorias presentes no nosso modelo (Quadro 7), doze contemplam a escala liberal-conservador, sendo seis liberais (101, 201, 203, 301, 303, 401) e seis conservadoras (102, 202, 204, 302, 304, 402), abarcando os domínios da diplomacia, economia, segurança e assuntos intermésticos, conforme a definição de política externa que apresentamos na introdução.

Quadro 7 - Categorias de análise da política externa americana

| D                     | COD | CATEGORIA  | DESCRIÇÃO  |
|-----------------------|-----|--|--|
| DIPLOMACIA            | 101 | Multilateralismo (positivo)                        | Menções favoráveis ao uso da diplomacia e de instrumentos multilaterais para mediação e/ou solução de conflitos políticos em regiões e países em situação de instabilidade e mediação e/ou solução de crises humanitárias, decorrentes da violação de direitos humanos, desastres naturais ou provocados pelo homem. Apoio a organizações multilaterais e governança global. |
|                       | 102 | Multilateralismo (negativo)                        | Menções favoráveis à independência e soberania nacional em questões de política externa e uso de instrumentos unilaterais ou sem o apoio de organizações multilaterais para mediação e ou solução de conflitos políticos e de crises humanitárias em países ou regiões.  |
|                       | 103 | Relações diplomáticas com outros atores (positivo) | Menção favorável a países, regiões e atores não-estatais com os quais os EUA mantem relações diplomáticas.   |
|                       | 104 | Relações diplomáticas com outros atores (negativo) | Menção desfavorável a países, regiões e atores não-estatais com os quais os EUA mantem ou não relações diplomáticas.   |
|                       | 105 | Promoção de valores                                | Menções de apoio à promoção de valores americanos no exterior relacionados aos princípios democráticos e liberais e a defesa dos direitos humanos.   |
| ECONOMIA              | 201 | Livre Comércio (negativo)                          | Menção desfavorável ao estabelecimento de acordos de livre-comércio ou abertura de mercados. Ênfase na implicação destes acordos para os trabalhadores e aumento da desigualdade. Menção favorável à extensão ou manutenção de tarifas para proteger o mercado americano.  |
|                       | 202 | Livre Comércio (positivo)                          | Menção favorável ao estabelecimento de acordos de livre-comércio ou abertura de mercados com determinados países ou com um grupo de países. Menção desfavorável à extensão ou manutenção de tarifas por países que queiram proteger ou estão protegendo seus mercados.   |
|                       | 203 | Ajuda econômica (positivo)                         | Menção favorável à ajuda econômica à países com vistas a superação de desigualdades, busca de estabilidade e promoção do desenvolvimento.  |
|                       | 204 | Ajuda econômica (negativo)                         | Menção desfavorável à ajuda econômica a outros países.   |
| SEGURANÇA             | 301 | Forças Armadas (negativo)                          | Menções favoráveis à redução de gastos militares; desarmamento; males da guerra; promessas de reduzir o recrutamento ou poderes internos.  |
|                       | 302 | Forças Armadas (positivo)                          | Necessidade de manter ou aumentar gastos militares; modernização das forças armadas e melhoria da força militar; rearmamento e autodefesa; necessidade de honrar obrigações de tratados militares; necessidade de assegurar recursos humanos adequados nas forças armadas. Defesa do território e integridade. Favorecimento aos militares.                                  |
|                       | 303 | Ajuda geopolítica (negativo)                       | Menção favorável a diminuição ou corte de gastos com ajuda geopolítica e transferência de recursos militares.  |
|                       | 304 | Ajuda geopolítica (positivo)                       | Menção favorável à manutenção ou aumento de gastos com ajuda geopolítica, em espécie ou através de transferência de recursos militares.  |
|                       | 305 | Pensões e benefícios aos militares veteranos       | Menções favoráveis às políticas que visam dar e ampliar direitos sociais aos militares veteranos e seus familiares.  |
| ASSUNTOS INTERMÉDICOS | 401 | Imigração e multiculturalismo (positivo)           | Menção favorável a políticas de inclusão aos imigrantes, à diversidade cultural, comunitarismo, pluralidade cultural; preservação da autonomia religiosa, heranças linguísticas dentro do país, incluindo disposições educativas especiais.  |
|                       | 402 | Imigração e multiculturalismo (negativo)           | Menção desfavorável à inclusão dos imigrantes na sociedade; homogeneidade cultural, religiosa e linguística vista como positiva e heterogeneidades vistas como negativas.  |
|                       | 403 | Proteção Ambiental                                 | Refere-se à defesa de políticas em favor da proteção do meio ambiente e da luta contra a mudança climática em escala global. Inclui menções a políticas que se referem ao desejo de expansão ou priorização em investimentos sustentáveis.   |
|                       | 404 | Segurança Energética                               | Refere-se à preservação, expansão e diversificação da matriz energética americana por meio de acordos com outros países.   |
|                       | 405 | Saúde Global                                       | Menções a políticas de combates a epidemias, pandemias e doenças infecciosas de alcance global.  |

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do *Manifesto Project* e da literatura discutida.  
 Legenda: D= Domínio; COD= Código.

As outras sete categorias presentes no quadro analítico proposto dizem respeito a questões de valência em que verificaremos apenas as respectivas ênfases atribuídas a elas pelos partidos (códigos 103, 104, 105, 305, 403, 404, 405). A partir da soma das quase-sentenças liberais e conservadoras, calculamos o posicionamento dos partidos na arena eleitoral e no Executivo aplicando a fórmula:

$$\text{Posicionamento} = C - L$$

Onde:

$C = \sum \% \text{ das quase-sentenças classificadas como conservadoras}$

$L = \sum \% \text{ das quase-sentenças classificadas como liberais}$

#### 4.1.2. VARIAÇÃO CONCOMITANTE

Tendo em vista que a amostra na arena eleitoral (apenas seis eleições) e na arena do Executivo (apenas 2 documentos de cada Administração) são reduzidas empregamos o método de variação concomitante de Stuart Mill (1843) para realizar inferência da relação entre o emprego de estratégias e as informações disponíveis no contexto político doméstico e externo. Segundo o autor, "qualquer fenômeno que varie de alguma maneira sempre que um outro fenômeno variar de alguma maneira particular, é tanto uma causa ou um efeito daquele fenômeno, ou está conectado com ele através de algum fato de causação" (MILL, 1843, p. 470).

Considerando  $\pm$  a representação de uma variação, este método pode ser representado da seguinte maneira:

A B C ocorrem em conjunto com x y z

$A \pm B C$  resulta em  $x \pm y z$ .

Portanto, A e x estão causalmente conectados.

Seguindo a orientação de Mahoney (2000) para pesquisas que utilizam esse método, deixamos claro que a técnica da comparação nominal é nossa estratégia central de avaliação da hipótese a ser testada.



## 4.2. FORMA DE ANÁLISE NA ARENA DO EXECUTIVO

Na arena do Executivo, analisamos os Planos Estratégicos do Departamento de Estado e da USAID, publicados em 1999, 2003 e 2014, e as Estratégias de Segurança Nacional do Departamento de Defesa, publicadas em 1999, 2002 e 2015. O procedimento metodológico utilizado foi exatamente o mesmo que foi aplicado para a análise dos manifestos na arena eleitoral. Além disso, através da análise das edições do *Plum Book* publicadas entre 1992 e 2012 identificamos os ocupantes dos principais cargos na burocracia de política externa indicados pelo Presidente. Como os escolhidos para ocupar cargos de confiança nem sempre provém de partidos políticos, para enumerar os cargos partidários no gabinete de política externa buscamos traçar um perfil biográfico dos ocupantes de acordo com suas origens, observando se possuem filiação política, afinidade ideológica e se já ocuparam outros cargos em governos do mesmo partido. A inferência da relação entre a posição ideológica daqueles documentos e o perfil ideológico dos ocupantes de cargo de confiança que os formularam foi realizada através do método da variação concomitante.

Adicionalmente, calculamos a taxa de sucesso presidencial nas votações de política externa em que ele indicou sua posição. Esta taxa nada mais é do que um cálculo do percentual de votações em que a maioria requerida de legisladores seguiu a posição do Presidente. A inferência da relação entre essa taxa e as informações disponíveis no contexto político doméstico e externo foi realizada através do modelo de regressão *probit*, conforme explicamos a seguir.

### 4.2.1. O MODELO DE REGRESSÃO PROBIT

Um dos modelos de análise mais utilizados na Ciência Política é a regressão linear através dos mínimos quadrados ordinários (OLS). Para o ajuste do modelo de regressão linear os pressupostos de Gauss-Markov devem ser atendidos. Entretanto, um deles, o de que a variância  $\sigma^2$  do termo de perturbação  $u$  é constante não é atendido se a variável dependente é dicotômica (ALDRICH, NELSON, 1984). Além disso, as previsões do modelo de regressão linear não são limitadas a serem menores que 0 ou maiores do que 1. Isso ocorre porque mudanças nas variáveis independentes são assumidas como tendo um efeito constante sobre a variável dependente.

Para superar as deficiências do modelo de regressão linear usamos o modelo *probit*. Este modelo constrange as probabilidades estimadas entre zero e um, e isso relaxa a restrição de que o efeito das variáveis independentes é constante em diferentes valores preditos da variável dependente. O modelo *probit* assume que existe uma variável contínua latente não

observada  $Y^*$  que determina o valor de  $Y$  e estima seus coeficientes por técnicas de máxima verossimilhança. Esses coeficientes dão o impacto das variáveis independentes na variável latente  $Y^*$  e não diretamente em  $Y$ . Assim, não é possível interpretar os coeficientes do modelo *probit* da mesma maneira que os coeficientes do modelo de regressão linear via OLS são interpretados. No modelo *probit* são interpretados os coeficientes dos efeitos marginais das derivadas das variáveis independentes em um ponto específico.

### **4.3. FORMA DE ANÁLISE NA ARENA DO LEGISLATIVO**

Na arena legislativa, analisamos as votações de política externa (projetos de lei, acordos, declarações) realizadas no Senado no período 1993-2014 (103ª à 113ª legislatura). Essas votações estão disponíveis online no site *voteview.com*, no banco desenvolvido por Keith Poole et al. (2014). As votações foram classificadas conforme as categorias descritas no Quadro 7. Para analisar o conflito partidário na política externa calculamos o índice de coesão partidária, o índice de conflito partidário e a destruição espacial dos pontos ideais dos legisladores nessas votações. Esses procedimentos são explicados a seguir. A inferência da relação entre a incidência de polarização (estratégia centrífuga) e as informações disponíveis no contexto político doméstico e externo foi realizada através do modelo de regressão *probit*, explicado anteriormente.

#### **4.3.1. ÍNDICE DE COESÃO PARTIDÁRIA**

De acordo com Krehbiel (2000), os padrões de voto não nos permitem inferir se o comportamento é um produto da compatibilidade de preferências entre os membros de um partido, da disciplina imposta pelos líderes partidários ou de uma combinação dos dois. Com o intuito de elucidar esta discussão, Carey (2000) esclareceu existir uma distinção entre disciplina e coesão partidária. Enquanto a disciplina refere-se à capacidade do líder partidário em torno de induzir votações unificadas entre os membros de um mesmo partido, independentemente de possíveis preferências individuais que esses possam ter, a coesão diz respeito ao grau de compatibilidade de preferências similares entre os membros de um partido. Para Morgenstern (2004), enquanto a primeira pode ser explicada pelas atribuições do líder partidário, dentre as quais estão o controle que ele detém sobre o processo de escolha de candidatos para o legislativo, fundos de campanha e distribuição de recursos orçamentários, a segunda é influenciada por fatores ideológicos, geográficos e afinidades eleitorais.

Segundo Kirkland (2014), os índices de coesão partidária na Câmara dos

Representantes dependem da relação entre o comportamento individual dos legisladores naquela Casa e as preferências ideológicas agregadas dos cidadãos nos diversos tipos de distritos. Seu argumento é o de que parlamentares eleitos por distritos moderados são os menos propensos a apoiar seus partidos e mais inclinados a votar moderadamente durante votações nominais. Ademais, ele conclui que os Estados com baixa variância ideológica entre os cidadãos são os mais propensos a ter distritos moderados e, por outro lado, os Estados com populações ideologicamente heterogêneas seriam mais propensos a ter partidos homogêneos nos extremos. Verifica ainda que em algumas regiões há a necessidade de os legisladores equilibrarem as preferências potencialmente concorrentes do distrito com a da liderança de seu partido no legislativo. Em conjunto, isto implicaria, para o autor, que o nível de variância ideológica em um Estado tem um efeito poderoso sobre o nível de polarização partidária e na coesão partidária no processo legislativo.

Para o cálculo da coesão partidária recorreremos ao índice desenvolvido por Stuart Rice (1925), o qual consiste na diferença entre o percentual de votos sim e não dentro de um partido, em uma determinada votação, variando de 0 (situação em que metade do partido votou sim e a outra metade votou não) a 100 (situação em que todos legisladores de um partido votaram na mesma direção, seja sim ou não), podendo ser expressado pela fórmula:

$$\text{RICE}_{ij} = |\% \text{Sim}_{ij} - \% \text{Não}_{ij}| \text{ do partido } i \text{ na votação } j$$

O índice de coesão partidário é então calculado a partir da média das votações. Essa média pode proceder de recortes temporais e temáticos. Recortes temáticos nos permitem avaliar qual partido apresenta maior coesão em um assunto ou, de outro modo, qual partido está mais dividido sobre um assunto.

#### **4.3.2. ÍNDICE DE CONFLITO PARTIDÁRIO**

Ainda que a análise dos resultados das votações nos permita especificar as votações que foram mais polarizadas, optamos por criar um índice para mensurar o índice de conflito partidário das votações, a partir do índice de coesão partidária. Esse novo índice fornecerá informações a respeito dos assuntos e das legislaturas mais polarizadas em perspectiva comparada, ou seja, tomando como referencial a direção em que vota as maiorias dos dois partidos, tanto no Senado quanto na Câmara dos Representantes. O índice de conflito partidário é dado pelo seguinte cálculo:

$$ICP = (RICE_D) - \alpha (RICE_R)$$

$$\text{Se } D_{jk} = R_{jk} \therefore \alpha = (+1)$$

$$\text{Se } D_{jk} \neq R_{jk} \therefore \alpha = (-1)$$

Onde:

ICP = Índice de Conflito Partidário.

RICE = Índice de Rice

D= Partido Democrata

R = Partido Republicano

j = uma dada votação

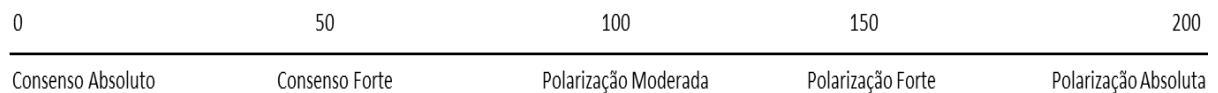
k = direção dos votos da maioria

$\alpha$  = fator de verificação dos votos da maioria entre os partidos ( $\alpha > 0$  para votações em que as maiorias dos dois partidos votaram na mesma direção e  $\alpha < 0$  para votações em que as maiorias dos dois partidos votaram em direções opostas).

Em uma dada situação em que 100% dos democratas votaram na mesma direção que 100% dos republicanos, o índice de conflito seria igual a zero (100-100). Por outro lado, em uma situação em que 100% dos dois partidos se opuseram o índice de conflito seria igual a duzentos (100+100).

A partir da média dos índices apresentados em cada votação podemos então calcular o índice de conflito partidário em cada assunto e em cada legislatura em específico, além dos resultados no período como um todo. Desse modo, zero e duzentos seriam os pontos extremos, de consenso e polarização, respectivamente, que os partidos manifestam em cada votação. Para auxiliar a análise dos resultados do índice de conflito partidário construímos a seguinte escala:

*Figura 4 - Escala de Conflito Partidário*



Fonte: Elaborado pelo autor.

#### **4.3.3. DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DOS PONTOS IDEAIS DOS LEGISLADORES**

A técnica do *nominate* assume um modelo espacial da competição partidária em que as diferenças entre as posições políticas dos legisladores podem ser representadas como distâncias euclidianas. Do ponto de vista comportamental, a teoria do espaço pressupõe certo tipo de preferência dos legisladores que determinam seu voto. Isto é, assume-se que as preferências dos legisladores têm um ponto de máxima utilidade (a posição que derrota todas

as outras), e que a função de utilidade é estritamente côncava. Esta característica permite-nos interpretar as dimensões políticas como esquerda-direita, liberal-conservador, etc. (POOLE; ROSENTHAL, 1997).

De acordo com Godbout (2010), os legisladores têm pontos ideais sobre um conjunto de propostas de políticas e eles escolhem as políticas em que a distância entre os pontos ideais e o *status quo* seja superior à distância entre as suas preferências pessoais e política alternativa proposta. Na medida em que cada voto é representado por dois pontos (sim e não) e o legislador por um ponto no espaço euclidiano, o legislador vota no resultado mais próximo ao seu ponto ideal, ao menos probabilisticamente. Em uma dada legislatura o conjunto de pontos em que estão posicionados os legisladores em um mapa geralmente apresenta baixa dimensionalidade, a partir da qual se pode inferir filiação partidária, ideologia ou questões regionais envolvendo os legisladores.

Além do mapa de distribuição espacial dos pontos ideais é importante observarmos as estatísticas de ajuste do modelo. As medidas previstas no *W-Nominate* são o percentual de classificações corretas (CC), o Agregado Proporcional de Redução de Erro (APRE) e a Probabilidade de Média Geométrica (GMP). Quando analisada de forma isolada a primeira medida não é muito robusta, uma vez que ela tende a superestimar a capacidade preditiva do modelo quando os votos da maioria superam consideravelmente os votos da minoria. A segunda medida indica como o modelo classifica corretamente os votos da minoria, que varia de 0 (situação em que o modelo não explica nada) a 1. O GMP, finalmente, é uma medida de ajuste de verossimilhança, variando entre 0,5 e 1. Em estudo do 90º Congresso, Poole e Rosenthal (1997) consideraram que os valores de 0,476 (APRE) e 0,706 (GMP) exemplificavam um modelo bem ajustado. Desse modo, estes valores serão nossos parâmetros.

## **5. POSIÇÕES PARTIDÁRIAS EM QUESTÕES DE POLÍTICA EXTERNA NA ARENA ELEITORAL**

Esta seção tem como objetivo verificar se ocorre o emprego de estratégias variadas pelos partidos quando eles se posicionam sobre política externa na arena eleitoral e testar a existência de associação entre o emprego dessas estratégias e variações na taxa de aprovação presidencial, no alinhamento ideológico da opinião pública e na percepção de ameaça no contexto externo. O pressuposto defendido aqui é o de que o emprego de estratégias variadas de posicionamento demonstra que a política externa não é um espaço somente de consenso, mas inclui também conflito e, desse modo, se configura enquanto um espaço de competição em que os partidos buscam por votos dos eleitores. Enquanto espaço de competição, devemos compreender a disputa que ocorre nas posições de política externa manifestadas pelos partidos na arena eleitoral através de suas plataformas considerando as regras do jogo, as características dos jogadores, suas estratégias e os resultados.

### **5.1. A POLÍTICA EXTERNA ENQUANTO QUESTÃO ELEITORAL**

Conforme discutimos na seção anterior, entendemos o espaço de competição partidária como um lugar onde os partidos escolhem estratégias de posicionamento tentando conciliar os apelos da maioria da opinião pública (DOWNS, 1999) e dos seus militantes (ALDRICH, 1983; 2011) de acordo com variações no contexto político doméstico e externo. Há, no entanto, mais uma especificidade na arena eleitoral, a de que quando competem os partidos enfatizam certas questões. Essa ideia foi desenvolvida por David Robertson (1976), precursor da *saliency theory*, cujo argumento central é o de que a competição partidária seria focada em ênfases seletivas ao invés da confrontação direta.

Posteriormente, este argumento seria desenvolvido por Budge e Farlie (1983), sustentando a perspectiva de que durante a campanha eleitoral, os partidos mais do que se contrapor às declarações dos seus adversários sobre as políticas defendidas, concentrariam atenção em outros temas nos quais considerariam ter vantagens sobre seus competidores. Dessa forma, o eleitorado teria diante de si não uma escolha entre respostas diferentes para os mesmos problemas, mas uma escolha entre questões diferentes a serem priorizadas pelo futuro governo. A mesma noção acerca da importância da ênfase em questões guia o modelo de evolução de questões, desenvolvido por Carmines e Stimson (1986), que mais tarde Carmines (1991) evoluiu para um modelo de alinhamentos partidários e concorrência de

questões. Além disso, a teoria da saliência também se baseia no conceito de “*issue ownership*”, entendido através da ideia de que certos partidos são percebidos pelos eleitores como sendo mais competentes do que seus adversários em uma área política específica (BUDGE, 1982). Desse modo, os partidos políticos tendem a priorizar certas questões durante as eleições, ao passo que suas atitudes políticas podem mudar lentamente (PETROCIK, 1996).

Compreendemos a política externa, especificamente a manifestação de posições sobre diplomacia, economia, segurança e assuntos intermésticas, como questões enfatizadas pelos partidos na competição eleitoral. A combinação dessas questões emitidas pelos partidos com ênfases liberais, conservadoras e moderadas sinalizam uma estratégia de posicionamento que vai situar o partido em um ponto ideal ao longo do espectro ideológico liberal-conservador.

Todavia, é importante destacar que a política externa enquanto questão da competição eleitoral tem sido um assunto pouco explorado e controverso. Em uma das primeiras análises sobre esse objeto, Craig (1960) afirmou que as eleições são geralmente influenciadas por questões econômicas e de saúde e que é difícil prever o momento em que a política externa pode desempenhar um papel muito importante na eleição presidencial americana. Todavia, devido a uma fonte profunda de apreensão em relação a aquilo que o autor chamava de falta de sentido de propósito do país, ele acreditava que os candidatos indicados para a eleição de 1960 iriam prometer que a liderança dos Estados Unidos no mundo fosse mais inspiradora e mais exigente.

Ao problematizar a disputa partidária no campo da política externa, Epstein (2000) concluiu que é essencial a construção de um consenso bipartidário ou apartidário se a nação persegue uma política externa eficaz, pois a adoção de políticas distintas ameaçaria a coerência e continuidade da busca da nação de seus interesses nacionais. Nesse sentido, salienta que haveria uma fonte especial de dificuldade para os partidos programáticos lidarem com a mesma na arena eleitoral:

A política externa é particularmente inadequada como tema de debate na arena da competição eleitoral, não apenas porque ela é difícil e complexa, mas principalmente porque ela raramente permite alternativas reais de escolha. A este respeito, a política externa é diferente em espécie da política interna (EPSTEIN, 2000, p.272, tradução livre).

Esta diferença, para o autor, se deve ao fato de que na política interna existe a possibilidade do emprego de uma política nitidamente diferente. Ademais, Epstein (2000) entende que haveria uma dificuldade para os partidos vincularem seu programa de política

internacional com suas propostas de política interna, na medida em que historicamente, os partidos tendem a desenvolver seus programas em torno de questões nacionais, através das quais eles atraem os eleitores. Dessa forma, quando um partido adota posições em política externa seus seguidores seriam convidados a apoiar posições que tem pouco a ver com a atração original ao partido programático. Apesar disto, o autor admite que a ausência de posições partidárias divergentes sobre a política externa não prova que essa divergência é impossível em uma sociedade democrática.

Esse tom de desconfiança em relação ao papel da política externa nas eleições pode ser verificado também no estudo de Ornstein e Schmitt (1988). Para os autores, em muitos aspectos a política externa define e delimita as eleições presidenciais, uma vez que define e delimita a presidência. Desse modo, nas eleições americanas, eles entendem a política externa como o resultado de um processo, mas que não é crítica para a eleição do Presidente. Assim, eles a caracterizam como ubíqua, mas insuficiente. Quatro anos mais tarde, Ornstein (1992) afirmou que apesar das questões de política externa raramente serem o foco de eleições presidenciais, dificilmente elas estariam ausentes. Em tempos de conflitos com atores externos, a política externa costuma ganhar um grande espaço nos debates e manifestos presidenciais estadunidenses.

Em contrapartida, Winslet (2012), não considera que exista uma incompatibilidade entre política externa e disputa partidária na arena eleitoral. Para o autor, a competição partidária influencia a política externa ao colocar em risco a posição de poder do partido governante. Nesse sentido, se uma questão de política externa ameaça o partido governante com a derrota eleitoral sua agenda inteira torna-se comprometida. Além disso, considera que as mudanças de política externa impulsionadas por motivações competitivas são suscetíveis de seguir uma direção mais linha-dura e que a competição partidária deverá ter um efeito maior sobre questões de política externa que têm um alto grau de relevância. Nesse sentido, a política externa pode ser entendida como uma questão relevante para ser estudada no contexto da disputa eleitoral.

Ainda que sejam escassos, os estudos que apresentamos sobre a política externa como questão de disputa na arena eleitoral demonstram que a relevância da mesma para os resultados eleitorais foi aumentada na percepção dos autores cronologicamente. Enquanto as análises dos anos 1960 davam pouca importância ao tema da política externa na disputa eleitoral, as análises produzidas após o fim da Guerra Fria indicaram sua importância. Particularmente, acreditamos na relevância dos assuntos internacionais para a definição da disputa eleitoral nos Estados Unidos, principalmente nos contextos em que a segurança do país está em risco.



Adicionalmente, como vimos na terceira seção, pesquisas de opinião pública mostram que os eleitores têm sustentado percepções favoráveis ao envolvimento dos Estados Unidos nos assuntos internacionais.

Ainda que possamos afirmar que o tema da política externa esteve na pauta de todas as eleições disputadas entre 1992 e 2012 e que em algumas delas foi mais debatido do que outros temas, existe uma dificuldade de se mensurar empiricamente o tamanho da importância dessa temática para os partidos em cada certame. Há uma infinidade de possibilidades para obtenção de dados nesse sentido, que vão desde coberturas da imprensa à agenda de política externa dos candidatos, passando pelos debates entre eles, entrevistas concedidas, além é claro, do programa de governo de cada partido. Tendo em vista que este último é publicado periodicamente em cada eleição por ambos os partidos e que se trata de uma visão dos mesmos sobre os vários temas que compõem a agenda de políticas dos EUA, optamos por mensurar a importância da referida temática através dessa base de dados.

Os manifestos de campanha representam um retrato mais fiel dos posicionamentos partidários porque na arena eleitoral não há constrangimentos institucionais capazes de modificá-los em sua essência, como ocorre no Executivo e no Legislativo, onde a composição de forças que determina se o partido terá ou não controle do governo influencia decisivamente suas posições. Acrescenta-se a isso, o fato de existir uma metodologia específica desenvolvida pelo *Manifesto Project* na esteira da literatura de competição partidária para a análise do conteúdo de programas partidários. As posições expressas nos manifestos de campanha revelam o espaço ideológico que os partidos ocupam na escala liberal-conservador e deixam claras as estratégias que eles escolheram visando vencer a disputa presidencial. A seguir passamos a caracterizar a escolha dessas estratégias como um jogo.

## **5.2. A POLÍTICA EXTERNA ENQUANTO JOGO DE SOMA ZERO NA ELEIÇÃO PRESIDENCIAL ESTADUNIDENSE**

Em relação às regras do jogo, vimos na segunda seção que elas condicionam uma competição restrita apenas a dois partidos. Isso ocorre principalmente porque o sistema eleitoral majoritário de turno único utilizado nos Estados Unidos induz a uma competição bipartidária, conforme teorizado por Duverger (1951). Essa tendência é reforçada pela prática do *gerrymandering*, que dificulta a entrada de terceiras forças políticas na disputa. Além disso, há restrições e dificuldades legais e operacionais para novos partidos terem seu nome impresso na cédula de votação e receberem financiamento de campanha, tendo em vista que o

sistema eleitoral é descentralizado e cada Estado possui seu próprio ordenamento jurídico relativo ao processo eleitoral. Desse modo, fica evidente que as regras do jogo limitam o número de participantes e, em consequência, condicionam um padrão específico de competição.

Outro ponto importante das regras do jogo tem haver com a forma de contagem dos votos. Nos Estados Unidos a eleição presidencial é indireta. Isto é, os eleitores, dentro de cada Estado votam nos candidatos à Presidente, mas esses votos são direcionados para eleger os delegados do Estado, os quais no Colégio Eleitoral votam no candidato à Presidente escolhido pela maioria da população naquela circunscrição. Sem dúvida, o voto do eleitor nesse sistema não tem o mesmo peso do que o voto de um eleitor em uma eleição direta. Com efeito, um candidato pode se eleger Presidente com a minoria do voto popular. Ainda assim, o voto popular é importante, uma vez que em 48 dos 50 Estados vigora o sistema *winner takes all*. Nesse ponto, nos cabe ressaltar que os partidos ao mesmo tempo em que formulam estratégias para vencer no voto popular em cada Estado, também articulam a formação de uma maioria de delegados no Colégio Eleitoral, privilegiando a disputa em alguns Estados em detrimento de outros. Todavia, não há diferentes enfoques da política externa entre os Estados, visto que se trata de uma política cuja abordagem é por sua natureza nacional.

Também vimos que o papel dos partidos em relação à política externa na arena eleitoral se restringe a comunicar ao eleitor seus posicionamentos. Nas eleições os partidos podem se posicionar sobre o cenário internacional através de suas plataformas de campanha e das opiniões emitidas pelos candidatos durante os debates presidenciais. Longe de ser decisivo para a escolha do eleitor, o tema da política externa, por outro lado, não pode ser considerado irrelevante.

A eleição presidencial estadunidense pode ser entendida como um jogo de soma zero (BRAMS, 2008). Esse tipo de jogo é caracterizado por ser competitivo, isto é, o ganho de um jogador representa necessariamente a perda do outro. Em outras palavras, um jogo de soma zero é um jogo no qual, para qualquer ação conjunta, a soma dos *payoffs* para todos os jogadores é zero.

Trata-se de um jogo sequencial e de informação perfeita. É sequencial porque um partido sempre apresenta seu manifesto de campanha antes do outro. Assim, o segundo jogador tem conhecimento da jogada do seu antecessor, caracterizando esse jogo como um jogo de informação perfeita. Em jogos de informação perfeita, há pelo menos uma estratégia melhor para cada jogador. Esta melhor estratégia não lhe permite necessariamente vencer, mas irá minimizar suas perdas. Assim, a solução ótima de um jogo de soma zero está na

adoção de uma estratégia para cada jogador, de modo que qualquer mudança na estratégia escolhida não melhora o *payoff* para o outro jogador. Esse jogo pode ser solucionado observando-se o princípio do teorema *minimax*<sup>18</sup>. Esse pode ser descrito como aquele no qual um jogador nunca ganhará menos que um valor X, ou seja, ele garante que seu ganho mínimo-máximo seja aquele valor, enquanto que o outro jogador garante que o seu ganho nunca será menor que um valor Y, isto é, seu máximo-mínimo.

Caracterizamos os posicionamentos partidários em política externa na arena eleitoral como um jogo sequencial porque o manifesto de campanha é apresentado durante as convenções partidárias e estas não ocorrem simultaneamente. O objetivo formal de uma convenção política é selecionar o candidato do partido para o cargo de Presidente dos Estados Unidos. A convenção também adota uma declaração de princípios e objetivos do partido, comumente chamada de plataforma, e define as regras para as atividades eleitorais do partido. Durante o dia, os militantes partidários realizam reuniões, comícios e trabalham na plataforma. A plataforma contém objetivos de políticas públicas e propostas, que são tipicamente muito amplas e genéricas, embora algumas seções possam ser escritas de forma restrita para apelar a grupos de interesse partidários. Desde 1936 o partido da oposição tem realizado primeiro sua convenção, deixando ao partido incumbente a vantagem de apresentar seu manifesto após análise do manifesto do partido opositor. Apesar de informal, os partidos tem seguido essa regra, conforme pode ser verificado no quadro abaixo:

*Quadro 8 - Datas das convenções partidárias, manifestos e candidatos escolhidos.*

| <b>Partido (Situação)</b> | <b>Data da Convenção</b>           | <b>Data da publicação da plataforma</b> | <b>Candidato indicado</b> |
|---------------------------|------------------------------------|---|---------------------------|
| Democrata (oposição)      | 13 a 16 de julho de 1992           | 13/07/1992                              | William J. Clinton        |
| Republicano (incumbente)  | 17 a 20 de agosto de 1992          | 17/08/1992                              | George H. W. Bush         |
| Republicano (oposição)    | 12 a 15 de agosto de 1996          | 12/08/1996                              | Robert J. Dole            |
| Democrata (incumbente)    | 26 a 29 de agosto de 1996          | 26/08/1996                              | William J. Clinton        |
| Republicano (oposição)    | 31 de julho a 03 de agosto de 2000 | 31/07/2000                              | George W. Bush            |

<sup>18</sup> De acordo com o Teorema *minimax* de John von Neumann (1928), para todo jogo de soma zero com dois jogadores, representado pela matriz de *payoffs* A do jogador linha, sempre existe um perfil de estratégia mista  $(p^*, q^*) \in \Delta_m \times \Delta_n$  satisfazendo:

$$v_l(A) = \max_{p \in \Delta_m} \min_{q \in \Delta_n} p^T A q = p^{*T} A q^* = \min_{q \in \Delta_n} \max_{p \in \Delta_m} p^T A q = v_c(A).$$

|                          |                                       |            |                     |
|--------------------------|---------------------------------------|------------|---------------------|
| Democrata (incumbente)   | 14 a 17 de agosto de 2000             | 14/08/2000 | Albert A. Gore, Jr. |
| Democrata (oposição)     | 26 a 29 de julho de 2004              | 27/07/2004 | John F. Kerry       |
| Republicano (incumbente) | 30 de agosto a 02 de setembro de 2004 | 30/08/2004 | George W. Bush      |
| Democrata (oposição)     | 25 a 28 de agosto de 2008             | 25/08/2008 | Barack H. Obama     |
| Republicano (incumbente) | 1 a 4 de setembro de 2008             | 01/09/2008 | John McCain         |
| Democrata (incumbente)   | 4 a 6 de setembro de 2012             | 03/09/2012 | Barack H. Obama     |
| Republicano (oposição)   | 27 a 30 de agosto de 2012             | 27/08/2012 | Mitt Romney         |

Fonte: The American Presidency Project (2017). Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/>

Apesar da desvantagem sequencial em relação ao partido incumbente na apresentação do manifesto, o partido opositor, ao apresentar primeiro seu candidato, tem a vantagem de comunicar suas propostas mais cedo ao eleitorado, em um momento em que as preferências são mais voláteis e os eleitores estão mais abertos a serem influenciados. Enquanto o partido incumbente tende a reconduzir o Presidente em exercício ou o vice-presidente para a disputa presidencial, o partido opositor frequentemente escolhe um candidato que pode não ser tão conhecido dos eleitores. Nesse sentido, a impressão dos eleitores sobre o candidato opositor tende a ser mais fluída e mais fácil de ser influenciada (CAMPBELL et. al, 1992).

A seguir analisamos as estratégias empregadas pelos partidos para aferir seus posicionamentos em política externa nas eleições presidenciais americanas disputadas entre 1992 e 2012.

### **5.2.1. AS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS DE 1992**

A eleição de 1992 foi a primeira realizada após o fim da Guerra Fria. A dissolução da União Soviética e a derrota do Iraque na Guerra do Golfo reduziram a importância da política externa nessa disputa presidencial. A esse respeito, Ornstein (1992) argumentou que seriam grandes os motivos para um exame urgente do papel dos Estados Unidos no mundo, uma vez que o fim da Guerra Fria colocou em causa as divisões políticas tradicionais e as premissas existentes até então. Em sua visão, a vitória na Guerra Fria eliminou a ameaça soviética, mas teria deixado um vácuo de incertezas em seu lugar. No entanto, o autor pondera que o clima para a realização deste debate não poderia ser pior, tendo em vista que os Estados Unidos

estavam voltados para o cenário doméstico, em meio a uma crise econômica. Escândalos pessoais e transgressões institucionais dominavam a agenda da campanha. Um estado de desordem e repulsa marcavam a política americana em 1992, expressando um profundo paradoxo, pois este deveria ser um momento de celebração, uma vez que depois de quatro décadas o comunismo fora enfim derrotado.

Segundo Ornstein (1992), ao invés de alegria nas ruas pela vitória na Guerra Fria, os americanos estariam amargamente infelizes a respeito das falhas nos processos políticos e econômicos do país e pessimistas em relação ao futuro. Esta desorientação também teria atingido os partidos americanos, que por quarenta e cinco anos teriam se orientado pelo anticomunismo não só para definir suas agendas de política externa, mas também sua concorrência.

No plano doméstico a economia estava em recessão e a aprovação do presidente republicano George H. W. Bush, embora tenha tido uma média de 60,9% considerando todo seu mandato, oscilou entre 29% e 39% durante a campanha presidencial. Segundo dados do ANES para 1992, apenas 20% do eleitorado se declarava liberal, enquanto 30% consideravam-se conservadores e 23% se identificavam como moderados. Outros 27% não souberam responder. Em contrapartida, 50% dos eleitores consideravam-se democratas, 37% republicanos e apenas 13% independentes.

Os democratas escolheram William J. Clinton como seu candidato. Já os republicanos tentaram a reeleição do presidente George H. W. Bush. Também entraram na disputa o candidato independente Ross Perot, Andre Marrou do Partido Libertário, Bo Gritz do Partido Populista, Lenora Fulani do Partido Nova Aliança e Howard Phillis do Partido dos Contribuintes Americanos. Dessas candidaturas destaca-se a do bilionário Ross Perot, que focando seu programa em equilibrar o orçamento federal e se colocando contra o NAFTA, chegou a liderar as pesquisas presidenciais em junho daquele ano.

Considerando informações relevantes tais como o desgaste de doze anos seguidos de administrações republicanas, a baixa aprovação presidencial de George Bush e a baixa relevância dos assuntos externos em face da crise econômica interna, o Partido Democrata optou por escolher uma estratégia centrífuga, manifestando um grande percentual de posições liberais, principalmente a respeito do multilateralismo, da ajuda econômica externa e da imigração e do multiculturalismo. Nos assuntos relacionados a forças armadas e ao livre-mercado o partido manifestou mais posições conservadoras do que liberais. O assunto que recebeu maior ênfase no manifesto foi proteção ambiental. No final, o índice do partido ficou em -20,83, isto é, do lado liberal do espectro ideológico. Ao enfatizar posições liberais, o

Partido Democrata tinha como intuito se diferenciar da Administração Republicana em curso. Um dos motes da campanha de Clinton foi a frase “É a economia, estúpido”, usada para direcionar a discussão da campanha em torno dos assuntos econômicos e ao mesmo tempo deixar implícito que o foco de George H. W. Bush na política externa durante seu mandato foi um equívoco.

Nesse contexto, os republicanos poderiam defender o legado de sua administração, arriscando colocar em prática uma estratégia centrífuga ou, por outro lado, poderiam apostar em uma estratégia centrípeta, tornando sua plataforma mais liberal do que de costume para tentar reduzir as perdas decorrentes de sua Administração mal avaliada ou, de outro modo, reduzir os ganhos dos democratas entre os eleitores moderados. Tendo a vantagem de publicar sua plataforma depois dos democratas, os republicanos apostaram justamente na estratégia centrípeta, posicionando-se de forma liberal e conservadora quase na mesma proporção, de tal modo que o índice do partido foi de 1,19, bem perto do centro do espectro. Desse modo, ainda que tenham manifestado posições conservadoras, os republicanos, assim como os democratas, foram mais liberais do que conservadores em multilateralismo, ajuda econômica externa e imigração. Por outro lado, foram mais conservadores em livre-mercado, forças armadas e ajuda geopolítica. Proteção ambiental também foi o assunto que recebeu maior ênfase no manifesto republicano. Com efeito, ao aplicar a estratégia centrípeta os republicanos moveram-se na direção do Partido Democrata.

Apesar de os republicanos escolherem a melhor estratégia possível para aquele contexto, os Democratas venceram tanto no voto popular (43,01% dos votos) quanto no Colégio Eleitoral (370 votos). Já os republicanos terminaram a disputa com 37,45% dos votos populares e 168 delegados. Ross Perot ficou em terceiro lugar com 18,91% dos votos populares, mas não obteve nenhum delegado no Colégio Eleitoral.

### **5.2.2. AS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS DE 1996**

A eleição de 1996 foi precedida por uma série de eventos que colocaram novos desafios para os partidos americanos no âmbito da política externa. Os Estados Unidos realizaram operações militares na Somália<sup>19</sup> em 1993, na Bósnia<sup>20</sup> entre 1993 e 1995, junto

---

<sup>19</sup> A operação militar Gothic Serpent foi conduzida por forças de operações especiais dos Estados Unidos com a missão primária de capturar o líder da facção Aliança Nacional Somali Mohamed Farrah Aidid.

<sup>20</sup> A operação Deny Flight conduzida pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) visava aplicar uma zona de exclusão aérea das Nações Unidas sobre a Bósnia e Herzegovina. As Nações Unidas e a OTAN

com a OTAN e a ONU, e uma intervenção autorizada pela ONU no Haiti<sup>21</sup> entre 1994 e 1995. Além disso, em 1994, Palau obteve independência e tornou-se um Estado livre associado com os EUA. No plano doméstico ocorreram os atentados terroristas ao *World Trade Center* em 1993 e em Oklahoma em 1995 e o fechamento do governo dos Estados Unidos por 27 dias entre 1995 e 1996<sup>22</sup>. Contudo, nenhum desses conflitos regionais em que os Estados Unidos interviram, nem os atentados terroristas ocorridos em solo americano aumentaram a baixa percepção de ameaça.

Em texto publicado em 1997 na *Foreign Affairs*, Samuel Huntington criticou fortemente a condução da política externa americana na Administração Clinton, a qual ele entendia que estaria promovendo interesses particularistas, subnacionais e transnacionais no exterior, em detrimento do interesse nacional americano. Para Huntington (1997), naquele momento o governo deveria dedicar as suas energias para conceber planos para reduzir o envolvimento americano no mundo de uma maneira que permitisse salvaguardar possíveis interesses nacionais futuros, isto é, quando ameaças verdadeiramente vitais colocassem em risco à segurança do país.

Do momento em que foi escolhido candidato à reeleição até a eleição em si, a aprovação presidencial de Clinton foi relativamente alta, variando de 52% a 60%. Apesar de Clinton ser bem avaliado, a percepção ideológica da opinião pública não mudou muito. Isto é, 18% se declaravam liberais, 33% conservadores, 24% moderados e 25% não sabiam ou não responderam. A identificação partidária do eleitorado também variou pouco. Declaravam-se democratas 52%, enquanto que republicanos eram 38% e 10% se diziam independentes.

Para concorrer contra Clinton, os republicanos indicaram o candidato Bob Dole. Ross Perot concorreu novamente, dessa vez pelo Partido Reformista. Completaram a lista dos principais candidatos Ralph Nader do Partido Verde, Harry Browne do Partido Libertário, Howard Phillips do Partido dos Contribuintes Americanos e John Hagelin do Partido da Lei Natural.

Dessa vez, como partido de oposição, os republicanos foram os primeiros a lançar seu manifesto. Com o Partido Democrata bem avaliado e o cenário externo com relativa estabilidade, os republicanos procuravam escolher uma estratégia que pudesse maximizar seus

---

expandiram mais tarde a missão da operação para incluir o apoio aéreo próximo às tropas da ONU na Bósnia e a realização de ataques aéreos coercivos contra alvos na Bósnia.

<sup>21</sup> A Operação Uphold Democracy foi uma intervenção destinada a remover o regime militar instalado pelo golpe de Estado haitiano de 1991 que derrubou o presidente eleito Jean-Bertrand Aristide.

<sup>22</sup> O fechamento do governo federal dos Estados Unidos entre 1995 e 1996 foi o resultado de conflitos entre o presidente democrata Bill Clinton e o Congresso majoritariamente Republicano sobre o financiamento de políticas de saúde, educação e meio ambiente no orçamento federal de 1996. O governo fechou depois que Clinton vetou o projeto de lei de gastos que o Congresso controlado pelo Partido Republicano enviou para ele.

ganhos. Caso escolhessem uma estratégia centrípeta, como na eleição anterior, os republicanos corriam o risco de ver os democratas seguirem o mesmo caminho e, tendo a vantagem de ter um governo bem avaliado, permanecer no poder. Por outro lado, caso escolhessem uma estratégia centrífuga, firmando críticas conservadoras em assuntos chaves da Administração Democrata, os republicanos estabeleceriam de antemão uma diferença importante em relação aos democratas. Nesse cenário os democratas poderiam no máximo ir para o centro, fazendo com que os republicanos mantivessem ainda certa distância ou, de outro modo, os democratas poderiam escolher também uma estratégia centrífuga, tornando-se mais liberais. Nesse último caso os republicanos poderiam maximizar seus votos em um eventual confronto polarizado.

Feitas essas considerações os republicanos escolherem uma estratégia centrífuga, manifestando posições conservadores quase três vezes mais do que liberais. No índice ideológico, os republicanos ficaram com 19,46, isto é, do lado conservador do espectro. Essa posição foi construída a partir da manifestação de posições mais conservadoras do que liberais em forças armadas, imigração e multiculturalismo, ajuda geopolítica e livre-mercado. Em multilateralismo e ajuda econômica externa as posições republicanas foram ligeiramente mais liberais do que conservadoras. O assunto mais frequente no manifesto republicano foi proteção ambiental. A partir da manifestação da estratégia republicana e das informações disponíveis, os democratas então escolheram uma estratégia centrípeta. Menos liberais que na eleição anterior, o índice ideológico dos democratas foi de -9,54. Os democratas deram maior ênfase liberal para multilateralismo e foram ligeiramente mais liberais do que conservadores em ajuda econômica externa e imigração e multiculturalismo. Ademais, eles foram equitativamente liberais e conservadores em ajuda geopolítica e foram mais conservadores do que liberais em forças armadas e livre-mercado. A visão positiva do multilateralismo foi o assunto mais frequente na plataforma democrata.

Conciliando a melhor estratégia com o melhor momento político os democratas venceram a eleição presidencial de 1996 com 49,24% dos votos populares e 379 delegados no Colégio Eleitoral. Os republicanos obtiveram 40,71% dos votos e 159 delegados. Ross Perot teve menos votos populares do que na eleição anterior, terminando com 8,40% e nenhum delegado.



### 5.2.3. AS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS DE 2000

Os principais eventos internacionais que antecederam as eleições presidenciais de 2000 foram os ataques terroristas às embaixadas americanas na Tanzânia e no Quênia em 1998 e a intervenção militar realizada pela OTAN em 1999 durante a Guerra do Kosovo. Assim como Huntington (1997), Joseph Nye Jr (1999) também acreditava que o Governo Clinton teria como foco interesses menos vitais no exterior. Segundo Nye, crises não vitais tais como as humanitárias dominaram a atenção do Governo em um grau maior do que antes, muitas vezes à custa do desvio de atenção de questões mais estratégicas. Nesse sentido, a “Lista C”<sup>23</sup> teria se elevado ao primeiro plano de prioridades da política externa norte-americana devido ao desaparecimento de ameaças vitais após o fim da Guerra Fria e pela sua capacidade de atenção na mídia massiva, a qual tem impacto na opinião pública e na formulação da política externa. Assim, “centrando-se sobre certos conflitos e problemas de direitos humanos, a mídia pressiona os políticos para responder a alguns problemas externos e outros não, por exemplo, Somália, em vez do sul do Sudão em 1992” (NYE, 1999, p.26).

Em sentido semelhante à Nye (1999), a então conselheira de política externa do candidato George W. Bush, durante a campanha presidencial de 2000, Condoleezza Rice, em artigo publicado na *Foreign Affairs*, discute a base em que deveria se assentar a promoção dos interesses nacionais dos Estados Unidos em um governo republicano. Para Rice (2000), o interesse nacional teria sido substituído por interesses humanitários e por interesses da comunidade internacional na administração Clinton, cuja ansiedade para encontrar soluções multilaterais para problemas globais estaria também resultando na ratificação de acordos que não são dos interesses dos Estados Unidos. Na visão de Rice, a administração Clinton teria evitado definir prioridades em sua agenda de política externa porque isso teria a vantagem de não deixar margens para críticas. Todavia, definir prioridades e articular o interesse nacional deveria ser o foco da política externa dos Estados Unidos, em torno da liderança presidencial.

Durante o período eleitoral a aprovação presidencial de Clinton variou de 58% a 63%. Houve pouca alteração quanto à identificação ideológica da opinião pública. Assim, 20% declaravam-se liberais, 30% eram conservadores, 23% moderados e 27% não sabiam ou não

---

<sup>23</sup> A partir da categorização de Perry e Carter (1999) acerca dos riscos à segurança norte-americana, em que são hierarquizadas três listas de prioridades, Nye Jr. (1999) discute a predominância de prioridades humanitárias em detrimento das prioridades mais vitais aos Estados Unidos na chamada era da informação. A “Lista A” de prioridades diria respeito às ameaças a sobrevivência dos Estados Unidos, como foi a URSS. A “Lista B” refere-se a ameaças iminentes aos interesses estadunidenses, mas não à sua sobrevivência – como Coreia do Norte e Iraque – e a “Lista C” inclui importantes contingências que indiretamente afetariam a segurança e ameaçariam os interesses dos EUA – casos de Kosovo, Bósnia, Somália, Ruanda e Haiti.

responderam. Quanto à preferência partidária, 50% dos eleitores se declaravam democratas, 37% republicanos e 13% independentes.

O então vice-presidente Al Gore foi escolhido pelos democratas para concorrer à presidência. Os republicanos, por sua vez, escolheram George W. Bush, filho do ex-presidente George H. W. Bush. Ralph Nader do Partido Verde, Pat Buchanan do Partido Reformista e Harry Browne do Partido Libertário completaram a lista dos principais candidatos.

Esse quadro era muito semelhante ao da eleição anterior, de tal modo que os republicanos, mais uma vez os primeiros a apresentar seu manifesto, tinham diante de si análises muito parecidas a respeito de qual estratégia escolher. Nessa oportunidade, no entanto, os republicanos preferiram escolher uma estratégia centrípeta. Seu índice ideológico foi de 5,82, na direção conservadora, mas muito próximo ao centro. Os republicanos apresentaram forte ênfase liberal em multilateralismo, que foi também o assunto mais frequente da plataforma, e ainda foram mais liberais do que conservadores em ajuda econômica externa. Por outro lado, o partido apresentou forte ênfase conservadora em forças armadas e livre-comércio e foi ligeiramente mais conservador do que liberal em ajuda geopolítica e imigração e multiculturalismo. Ao observar a aproximação republicana em sua direção, o Partido Democrata escolheu uma estratégia centrífuga, buscando um distanciamento entre suas posições. O índice ideológico democrata foi de -21,76, na direção liberal do espectro. Assim como os republicanos, os democratas manifestaram maior ênfase liberal do que conservadora em multilateralismo. O partido foi ainda mais liberal do que conservador em livre-mercado, ajuda econômica externa e imigração e multiculturalismo. Apenas em relação ao tema forças armadas os democratas foram mais conservadores do que liberais.

A aproximação republicana ao centro lhe rendeu a vitória no Colégio Eleitoral com 271 delegados contra 266 dos democratas, embora não tenha obtido a maioria absoluta no voto popular, em que os democratas ficaram com 48,4% ante 47,9% dos republicanos.

### *Controvérsia pós-eleitoral*

Em decorrência dessa margem estreita no Colégio Eleitoral chamou atenção dos americanos a diferença dos votos populares na Flórida, onde Al Gore perdeu por apenas 537 votos e, com isso, perdeu todos os delegados do Estado para o candidato republicano. Em diferentes distritos desse Estado as cédulas de votação confundiram os eleitores. No caso do distrito de Palm Beach foi alegado que muitos votos que seriam direcionados para Al Gore

foram incorretamente marcados pelos eleitores para Pat Buchanan em decorrência do formato borboleta da cédula. Tanto em Palm Beach como em outros distritos como Duval, onde foram usadas cédulas com a disposição dos candidatos em duas colunas ou em duas páginas ocorreram votos duplos, os quais foram anulados. De acordo com Agresti e Presnell (2002), embora a revisão dos votos legais na Flórida aponte para um empate estatístico entre Bush e Al Gore, as informações disponíveis sobre erros dos eleitores e formatos das cédulas sugerem que esses prejudicaram principalmente o candidato democrata.

Segundo Fiorina, et. al (2003), a principal causa para Gore ter obtido uma votação abaixo do esperado na eleição geral foi sua incapacidade de receber crédito pelo desempenho positivo da administração democrata. Somado a isso, eles destacaram o fato de a campanha ter sido inundada pelos assuntos pessoais de Clinton e a decisão de Gore de se posicionar a esquerda de onde Clinton havia posicionado o Partido Democrata. Essa última causa nos chama particular atenção tendo em vista nosso quadro explicativo. Considerando o contexto de alta aprovação da administração, Gore poderia ter escolhido a mesma estratégia que os republicanos e movido as posições do Partido Democrata ao centro ao invés de se tornar mais liberal. Isso seria justificável porque apesar de o governo ser bem avaliado e a maioria dos eleitores se identificarem com o Partido Democrata, apenas um pequeno percentual dos eleitores se declarava liberal. Nesse sentido, apresentar uma plataforma com foco no eleitorado moderado e não identificado poderia ter aumentado o *payoff* eleitoral de Gore.

#### **5.2.4. AS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS DE 2004**

O contexto que precedeu as eleições de 2004 marcou um novo momento na política externa americana. A partir dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 havia, pela primeira vez desde a Guerra Fria, uma alta percepção de que um ator externo poderia ameaçar a segurança dos Estados Unidos. Na esteira da guerra global contra o terror declarada por George W. Bush ocorreram invasões americanas no Afeganistão<sup>24</sup> já em 2001 e no Iraque<sup>25</sup> a partir de 2003. Este diferente contexto estabeleceu no entendimento de Robert Kagan (2008) um novo paradigma, que o autor entendia como insuficiente à política externa americana. Ao

---

<sup>24</sup> A invasão ao Afeganistão tinha como objetivo capturar Osama Bin Laden e outros líderes da Al-Qaeda, apontados como responsáveis pelos ataques terroristas de 2001, e visava também destruir sua organização e retirar do poder do país o regime Taliban. Os Estados Unidos contaram com o apoio da OTAN e com o grupo afegão Aliança do Norte.

<sup>25</sup> Ocorrida no contexto da guerra global contra o terror, a invasão ao Iraque ocorreu em 2003 com o objetivo de derrubar o regime de Saddam Hussein, libertar o povo iraquiano e desarmar o país, acusado pelos Estados Unidos de possuir armas de destruição em massa.

contrário das intervenções ocorridas nos anos 1990, a invasão ao Afeganistão tinha como objetivo principal a segurança dos Estados Unidos e não a construção de uma nova ordem mundial. Desse modo, a inadequação do paradigma da guerra ao terror não decorre de um potencial insucesso, mas sim do fato de que poucas nações além dos Estados Unidos consideravam o terrorismo como seu principal desafio.

Desde a indicação de Bush à reeleição até a data da eleição a aprovação de sua administração variou de 47% a 53%, embora tenha atingido 89% nos dias que sucederam os ataques terroristas de 2001. Naquele ano, 19% dos eleitores se declaravam liberais, 32% conservadores, 25% moderados e 24% não sabiam ou não responderam. Ademais, 50% se declaravam democratas, 41% republicanos e 9% independentes.

Conduzido à reeleição pelo Partido Republicano, George W. Bush enfrentou o democrata John Kerry. Foram também candidatos Ralph Nader como independente, Michael Badnarick pelo Partido Libertário, Michael Peroutka pelo Partido da Constituição e David Cobb pelo Partido Verde.

Considerando as informações disponíveis, os Democratas, como primeiros a manifestar sua plataforma, tinham diante de si duas escolhas. Apostando na queda de popularidade do presidente George W. Bush no período eleitoral, os democratas poderiam escolher uma estratégia centrífuga, apontando os erros do Presidente na condução da política externa a partir de uma perspectiva mais liberal. De outro modo, eles poderiam se mover em direção às posições do Partido Republicano, tendo em vista que os Estados Unidos estavam em guerra e os custos eleitorais por não apoiar uma política mais beligerante poderiam ser maiores para os democratas. Caso apostassem na primeira estratégia, os democratas sabiam que os republicanos tinham pouco incentivo para se mover em sua direção, indo mais ao centro, visto que o Partido Republicano tem “dominado”, nos termos do *issue ownership*, essa questão. Nesse caso, parecia claro aos democratas que a manifestação de posições pouco belicistas os fariam perder mais votos do que ganhar.

Desse modo, os democratas escolheram a estratégia centrípeta e buscaram firmar posições conservadoras com mais ênfase do que em eleições passadas. Em 2004, o índice ideológico dos democratas foi de 4,09, próximo ao centro e do lado conservador do espectro. Essa tendência se deve, sobretudo, a dedicação em seu manifesto de mais espaço a posições conservadoras relacionadas às forças armadas. Contando com 26,68% do total de menções, esse assunto foi também o mais frequente na plataforma democrata. Os democratas foram ainda mais conservadores do que liberais em menções ao livre-mercado e ajuda geopolítica. Por outro lado, o partido manifestou forte ênfase liberal apostando em uma conduta

multilateralista e manifestou somente posições liberais a respeito da ajuda econômica externa e imigração e multiculturalismo.

Diante da escolha democrata, os republicanos buscaram aumentar a distância entre suas posições. Escolhendo uma estratégia centrífuga, os republicanos enfatizaram uma perspectiva conservadora de política externa, de tal modo que o índice ideológico do partido foi 19,09. Assim como na plataforma democrata o assunto mais frequente no manifesto republicano foi uma perspectiva conservadora das forças armadas, com 25,78% das menções. Os republicanos foram ainda mais conservadores do que liberais em ajuda geopolítica e livre-mercado. E, foram mais liberais do que conservadores em ajuda econômica externa e imigração e multiculturalismo. Defendendo a continuação da guerra ao terror, os republicanos deram, assim, maior ênfase nos pontos em que os democratas já haviam manifestado posição semelhante.

Para refletirmos acerca da efetividade das estratégias escolhida pelos partidos, o estudo de Gadarian (2010) apresenta conclusões interessantes. A partir de dados do *American National Election Studies*, coletados no pleito de 2004, o autor verificou que, em média, os eleitores se identificavam mais com as posições de política externa do Partido Democrata. Todavia, o candidato democrata John Kerry era mais bem avaliado quando os eleitores percebiam o Partido Democrata sustentando uma posição mais beligerante do que as suas em comparação à quando percebiam que as posições dos democratas se assemelhavam as suas próprias. O autor percebeu também que os eleitores tendiam a usar suas atitudes de forma diferente na avaliação dos candidatos democratas e republicanos, uma vez que os primeiros são mais reconhecidos como pacifistas e os segundos como mais beligerantes e, que esta característica dava vantagem aos republicanos no debate em torno da política externa. Nas eleições de 2004, os eleitores avaliaram positivamente posições de política externa beligerantes de Kerry, mas diminuíram suas avaliações fortemente quando perceberam o partido Democrata como sendo demasiado pacifista. Esta assimetria na maneira em que os eleitores avaliaram os candidatos deixa implícito, na visão de Gadarian, que Kerry se saia melhor quando procurava se aproximar de Bush do que quando procurava se distanciar.

Apesar de apoiarem posições de política externa mais beligerantes naquele contexto, os americanos se dividiram a respeito da Guerra no Iraque. Na visão de Campbell (2004), o fato de haver uma guerra tornou a eleição mais parelha do que se não houvesse uma. De acordo com Karol e Miguel (2007), as casualidades dessa guerra diminuíram o percentual de votos em Bush. Weisberg e Christeson (2007), por sua vez, argumentaram que apesar de a Guerra no Iraque não ter se traduzido em votos para Bush, a mais ampla Guerra ao Terror já

teria moldado sua imagem como líder, o que durou tempo suficiente ao menos para ele vencer a eleição.

Desse modo, a estratégia republicana mostrou-se mais efetiva, culminando com a reeleição de George W. Bush, com 50,73% dos votos populares e 286 delegados ante 48,27% e 251 delegados dos democratas.

### **5.2.5. AS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS DE 2008**

O contexto que precedeu as eleições de 2008 foi marcado, por um lado, pela crescente insatisfação popular com os rumos da Guerra no Iraque e com uma grande recessão econômica global<sup>26</sup>. Em agosto de 2008, 60% dos eleitores consideravam que enviar tropas americanas teria sido um erro e 51% entendiam que a condução da guerra estava indo moderadamente mal ou muito mal (GALLUP HISTORICAL TRENDS, *online*). Durante o período da eleição presidencial a aprovação do presidente George W. Bush foi muito baixa, variando entre 25% e 33%. Segundo dados do ANES, naquele momento, 22% dos eleitores se declaravam liberais, 32% conservadores, 22% moderados e 25% não sabiam ou não responderam. Ademais, 51% se declaravam democratas, 37% republicanos e 11% independentes.

Os democratas escolheram para representá-los na eleição o senador Barack Obama. Os republicanos escolheram o também senador John McCain. Mais uma vez Ralph Nader concorreu como independente. Bob Darr representou o Partido Libertário. Ainda concorreram Chuck Baldwin pelo Partido da Constituição e Cynthia McKinney pelo Partido Verde.

Como partido de oposição, os democratas realizaram primeiro sua convenção, mas dessa vez decidiram escolher uma estratégia centrífuga. Com a alta impopularidade da Administração Republicana e da Guerra no Iraque, além da crise econômica, diminuiriam os custos eleitorais para os democratas firmarem posições mais liberais. Pelo contrário, enfatizar posições mais liberais estabeleceriam uma distância ideológica e crítica à Administração Republicana. Desse modo, o índice ideológico dos democratas foi -11,17. O Partido sustentou posições mais liberais do que conservadoras em multilateralismo, livre-mercado, ajuda econômica externa e imigração e multiculturalismo. Ainda assim, forças armadas continuaram

---

<sup>26</sup> A grande recessão de 2008 teve início na crise do subprime (créditos bancários de alto risco) levando a quebra de instituições de crédito nos Estados Unidos que concediam empréstimos hipotecários de alto risco. Diversas Instituições financeiras foram arrastadas para uma situação de insolvência, que repercutiu fortemente sobre as bolsas de valores de todo o mundo.

com forte ênfase conservadora e como o assunto mais frequente da plataforma. Os democratas também manifestaram posições conservadoras em ajuda geopolítica.

Diante da escolha democrata e das informações contextuais, poderia ser muito arriscado ao Partido Republicado polarizar a disputa assumindo uma estratégia centrífuga. Nesse sentido, os republicanos optaram por uma estratégia centrípeta, movendo-se na direção do Partido Democrata. Assim, o índice ideológico republicano marcou 4,94, na direção conservadora, mas muito próximo ao centro. Nesse sentido, o partido foi um pouco mais liberal do que conservador em multilateralismo, ajuda econômica externa e imigração e multiculturalismo. Por outro lado, foi mais conservador em forças armadas, livre-mercado e ajuda geopolítica. O assunto mais frequente no manifesto republicano foi segurança energética.

Por fim, Barack Obama foi eleito presidente dos EUA com 52,93% dos votos populares e 365 delegados no Colégio Eleitoral. John McCain ficou com 45,65% dos votos populares e 173 delegados.

Analistas têm apontado a economia e a política externa como determinantes para o resultado dessa eleição. Nesse sentido, Bartels (2013) concluiu que o partido do Presidente foi punido nas eleições pelo estado sombrio da economia em 2008, tendo em vista que os cidadãos comuns tendem a avaliar os políticos e as políticas principalmente com base em provas visíveis de sucesso ou fracasso. Saldin (2008), por sua vez, argumentou que os assuntos externos desempenharam um papel significativo nas eleições de 2008, sendo sem dúvida o fator mais importante na determinação dos principais candidatos aos partidos. Seu entendimento é o de que sem defender suas posições sobre a Guerra do Iraque, seria improvável que Obama ou McCain teriam sido escolhidos para representarem seus partidos na eleição. Além disso, considerações de política externa foram fundamentais para a seleção de Biden como vice de Obama, dando credibilidade às suas propostas de política externa.

#### **5.2.6. AS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS DE 2012**

Considerando o ciclo eleitoral anterior às eleições de 2012 a política externa americana foi marcada por notícias positivas aos americanos em que se destacam a captura e morte do líder da Al-Qaeda Osama Bin Laden e a retirada das tropas americanas do Iraque, sendo ambos os eventos ocorridos em 2011. Ainda nesse ano, os Estados Unidos realizaram

uma intervenção militar na Líbia<sup>27</sup>. Durante esse período, a Administração Obama utilizou veículos aéreos não tripulados juntamente com as operações cinéticas das Forças Especiais para atacar redes terroristas. De acordo com Wiśniewski (2012), enquanto Obama preservou em seu primeiro mandato uma popularidade internacional que ajudava a restaurar a credibilidade perdida dos EUA nos anos Bush (2001-2008), ele não mais possuía o benefício da dúvida sobre suas atitudes no cenário externo, as quais provaram ser pragmáticas.

No contexto político doméstico, o pior momento da crise econômica já havia passado, embora a recuperação fosse lenta. A popularidade do presidente Obama variava de 46% a 53% no período eleitoral. Nessa eleição, aconteceram mudanças importantes na forma em que a opinião pública se identificava. O número de eleitores que não sabiam ou não se identificavam com nenhuma ideologia caiu drasticamente, isto é, em 2012 eram apenas 8%. Desse modo, aumentou o número de moderados, de liberais e de conservadores que naquele momento eram 32%, 24% e 36%, respectivamente. Também diminuiu a identificação dos eleitores com o Partido Democrata e, por outro lado, aumentou o número de eleitores independentes. O quadro marcava 46% como democratas, 39% como republicanos e 14% de independentes.

Os democratas conduziram à reeleição o Presidente Barack Obama. Já os republicanos indicaram o governador de Massachusetts Mitt Romney. Também concorreram Gary Johnson pelo Partido Libertário, Jill Stein pelo Partido Verde, Virgil Goode pelo Partido da Constituição e Rocky Anderson pelo Partido da Justiça.

Embora os democratas tenham colhido resultados positivos na política externa, conseguiram sustentar uma aprovação apenas moderada de sua administração. Primeiro a apresentar seu manifesto, o Partido Republicano encontrou no avanço do conservadorismo do eleitorado um espaço para explorar uma estratégia centrífuga. E foi exatamente esse o caminho que o partido seguiu, buscando se afastar do Partido Democrata e maximizar seus votos no eleitorado conservador. Nesse sentido, o manifesto do partido marcou o índice mais extremo do período de análise, 27,1. Para atingir esse resultado, os republicanos manifestaram forte ênfase conservadora em forças armadas, que foi o assunto mais frequente, e também foram mais conservadores do que liberais em livre-mercado, imigração e multiculturalismo e ajuda geopolítica. Apenas em multilateralismo e ajuda econômica externa os republicanos

---

<sup>27</sup> Atendendo a resolução 1973 do Conselho de Segurança da ONU foi realizada por forças da OTAN, inicialmente lideradas pelos Estados Unidos, uma intervenção militar na Líbia voltada a derrubar o governo de Muammar al-Gaddafi e criar uma zona de exclusão no espaço aéreo líbio em apoio as forças opositoras do governo líbio.



foram mais liberais do que conservadores, embora a diferença tenha sido pequena nos dois casos.

Os democratas, tendo a vantagem de manifestar sua posição após os republicanos, aproveitando-se do crescimento dos eleitores moderados, poderiam caminhar em direção ao centro, o que corria o risco de ser interpretado como uma afirmação de que sua Administração foi mal conduzida, visto que a aprovação presidencial era apenas moderada. Por outro lado, poderiam também escolher a estratégia centrífuga e talvez conseguissem mostrar os resultados positivos de sua Administração e levar vantagem no embate direto. Foi exatamente essa segunda estratégia que os democratas escolheram, posicionando-se a -17,23. O partido apresentou forte ênfase na visão liberal do multilateralismo, que foi também o assunto mais frequente. Também apresentou mais posições liberais em imigração e multiculturalismo e ajuda econômica externa. Já em forças armadas, ajuda geopolítica e livre-mercado, os democratas foram mais conservadores do que liberais.

A estratégia funcionou para o Partido Democrata, que reelegeu Barack Obama com 51,19% dos votos populares e 332 delegados. O republicano Mitt Romney terminou a disputa com 47,32% dos votos populares e 206 delegados.

Na próxima seção avaliamos as posições manifestadas pelos partidos em política externa nessas seis eleições a partir de uma perspectiva longitudinal e comparada.

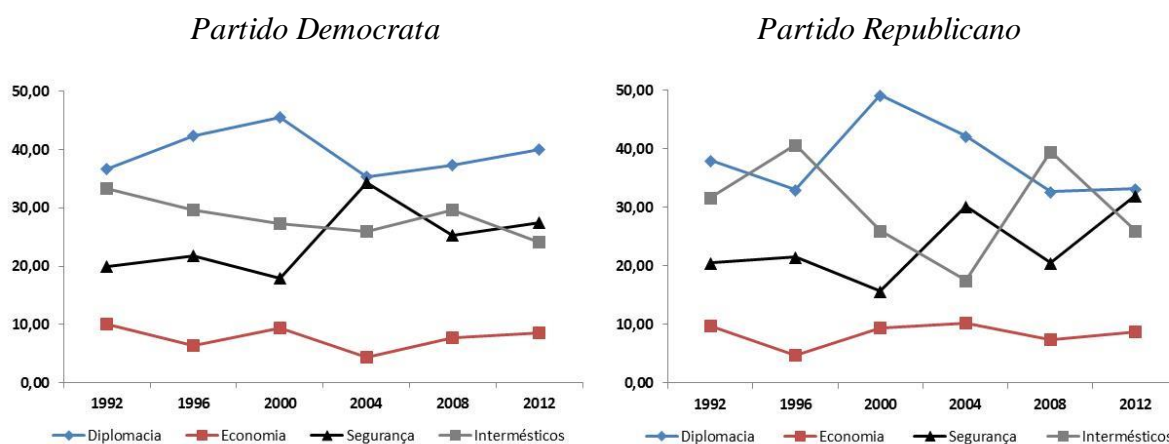
### **5.3. POSIÇÕES PARTIDÁRIAS EM POLÍTICA EXTERNA EM PERSPECTIVA COMPARADA**

Tendo analisado a competição partidária em torno da política externa em cada eleição individualmente, passamos agora a analisar comparativamente e em perspectiva longitudinal as posições manifestadas pelos partidos e classificadas nas dezenove categorias que compõem nosso quadro analítico, as quais estão agrupadas em torno das quatro dimensões de política externa. O propósito desta seção é observar como as posições dos partidos sobre diplomacia, economia, segurança e assuntos intermésticos se comportaram ao longo do tempo. Enquanto variações de posicionamento de uma eleição para outra pode significar que as posições partidárias advieram meramente de suas avaliações sobre o contexto político, manifestações de posições que são constantes ao longo do tempo podem indicar que elas estão relacionadas com a ideologia partidária.

Podemos observar a partir dos gráficos abaixo que diplomacia foi o assunto mais frequente em todos os seis manifestos do Partido Democrata e em quatro dos seis manifestos

do Partido Republicano. As exceções ocorreram nas eleições de 1996 e 2008, quando assuntos intermésticos foi a dimensão mais frequente da plataforma republicana. Assuntos intermésticos, aliás, foi a segunda dimensão mais frequente nos manifestos republicanos em duas eleições (1992 e 2000) e a segunda dimensão mais frequente nas plataformas democratas em quatro eleições (1992, 1996, 2000 e 2008). Em 2004, com a campanha focada na guerra contra o terror, e em 2012, após a retirada das tropas americanas do Iraque, segurança foi o segundo tema mais frequente tanto para republicanos quanto para democratas. Nas outras quatro eleições segurança foi a terceira dimensão mais frequente nos manifestos de republicanos e democratas, apresentando dessa forma um comportamento muito similar nos dois partidos. Economia, finalmente, foi a dimensão menos frequente para os dois partidos nas seis eleições presidenciais.

*Gráfico 5 - Frequência das dimensões de política externa nos manifestos partidários.*



Fonte: Elaborado pelo autor.

Feitas essas observações, passamos agora a comparar efetivamente as posições manifestas por republicanos e democratas nas quatro dimensões da política externa.

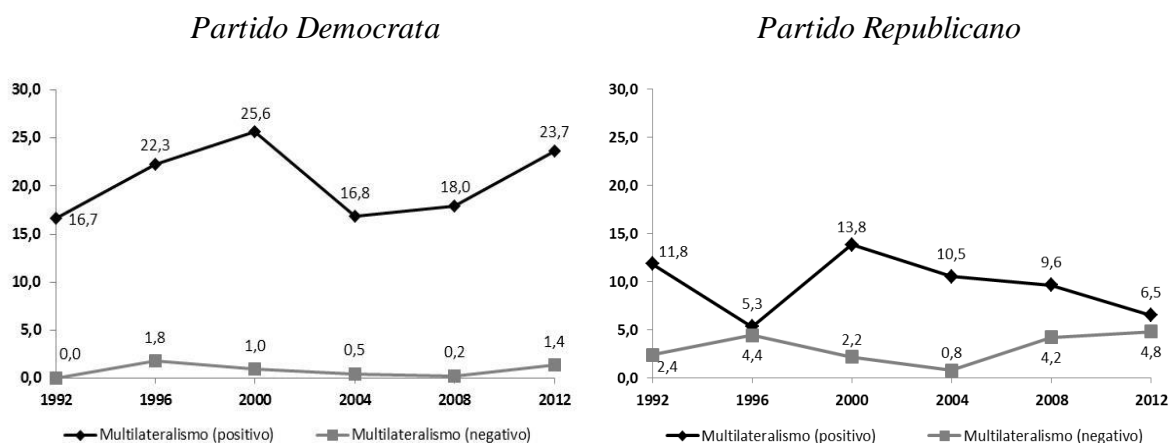
### 5.3.1. DIPLOMACIA

A dimensão da diplomacia é composta pelas categorias positiva e negativa relacionada à condução multilateral da política externa, pelas categorias voltadas a analisar os atores com os quais os Estados Unidos mantêm relações diplomáticas positivas e negativas e, também por uma categoria voltada à mensuração da promoção de valores democráticos, humanitários e econômicos no exterior.

### Multilateralismo

Analisando-se comparativamente as posições de republicanos e democratas nesse tema observa-se que ambos os partidos têm dedicado maior ênfase à condução da política externa pela via multilateral. Todavia, as diferenças entre as frequências positivas e negativas do multilateralismo são bem maiores nos manifestos democratas do que nas plataformas dos republicanos. Em 1996, 2008 e 2012 a frequência da categoria negativa do multilateralismo no manifesto republicano superou a marca de 4% das menções totais do manifesto. Desse modo, embora os dois partidos sejam mais liberais do que conservadores a respeito do multilateralismo, os democratas são mais enfáticos no liberalismo do que os republicanos.

Gráfico 6 - Frequência de aparição das categorias positiva e negativa do Multilateralismo nos manifestos de democratas e republicanos (1992-2012).



Fonte: Elaborado pelo autor.

Com efeito, os partidos manifestaram apoio ao multilateralismo e às soluções pacíficas para conflitos e questões ao redor do mundo através de organizações internacionais como a ONU e a OTAN nas seis eleições presidenciais. Também foram mencionadas como parte de soluções multilaterais a Agência Internacional de Energia Atômica (DEMOCRATIC PARTY 1992); o Fundo Monetário Internacional; o Banco Mundial, a Organização Internacional do Trabalho (Idem, 2000), a Organização Mundial do Comércio (DEMOCRATIC PARTY, 2000; REPUBLICAN PARTY, 2000; 2004; 2012), a ASEAN e o fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (REPUBLICAN PARTY, 2004); a Organização Mundial da Saúde, a Organização Internacional da Aviação Civil (Idem, 2012) e outras instituições multilaterais.

Os partidos também demonstraram posições pró multilateralismo quando mencionaram tratados internacionais. Na esteira do fim da Guerra Fria e da posterior política de desarmamento, os democratas, em 1996, mencionaram apoio aos tratados START e

START II, os quais visavam cortar arsenais nucleares americanos e russos. Nesse sentido, eles também visaram fortalecer o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (DEMOCRATIC PARTY, 1996; 2004; 2008). Os democratas demonstraram apoio ainda para a assinatura do Tratado de Proibição de Ensaios, a ratificação da Convenção sobre Armas Químicas e apoio ao financiamento integral do programa Nunn-Lugar de Cooperação para a Redução de Ameaças. Esse último programa também foi apoiado pelos republicanos em 2004. Ao longo do período, os republicanos manifestaram também o desejo de reforçar acordos multilaterais como o Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (REPUBLICAN PARTY, 1992); propuseram uma mudança negociada no Tratado de Mísseis Antibalísticos (Idem, 2000), e prometeram assegurar que os acordos internacionais contra a proliferação de armas de destruição em massa fossem observados e aplicados (Idem, 2004). Em 2008, os democratas prometeram assinar a Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. No âmbito dos acordos, os democratas afirmaram que acordos comerciais multilaterais podem promover os interesses econômicos do país expandindo a economia global (DEMOCRATIC PARTY, 1992), e prometeram trabalhar para um acordo para estabelecer limites de emissão em uníssono com outras potências emergentes (Idem, 2012).

O conflito sino-palestino foi tratado pelos partidos em todas as eleições analisadas. Democratas e republicanos concordam que ele deve ser solucionado através da via pacífica, devendo os Estados Unidos agir como um intermediário nesse processo sem impor condições a nenhuma das partes. Apesar desse desejo de neutralidade, republicanos e democratas demonstraram ao longo do período uma inclinação pró-Israel. Nesse sentido, citaram negociações paralelas entre Israel e seus outros vizinhos árabes visando à estabilidade regional e reconheceram Jerusalém como a capital de Israel. A partir das eleições de 2004 eles passaram a manifestar que a solução do conflito envolvia também a criação de um Estado Palestino, embora os dois reconhecessem também que não era realista esperar que o resultado das negociações sobre o estatuto final fosse um regresso completo às linhas do armistício de 1949. Especificamente, os democratas, em 1996 e 2000, destacaram o papel de Clinton nos acordos de Camp David; e os republicanos, entre 2000 e 2008, prometeram lutar contra a discriminação a Israel em organizações internacionais.

Além desse conflito, os partidos manifestaram condutas multilaterais em uma série de questões envolvendo outros países. Nesse sentido, eles se posicionaram a favor de uma solução pacífica para conflitos envolvendo Grécia e Turquia (DEMOCRATIC PARTY, 2000; REPUBLICAN PARTY, 1996; 2000), Armênia e Azerbaijão (DEMOCRATIC PARTY, 2000), Índia e Paquistão (DEMOCRATIC PARTY, 2000, 2004), Peru e Equador

(DEMOCRATIC PARTY, 2000), China e Taiwan (DEMOCRATIC PARTY, 1996; 2000; 2008; REPUBLICAN PARTY, 2000; 2008), China e Tibete (DEMOCRATIC PARTY, 2000; 2008), Coreia do Sul e Coreia do Norte (DEMOCRATIC PARTY, 2000; 2008; 2012). E ainda em conflitos no Chipre (DEMOCRATIC PARTY, 1992; 1996; 2000; REPUBLICAN PARTY, 1992; 1996; 2000; 2012), Irlanda do Norte (DEMOCRATIC PARTY, 1996; 2000; 2004; REPUBLICAN PARTY, 1992, 2012), Chechênia (DEMOCRATIC PARTY, 1996), Bósnia, Kosovo (DEMOCRATIC PARTY, 1996; 2000), Sudão (DEMOCRATIC PARTY, 2008, 2012; REPUBLICAN PARTY, 2008), Haiti (DEMOCRATIC PARTY, 1996; 2008; REPUBLICAN PARTY, 1992) e Guatemala (DEMOCRATIC PARTY, 2000). Também buscaram apoio da comunidade internacional para a questão envolvendo o Irã (DEMOCRATIC PARTY, 2008; 2012; REPUBLICAN PARTY, 2000; 2012) e manifestaram a intenção de cooperar com a Rússia (DEMOCRATIC PARTY, 2004; 2008; 2012; REPUBLICAN PARTY, 1996; 2000), com a América Latina (DEMOCRATIC PARTY, 2000; 2004; 2008; 2012; REPUBLICAN PARTY, 1996; 2008), com a África (DEMOCRATIC PARTY, 2000; 2008; 2012; REPUBLICAN PARTY, 2008), entre outros.

Por outro lado, aprofundando-se a análise das posições negativas ao multilateralismo observamos que os dois partidos apoiaram em diferentes momentos diálogos assertivos, pressões, ameaças, sanções, condutas unilaterais e uso da força. Os republicanos, especificamente, se manifestaram a favor de intervenções, defenderam o princípio da não subordinação e do isolamento dos Estados Unidos em relação a atores externos, os quais somados correspondem à metade de todas as suas posições nessa categoria.

Os democratas se utilizaram de um diálogo assertivo em 1996, quando manifestaram ter deixado claro à Síria que as relações normais entre os países dependiam de medidas concretas dos sírios para pôr termo ao seu apoio a grupos envolvidos com o terrorismo. Os republicanos, por sua vez, dirigiram menções assertivas à ONU e à Palestina. Nesse sentido, os republicanos criticaram a gestão da ONU, qualificada como corrupta e pouco transparente e exigiram reformas na organização, com ênfase em suas operações e despesas (REPUBLICAN PARTY, 1996; 2008; 2012). Os republicanos foram assertivos também quanto à questão israelense-palestina. Em 1992, eles se posicionaram contra a criação de um Estado palestino independente e afirmaram não iniciar diálogo com os palestinos até que eles cumprissem integralmente as condições estabelecidas pelo Presidente Bush em 1990. Além disso, afirmaram que Israel não deveria ser forçado a negociar com qualquer partido. Em 2008 e em 2012 os republicanos condenaram a ONU, que no seu entendimento discriminava Israel e o tratava como um estado pária. Também afirmaram que a ONU não poderia contar

com o apoio do povo americano enquanto ditadores sentavam-se no Conselho de Direitos Humanos da instituição. Em 2008, os dois partidos mencionaram o uso da pressão política, econômica e diplomática contra o governo do Irã visando interromper sua capacidade de enriquecer urânio.

Contra o Irã foi usado também pelos democratas o expediente da ameaça em 2012. Nesse sentido, eles se disseram empenhados em usar todos os instrumentos do poder nacional, incluindo o uso da força militar e promover isolamento internacional para impedir os iranianos de adquirirem armas nucleares. No mesmo ano, os democratas ameaçaram responsabilizar a Coreia do Norte pela possível transferência de armas e materiais nucleares para Estados e entidades não estatais. Já os republicanos, ameaçaram, em 2000, exercer seu direito de se retirar do Tratado sobre mísseis antibalísticos com a Rússia se ela se recusasse a fazer as mudanças necessárias. Antes disso, em 1992, eles haviam ameaçado reter o apoio financeiro dos EUA a ONU se ela negasse o direito de Israel de participar da instituição. Não obstante, também ameaçaram em 2004 reter a contribuição anual do Departamento de Estado dos EUA ao Comitê Internacional da Cruz Vermelha se Magen David Adom não tivesse a oportunidade de participar plenamente nas atividades da Cruz Vermelha Internacional. Em 2008, eles exortaram o isolamento contínuo de grupos como o Hamas e o Hezbollah por não cumprirem os padrões da comunidade internacional.

A respeito da aplicação de sanções, os democratas, em 1996, prometeram manter sanções contra patrocinadores do terrorismo como Irã, Iraque, Líbia e Sudão e se referiram as sanções que Clinton reforçou contra o “regime repressivo de Cuba”. Na eleição de 2004 eles prometeram impor sanções contra nações e bancos envolvidos ou que não combatem a lavagem de dinheiro. Em 2012, os democratas lembraram que o presidente Obama impôs sanções ao governo iraniano e lembraram ter empregado com sucesso na Birmânia uma combinação de sanções e engajamento para encorajar o governo a libertar prisioneiros políticos. Por seu turno, o Partido Republicano, em 2008, defendeu restrições ao comércio com Cuba, sanções econômicas e financeiras contra o Zimbábue, visando a restauração do governo civil no país e sanções mais severas contra o Irã e as empresas com operações comerciais no ou com o Irã. Em 2012, eles defenderam sanções contra funcionários russos que usaram o governo para violar os direitos humanos.

A possibilidade do uso de uma ação unilateral dos Estados Unidos no exterior para preservar o interesse nacional foi aventada em 1992 por republicanos e em 1996 por democratas. Nesse sentido, ainda em 1996 os democratas defenderam o uso da força quando necessário e, em 2000, defenderam o emprego do poder militar quando as outras opções

falhassem. Já os republicanos, em 1996, defenderam a ideia de que a paz só poderia ser assegurada através da força. No pleito de 2008, afirmaram que os EUA deveriam manter todas as opções para lidar com uma situação que ameaçasse gravemente sua segurança e interesses e a segurança de países amigos. Em 2012, eles prometeram resistir à influência estrangeira no hemisfério ocidental. Vinte anos antes, em 1992, os republicanos haviam afirmado que a Doutrina Monroe continuava a ser um princípio fundamental da política externa americana. Nesse sentido, eles felicitaram o Presidente Bush pela intervenção militar que derrubou o Governo Noriega no Panamá e afirmaram estar prontos em outras oportunidades para promover uma ação militar quando os interesses vitais americanos estivessem em jogo.

Os republicanos manifestaram posturas isolacionistas frente a tratados e organizações internacionais. Nesse sentido, em 1996, eles prometeram retirar da consideração do Senado quaisquer convenções internacionais pendentes ou tratados que corroessem os fundamentos constitucionais da República. Durante todo o período, os republicanos apoiaram a postura dos presidentes George H. W. Bush e George W. Bush, por se oporem aos tratados da Rio-1992 e ao Protocolo de Kyoto, respectivamente. Eles se opuseram também a criação de um órgão dentro do Conselho de Segurança da ONU para supervisionar o meio ambiente global e rejeitaram a Agenda 21 da ONU. Como justificativa para se oporem a esses tratados, os republicanos argumentaram que essas medidas prejudicam a economia e erodem a soberania americana (REPUBLICAN PARTY, 1992; 1996; 2000; 2004; 2012).

Em diferentes momentos, mas com ênfase especial em 2012, os republicanos manifestaram que rejeitam e não aceitam a jurisdição do Tribunal Penal Internacional em solo americano. Entre as justificativas estão a ideia que os EUA não devem se subordinar aos códigos legais de outros 195 Estados e a percepção de que submeter os cidadãos americanos a leis estrangeiras é contrário ao espírito da Constituição. Em 1996, eles prometeram não permitir que a Organização Mundial do Comércio minasse a soberania dos Estados Unidos e, por isso, apoiavam a criação de uma comissão de supervisão da OMC. Na eleição de 2000, os republicanos manifestaram rejeitar também o Tratado de Proibição Total de Testes Nucleares. Em 2008 e 2012, os republicanos manifestaram reservas quanto ao Tratado do Mar em relação a soberania do país e felicitaram os republicanos por rejeitarem o acordo. Ainda em 2008 eles manifestaram a intenção de rejeitar a Convenção dos Direitos da Mulher da ONU e a Convenção sobre os Direitos da Criança. Na eleição de 2012 eles incluíram nessa lista a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e o Tratado sobre o Comércio de

Armas das Nações Unidas, bem como as diversas declarações da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Ademais, os republicanos manifestaram o princípio de não subordinação dos EUA a outros poderes. Nesse sentido, em 1996, eles declararam não subordinar a soberania dos Estados Unidos a nenhuma autoridade internacional, afirmaram colocar os interesses dos Estados Unidos sobre os de outras nações e da ONU e assegurar que esses fossem perseguidos e defendidos nesta organização. No mesmo ano, prometeram reformar o Departamento de Estado para garantir que os interesses do país viessem em primeiro lugar; manifestaram que os cidadãos americanos deveriam manter sua propriedade privada e ter controle total dos parques nacionais e estaduais, sem interferência internacional. Por fim, prometeram assegurar que as relações futuras do país com organizações internacionais não infringissem nem a soberania dos Estados Unidos nem os lucros do contribuinte norte-americano. No ano 2000, eles afirmaram não acreditar que acordos multilaterais e instituições internacionais fossem fins em si mesmos.

Na visão dos republicanos as organizações internacionais podem servir à causa da paz, mas nunca podem servir como um substituto ou exercer um veto sobre a liderança norte-americana (REPUBLICAN PARTY, 2000; 2004; 2012). Em distintas eleições os republicanos manifestaram que as tropas americanas, por uma questão de soberania, nunca deveriam servir sob o comando da ONU ou serem obrigadas a usar uniformes ou insígnias estrangeiras (Idem, 1996; 2000; 2004; 2008). Os republicanos também se posicionaram contra a imposição de um imposto global pela ONU. Especificamente em 2008 eles se comprometeram a pagar uma parcela justa, mas não desproporcional, de dívidas com a organização (Idem, 1996; 2004; 2008; 2012). Na eleição de 2012, eles se manifestaram contra qualquer esforço diplomático que pudesse resultar na atribuição de um controle sem precedentes da internet pela ONU. Além disso, defenderam que o país deve sempre reservar o direito de seguir seu próprio caminho.

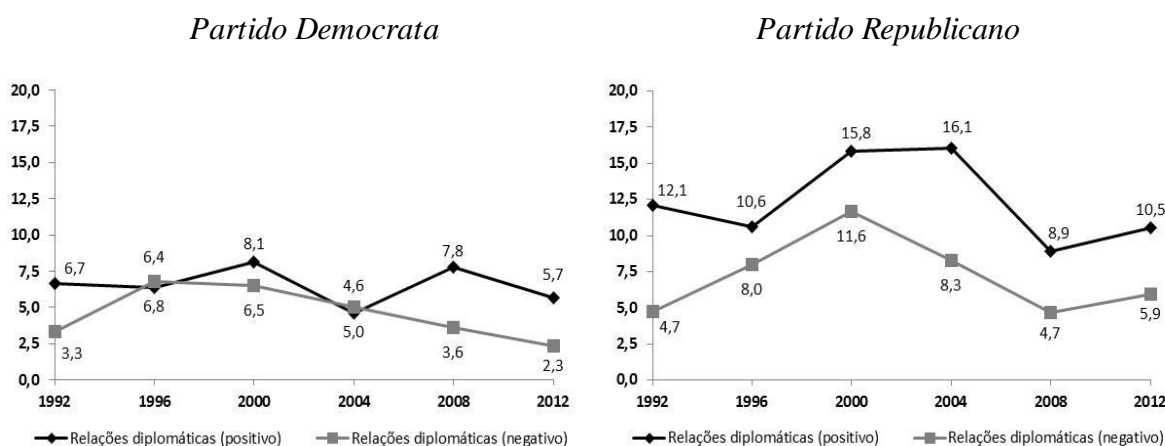
#### *Relações diplomáticas dos EUA com outros atores*

Os republicanos dedicaram mais atenção do que os democratas para se posicionar tanto positivamente quanto negativamente em relação a outros atores nas seis eleições presidenciais. Enquanto nos manifestos republicanos as menções positivas superaram as negativas em todas as eleições estudadas, no caso dos democratas as menções negativas tiveram maior frequência do que as positivas nas eleições de 1996 e 2004. Ao passo que os democratas manifestaram relações diplomáticas positivas com 43 atores, os republicanos



manifestaram com 102. No que diz respeito ao grupo de atores que os partidos manifestaram relações negativas esses foram 20 nas plataformas democratas e 41 nos manifestos republicanos.

*Gráfico 7 - Frequência de aparição das categorias positiva e negativa das Relações Diplomáticas dos EUA nos manifestos de democratas e republicanos (1992-2012).*



Fonte: Elaborado pelo autor.

Os atores citados pelos partidos em um contexto de relações diplomáticas positivas sejam povos, países ou regiões, podem ser divididos em sete grupos. São eles: os territórios não incorporados dos Estados Unidos, as Américas, Europa, África, Oriente Médio, Ásia e Oceania. Do grupo dos territórios estadunidenses destacam-se Porto Rico, Samoa Americana, Ilhas Virgens, Guam e Ilhas Marianas do Norte. Democratas e republicanos concordam em oferecer a esses territórios uma participação justa nos programas federais americanos e apoiam o direito deles poderem decidir livremente sua relação futura com os Estados Unidos, seja como uma comunidade ampliada, nação independente ou um Estado associado, no caso de Porto Rico. Das Américas os países que constaram em mais eleições foram Canadá e México, geralmente citados como importantes parceiros comerciais, mas também lembrados pelos democratas como aliados em questões ambientais e sociais e, pelos republicanos, como parceiros firmes nos esforços conjuntos para reforçar a segurança nas fronteiras. Na Europa destacam-se Irlanda e Irlanda do Norte, no contexto das negociações do processo de pacificação no conflito desse último. A Rússia também foi recorrentemente citada pelos dois partidos, que manifestaram interesse em que o país alcança-se estabilidade por meio da democracia e desejaram estabelecer um diálogo cooperativo com o país para evitar a proliferação de armamentos. Entre 1992 e 2004 Estônia, Letônia e Lituânia foram recorrentemente mencionados pelos republicanos, que reconheceram suas conquistas e

liberdades como novos membros da comunidade de democracias. Na África o país mais recorrente foi a África do Sul, no contexto das reformas para a superação do *apartheid*. No Oriente Médio o destaque foi Israel, que os dois partidos reconhecem como um aliado confiável que compartilha valores com os EUA e tem um compromisso com a democracia. Na Ásia, destacam-se o interesse dos partidos de trabalhar em conjunto com Índia e Paquistão, para eles resolverem seu conflito de longa data; a construção de uma relação de cooperação com a China; a resolução pacífica da questão envolvendo Taiwan, bem como a afirmação de compromisso com a segurança deste último; além da manifestação de importância de aliados como Japão e Coreia do Sul. Os republicanos, especificamente, manifestaram a intenção de melhorar as relações dos EUA com Vietnã em cinco das seis eleições. Na Oceania, Austrália e Nova Zelândia foram reconhecidos como aliados dos Estados Unidos.

Já os atores com os quais os partidos manifestaram relações negativas podem ser divididos nos mesmos grupos, com exceção dos territórios não incorporados e da Oceania e com a inclusão dos terroristas. Nas Américas, o país mais recorrente foi Cuba. Embora não seja surpreendente que republicanos e democratas condenem o regime político cubano, diferenças sutis marcam as estratégias de ambos os partidos na luta pela abertura do regime. Nesse sentido, o tom do discurso republicano é muito mais agressivo do que o discurso democrata, embora ambos tenham o mesmo fim. Os meios, no entanto, diferem. Enquanto os republicanos pareciam mais empenhados em conduzir uma estratégia de isolamento do regime, que passava pela limitação de remessas e de visitas de cubano-americanos para familiares diretos em Cuba, pela qual esperavam que o mesmo padecesse; os democratas, em contraste, sustentaram uma estratégia que visava desestabilizar o regime por dentro. Isto é, manifestaram a necessidade de reforçar a sociedade civil cubana, construindo laços com seu povo e permitindo visitas de familiares e envio de remessas ilimitadas de recursos para reduzir a dependência do povo cubano de seu Estado.

Na Europa, os partidos manifestaram recorrentemente manter relações negativas com a Rússia em uma série de questões como armamentos e influência do país no Oriente Médio. Da África destaca-se a Líbia em questões envolvendo armas de destruição em massa, conflitos no Sudão e violação dos direitos humanos no Zimbábue. No Oriente Médio foram recorrentemente citados Irã (nas seis eleições) e Iraque (de 1992 a 2008), entendidos como apoiadores do terrorismo e possuidores de armas de destruição em massa, entre outras questões. Na Ásia, os destaques negativos são Coreia do Norte, entendida também como uma ameaça e a China em questões envolvendo direitos humanos e suas relações com Taiwan.

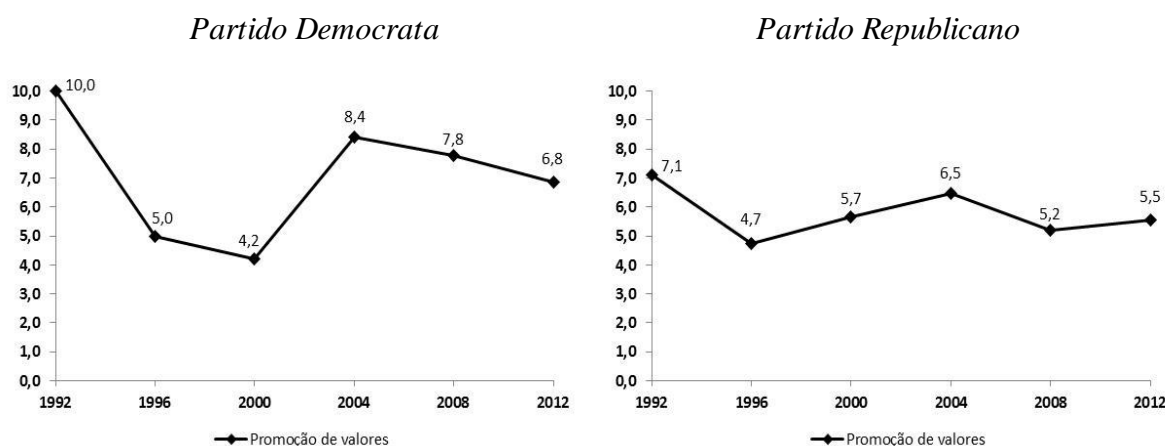
Finalmente, atos terroristas ocorridos em todos os continentes foram lembrados pelos dois partidos.

Ademais, os partidos manifestaram tanto relações diplomáticas positivas quanto negativas com dezoito países. São eles: Colômbia, Haiti, México, Rússia, África do Sul, Líbia, Sudão, Zimbábue, Oriente Médio, Arábia Saudita, Iraque, Palestina, Afeganistão, Paquistão, Índia, Myanmar, Vietnã e China.

### *Promoção de valores*

Presente nas seis eleições presidenciais, a categoria ligada à promoção de valores democráticos, humanitários e de livre-mercado no exterior, ganhou maior ênfase nos manifestos do Partido Democrata em comparação com o Partido Republicano em cinco das seis eleições, sendo a exceção a eleição de 2000.

*Gráfico 8 - Frequência de aparição da categoria Promoção de valores nos manifestos de democratas e republicanos (1992-2012).*



Fonte: Elaborado pelo autor.

Todavia, não há muitas diferenças entre republicanos e democratas em relação à promoção de valores no exterior. Nas seis eleições analisadas os dois partidos defenderam a promoção dos direitos humanos e da democracia ao redor do mundo. Em relação aos direitos humanos foram manifestadas principalmente preocupações com o modo como a China lida com a questão (DEMOCRATIC PARTY, 1992; 2004; REPUBLICAN PARTY, 1996; 2000). Em diferentes eleições, ambos os partidos apoiaram políticas para as mulheres no âmbito dos direitos humanos. Assim, os republicanos em 2004, destacaram os avanços promovidos nas novas constituições do Afeganistão e do Iraque, que deram mais direitos as mulheres, e os democratas, em 2008, prometeram trabalhar para que as mulheres tivessem as mesmas

oportunidades e direitos do que os homens. Quanto à promoção, expansão e fortalecimento da comunidade de democracias, ambos os partidos prometeram fortalecer o programa *National Endowment for Democracy* (DEMOCRATIC PARTY, 1992; 1996; 2000; 2008; REPUBLICAN PARTY, 2000; 2004). Entre os países cuja promoção da democracia eles entendiam como necessária se destaca Cuba, mencionada nas seis eleições pelos dois partidos. Para promover a democracia no país, democratas e republicanos apoiaram iniciativas como a Radio e TV Martí<sup>28</sup> (DEMOCRATIC PARTY, 1996, 2000; REPUBLICAN PARTY, 2000; 2004; 2008; 2012). Outro objetivo comum entre os partidos foi a promoção de valores de mercado, em que se destacam como alvos dessas políticas países das Américas, da África e a China (DEMOCRATIC PARTY, 1996; 2004; 2008; 2012; REPUBLICAN PARTY, 1992; 1996; 2000; 2004; 2008; 2012).

Os republicanos, especificamente, deram forte ênfase à promoção da liberdade religiosa em 2004, 2008 e 2012, sendo esta caracterizada como um elemento central da política externa americana. Além disso, entre 1992 e 2008, os republicanos prometeram proteger os direitos das famílias nos programas internacionais e não financiar organizações internacionais que promovessem o aborto, reforçando a ideologia conservadora associada ao partido.

### 5.3.2. ECONOMIA

Compõem a dimensão econômica da política externa as categorias positivas e negativas em relação ao livre-mercado e a possibilidade de ajuda econômica a outros países.

#### *Livre-mercado*

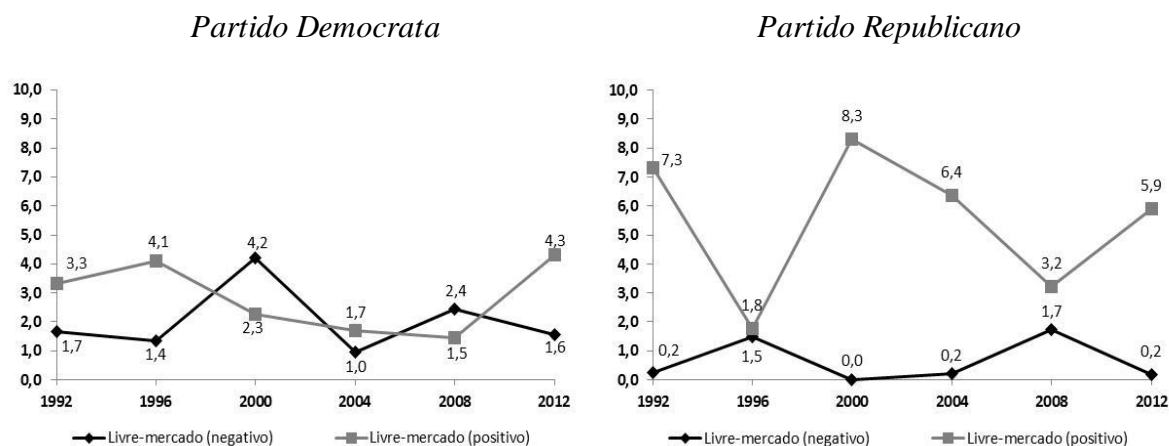
Democratas e republicanos manifestaram posições relacionadas ao livre-mercado em todas as seis eleições estudadas. Enquanto o Partido Republicano apresentou maior frequência de posições conservadoras em relação às posições liberais nas seis eleições, os democratas chegaram a apresentar maior frequência de posições liberais em duas eleições (2000 e 2008). Além disso, há uma distância menor entre a frequência dessas opostas posições ideológicas nos manifestos democratas. As posições majoritariamente conservadoras dos republicanos, por sua vez, apresentam uma maior diferença em relação a suas posições liberais, com

---

<sup>28</sup> Radio e TV Martí é uma emissora de rádio e televisão internacional com sede em Miami, Flórida, financiada pelo governo Federal dos Estados Unidos, que transmite noticiários e programas pró-democracia em espanhol para Cuba como uma forma de equilibrar a censura às mídias independentes na ilha. Suas transmissões também podem ser ouvidas e vistas em todo o mundo através de seu site.

exceção das eleições de 1996 e 2008. Essas tendências podem ser observadas no gráfico abaixo.

*Gráfico 9 - Frequência de aparição das categorias positiva e negativa do Livre-mercado nos manifestos de democratas e republicanos (1992-2012).*



Fonte: Elaborado pelo autor.

Menções negativas aos efeitos do livre-mercado estão relacionadas às condições dos trabalhadores afetados pelos acordos comerciais, à falta de proteção à propriedade intelectual e às perdas na economia americana, respondidas com propostas protecionistas e subsídios. Enquanto os manifestos democratas são dominados pela preocupação com os trabalhadores, os republicanos se focaram em medidas protecionistas.

É interessante observar que o Partido Democrata, ao se posicionar sobre acordos comerciais, afirmou que nesses devem ser incluídas normas para proteger as crianças, a segurança pública (DEMOCRATIC PARTY, 1996), o meio-ambiente (Idem, 1996; 2000; 2008; 2012), os direitos humanos (Idem, 2000; 2008) e os direitos dos trabalhadores (Idem, 1996; 2000; 2004; 2008; 2012). Na visão dos dois partidos, embora em mais oportunidades e com maior ênfase o Partido Democrata, deve-se garantir benefícios de assistência a trabalhadores americanos afetados pelo comércio exterior (DEMOCRATIC PARTY, 1992; 2000; 2008; 2012; REPUBLICAN PARTY, 2008). Essas medidas de assistência incluiriam cobertura de saúde (DEMOCRATIC PARTY, 2000; 2008; REPUBLICAN PARTY, 2008), pensão (DEMOCRATIC PARTY, 2000; REPUBLICAN PARTY, 2008), e reforçar a segurança da aposentadoria (DEMOCRATIC PARTY, 2008). Democratas e Republicanos também acreditam que se deve assegurar uma assistência adequada em programas de educação, formação e treinamento para que os trabalhadores nacionais afetados se adaptem à

concorrência estrangeira (DEMOCRATIC PARTY, 1996; 2000; REPUBLICAN PARTY, 2004).

Os democratas, especificamente, em 1996, afirmaram ser preciso garantir que a nova economia global fosse diretamente benéfica para as famílias trabalhadoras americanas. Na eleição de 2000, defenderam que os representantes dos Estados Unidos no Fundo Monetário Internacional e no Banco Mundial promovessem um tratamento justo para os trabalhadores em nível internacional. No pleito de 2008, os democratas foram enfáticos ao declarar que o país não seria capaz de sustentar o crescimento da economia se esse favorecesse os poucos de *Wall Street* e não os muitos de *Main Street*. Em 2008 e 2012, eles afirmaram estar empenhados em combater práticas comerciais desleais que prejudicam os produtores e trabalhadores americanos, incluindo subsídios ilegais, barreiras não tarifárias, abuso dos direitos dos trabalhadores e normas ambientais. Os republicanos, particularmente, pediram, em 2008, maior vigilância e recursos para evitar a importação de alimentos contaminados, produtos venenosos e brinquedos perigosos.

Em resposta à pirataria e ao roubo de propriedade intelectual, os democratas prometeram em 2000 trabalhar para formular e aplicar leis fortes para combatê-los, inclusive em acordos de comércio, tanto no país quanto no exterior. Em 2008 e 2012 os republicanos se posicionaram sobre o assunto e se comprometeram a agir fortemente para proteger os direitos de propriedade intelectual.

Quanto às preocupações com a economia os democratas afirmaram, em 1996, que os EUA deveriam usar sua vantagem comercial para enfrentar problemas sérios. Na eleição de 2000, os democratas afirmaram ter ajudado a indústria siderúrgica americana a enfrentar os efeitos da crise financeira asiática. Eles prometeram em 2000 e em 2004 monitorar eventuais aumentos de importações que ameaçassem trabalhadores e comunidades locais. Eles prometeram também, em 2004, cumprir efetivamente as leis comerciais contra o *dumping* e os subsídios ilegais. Em 2004 e 2008 eles afirmaram que nenhum acordo deveria conceder maiores direitos aos investidores estrangeiros do que aos investidores norte-americanos ou exigir a privatização de serviços públicos vitais. Ainda em 2008, os democratas prometeram acabar com isenções fiscais para empresas que enviam empregos americanos ao exterior e fornecer incentivos fiscais para empresas que mantêm bons empregos em solo americano. Em 2012, os democratas afirmaram que o Presidente Obama deixou claro ao governo chinês que este tem de tomar medidas para apreciar a sua moeda para que os EUA concorram em pé de igualdade. Eles sustentaram também que na administração Obama foi duplicada a taxa de casos de comércio movidos contra a China.

Os republicanos, por sua vez, em 1992, prometeram incentivar os negociadores que participavam da criação do NAFTA a serem sensíveis às preocupações do mercado americano, especialmente em relação à agricultura. Em 1996, eles criticaram as transações e acordos comerciais que Bill Clinton fez com Japão, Rússia, Canadá e México, que teriam gerado prejuízos para setores da economia estadunidense. Além disso, prometeram usar o programa de melhoria de exportações para impulsionar as exportações agrícolas dos EUA. Em 2008, os republicanos voltaram a citar a agricultura. Na ocasião prometeram contestar quaisquer restrições sobre os produtos agrícolas americanos dentro da Organização Mundial do Comércio e trabalhar para tornar o processo de tomada de decisão da OMC mais receptivo aos argumentos dos produtores americanos. Ainda em 2008, eles afirmaram apoiar uma grande redução na taxa de imposto corporativo, para que as empresas americanas permanecessem competitivas com suas contrapartes estrangeiras e os empregos americanos pudessem permanecer no país.

Por outro lado, as menções conservadoras ao livre mercado dizem respeito ao apoio à abertura comercial, à negociação e conclusão de acordos regionais e bilaterais de livre-comércio e à condenação de práticas e subsídios que tornam o comércio desigual.

Há em comum nos seis manifestos analisados, de cada partido, metas genéricas focadas na abertura dos mercados ao redor do mundo, expansão das exportações estadunidenses e possíveis benefícios associados ao livre-mercado. Nesse sentido, foi possível verificar especificamente que houve um apoio bipartidário às negociações da Rodada Uruguai do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), focada principalmente na redução de subsídios agrícolas, a qual culminou na formação da OMC (DEMOCRATIC PARTY, 1992; 1996; REPUBLICAN PARTY, 1992; 2000). Posteriormente, democratas e republicanos apoiaram a Rodada Doha de negociações da OMC, visando reduzir as barreiras comerciais em todo o mundo (REPUBLICAN PARTY, 2004; DEMOCRATIC PARTY, 2008).

Outro ponto frequente nos manifestos dos dois partidos é o apoio aos acordos regionais de livre-comércio. A esse respeito, os dois partidos apoiaram a criação da Área de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) e apontaram seus benefícios (DEMOCRATIC PARTY, 1992; 1996; 2008; REPUBLICAN PARTY, 1992; 1996; 2000). Os republicanos, especificamente, manifestaram a intenção de negociar a criação de uma zona de livre comércio hemisférica, expressa inicialmente na Iniciativa para as Américas, em 1992, e posteriormente, na criação da Área de Livre-Comércio das Américas (REPUBLICAN PARTY, 2000; 2004). Outra região de interesse comercial para os Estados Unidos é a Ásia-Pacífico. Em 2000 os republicanos destacaram os interesses econômicos do país no grupo de

Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC). Em 2012, tanto republicanos quanto democratas defenderam a conclusão da Parceria Trans-Pacífico entre os Estados Unidos e oito países da região Ásia-Pacífico. Além disso, os republicanos afirmaram incentivar acordos de livre-comércio na Eurásia, Oriente Médio, África e América Central (REPUBLICAN PARTY, 2000; 2004). Finalmente, em 2012, os republicanos defenderam a criação de um acordo multilateral mundial entre nações comprometidas com os princípios de mercados abertos, o qual chamaram de "Zona Econômica Reagan".

Além dos acordos regionais, os partidos focaram-se, sobretudo, na conclusão de acordos bilaterais. Nessa modalidade de acordos destaca-se o apoio dos republicanos em 2000 e em 2004 ao *fast track*, renomeado em 2002 para *Trade Promotion Authority*, o qual dava ao Presidente dos EUA poder para negociar acordos comerciais internacionais, os quais o Congresso poderia aprovar ou rejeitar, mas não poderia alterar ou obstruir. Nas eleições de 2008 e 2012, os republicanos afirmaram que o Congresso deveria restabelecer essa autoridade ao Presidente. No período de análise desse estudo, os democratas destacaram o estabelecimento de acordos comerciais com o Japão (DEMOCRATIC PARTY, 1996), Jordânia (Idem, 2000), Coreia do Sul, Colômbia e Panamá (Idem, 2012). Os republicanos por sua vez destacaram as negociações com o Japão (REPUBLICAN PARTY, 1992), a conclusão de acordos com 22 países, entre os quais Austrália, Marrocos, Jordânia, Chile, Cingapura, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, República Dominicana, as negociações envolvendo o Panamá e países andinos, a conclusão de Acordos-Quadro de Comércio e Investimento com a Arábia Saudita, Kuwait, Qatar, Emirados Árabes Unidos, Omã, Tunísia, a conclusão das negociações com vista a um acordo com o Bahrein (Idem, 2004) e a aprovação do acordo de livre-comércio com a Colômbia (Idem, 2008).

Finalmente, os partidos se posicionaram contra subsídios e práticas que tornam a concorrência desigual (DEMOCRATIC PARTY, 2008; 2012; REPUBLICAN PARTY, 1992; 2000; 2004; 2008; 2012). Em especial, os republicanos criticaram nas eleições de 1992 e 2000 os subsídios agrícolas praticados pela Comunidade Europeia. Ademais, apesar de os republicanos destacarem os benefícios da abertura comercial chinesa para agricultores e trabalhadores americanos (REPUBLICAN PARTY, 2000, 2004; 2008), eles criticaram enfaticamente práticas comerciais dos chineses que eles consideram desleais. Desse modo, eles lembraram em 2004 que os Estados Unidos foram o primeiro país do mundo a impor uma ação de salvaguarda contra as importações chinesas de têxteis e vestuário e a apresentar um caso contra a China na OMC. Também apoiaram os esforços da Administração Bush em persuadir e incentivar a China para desistir de sua política de manipulação de sua moeda

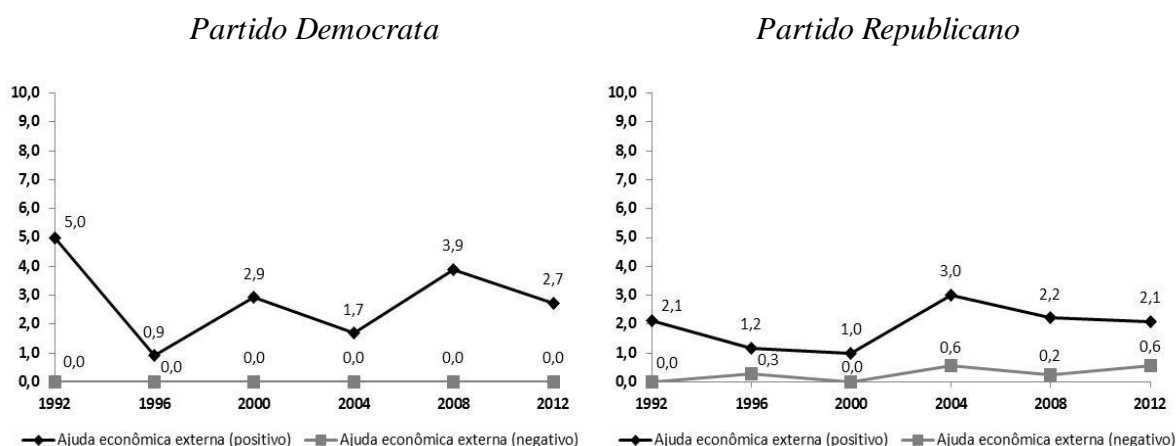


corrente, a qual visa dar a fabricantes chineses uma vantagem artificial em mercados globais. Voltando ao mesmo assunto em 2012, os republicanos prometeram impor direitos compensatórios se a China não alterasse suas políticas cambiais. Na eleição de 2008, por sua vez, eles prometeram assegurar que a China cumpra as suas obrigações no âmbito da OMC, especialmente as relacionadas com a proteção dos direitos de propriedade intelectual, a eliminação de subsídios e a revogação das restrições à importação. No mesmo ano, ainda destacaram que a plena integração da China na economia global exige que ela adote uma taxa de câmbio monetária flexível e permita a livre circulação de capitais.

### *Ajuda Econômica Externa*

A ajuda econômica dos Estados Unidos a países visando superar a fome, reduzir desigualdades e também buscando alcançar estabilidade democrática e promover o desenvolvimento foi um tópico presente nos manifestos de democratas e republicanos em todas as seis eleições analisadas. O corte ou a negação de tal tipo de ajuda externa foi defendido apenas pelos republicanos, nas eleições de 1996, 2004, 2008 e 2012. Em quatro das seis eleições os democratas apresentaram maior frequência no assunto do que os republicanos, embora os percentuais não sejam muito díspares. Com efeito, os dois partidos são mais liberais do que conservadores no assunto, apesar de os democratas serem um pouco mais liberais.

*Gráfico 10 - Frequência de aparição das categorias positiva e negativa da Ajuda econômica externa nos manifestos de democratas e republicanos (1992-2012).*



Fonte: Elaborado pelo autor.

A luta contra a fome bem como a criação de programas para eliminá-la esteve nas justificativas de democratas em 1992 e 2012 e republicanos em 2000, 2004 e 2012 para

disponibilizar ajuda econômica a países que sofrem com esse flagelo, especialmente na África. Em 2012, os republicanos enfatizaram que a produtividade dos agricultores americanos tornava possível a ajuda alimentar dos EUA em todo o mundo. No mesmo ano, os democratas propuseram aumentar o financiamento em pesquisa e desenvolvimento para melhorar a produtividade agrícola e avançar na busca da segurança alimentar global. Os democratas destacaram também a iniciativa *Feed the Future*, que consiste em um esforço global de segurança alimentar destinado a fortalecer a capacidade das nações para se alimentarem. Associada com a luta contra a fome, os partidos manifestaram em quase todo o período de análise ter como beneficiários dos recursos de ajuda externa os países em situação de pobreza e vulnerabilidade (DEMOCRATIC PARTY, 1992; 1996; 2000; 2004; 2008; REPUBLICAN PARTY, 2004; 2008; 2012). Em 2000 e 2004, o Partido Democrata chegou a sugerir o perdão e o alívio, respectivamente, da dívida das nações mais pobres do mundo, para reverter o fosso crescente entre países ricos e pobres.

Os manifestos dos republicanos de 1996 e dos democratas de 2000 tiveram como foco mulheres e crianças como beneficiários da ajuda externa americana em sociedades devastadas pela guerra, doenças e pobreza. Os republicanos, particularmente, mencionaram um programa de sobrevivência infantil focado em fornecer vitaminas, imunizações, saneamento e reidratação oral. Já os democratas conclamaram o Congresso dos Estados Unidos a aprovar uma convenção para eliminar todas as formas de discriminação contra as Mulheres. Além disso, os democratas condenaram o trabalho infantil e propuseram ajudar sociedades a criarem alternativas para o emprego de jovens e oportunidades educacionais para as crianças. Também foram mencionados como justificativas de ajuda econômica externa projetos para planejamento familiar tendo em vista controlar o crescimento explosivo da população mundial (DEMOCRATIC PARTY, 1992), comprometimento para ajudar refugiados e pessoas deslocadas (REPUBLICAN PARTY, 2000), países atingidos por fatalidades como o tsunami, desastre nuclear de Fukushima e terremotos como o do Haiti (DEMOCRATIC PARTY, 2012). Na eleição de 2012, os republicanos defenderam ainda a participação de instituições religiosas em programas de assistência externa. Segundo os republicanos, esses grupos teriam sido excluídos das concessões porque não estão em conformidade com a agenda social dos democratas.

O estabelecimento e a consolidação de democracias por meio de ajuda econômica aparecem como proposição dos democratas nas eleições de 1992 e 1996 e dos republicanos nas eleições de 1992 e 2004. Em 1992, os democratas argumentaram que os programas estadunidenses de assistência externa na África, no Caribe, na América Latina e em outros

lugares deveriam ser direcionados para ajudar as democracias e não os tiranos. Já os republicanos, afirmaram que o então presidente George H. W. Bush liderou o caminho na ajuda às democracias emergentes do leste europeu. Em 1996, os democratas também vieram a citar as novas democracias do leste europeu, elogiando os esforços do governo Clinton para promover a paz em parceria com esses países. Em 2004, os republicanos citaram as iniciativas do presidente George W. Bush para ajudar a desenvolver a democracia no Afeganistão. Ademais, eles afirmaram que muitos líderes africanos estão empenhados na difusão de instituições e valores democráticos em todo o continente africano.

Um dos aspectos mais importantes dos programas de ajuda econômica estadunidenses é a perspectiva de que eles podem promover desenvolvimento econômico. Associa-se a essa perspectiva propostas dos partidos para fomentar reformas de mercado, incentivar a livre iniciativa nos países beneficiários (REPUBLICAN PARTY, 1992; 2004; 2012) e promover um crescimento sustentável e amplamente compartilhado, combatendo-se também a corrupção (DEMOCRATIC PARTY, 2000; 2004; 2008). Em 2004, essa perspectiva foi sistematizada em torno da iniciativa *Millennium Challenge Account* (MCA). Na avaliação dos republicanos, o crescimento sustentado e a redução da pobreza são impossíveis de serem alcançados sem políticas nacionais adequadas. Desse modo, o novo paradigma de ajuda econômica exigiu como contrapartida que os governos destinatários desses recursos apresentassem resultados mensuráveis para que pudessem se qualificar para mais ajuda. Nesse horizonte se enquadra as reformas econômicas, aumento da eficácia do Banco Mundial na melhoria do nível de vida dessas populações, desenvolvimento agrícola, entre outros (REPUBLICAN PARTY, 2004; 2012).

Além do MCA, a modernização e a reestruturação dos programas de ajuda externa dos Estados Unidos foram abordadas pelos democratas em 1992 e em 2008. Também em 2008, os republicanos pediram por uma revisão e aperfeiçoamento na Lei de Assistência Externa de 1961. Essa revisão teria como foco o desenvolvimento de um consenso sobre o que precisa ser feito para fortalecer os instrumentos não militares, visando promover os objetivos de segurança nacional estadunidenses; e dar maior atenção aos principais programas de desenvolvimento e maior responsabilidade dos países destinatários.

Nas eleições de 2004 e 2008 investimentos em educação no exterior entraram no escopo dos programas de ajuda econômica de ambos os partidos. Em 2004, os dois partidos mencionaram o intuito de alcançar objetivos, tais como educação básica universal, vinculados aos desafios do milênio. No mesmo ano, os republicanos celebraram o programa *Africa Education Initiative* e seus impactos para alfabetização das crianças na África. Em 2008, os

republicanos voltaram a enfatizar os programas de alfabetização e aprendizagem e os democratas, por sua vez, propuseram a criação de um Fundo Global de Educação, com vistas a eliminar o déficit global na área.

A respeito das posições negativas à ajuda econômica, os republicanos afirmaram que deixariam de “subsidiar o socialismo nas nações menos desenvolvidas” (REPUBLICAN PARTY, 1996). Na avaliação do partido, décadas de grande ajuda ao desenvolvimento não conseguiram estimular o crescimento econômico nos países mais pobres (Idem, 2004; 2008). Ao contrário, ela teria servido para sustentar políticas fracassadas, aliviando a pressão para a reforma e perpetuando a miséria (Idem, 2004). Em razão disso, os republicanos argumentaram que limitar os gastos com ajuda externa ajuda a manter os impostos mais baixos, liberando mais recursos no setor privado, o qual tende a ser mais eficaz e eficiente (Idem, 2012). Nesse sentido, o partido salientou apoiar a decisão do então Presidente George Bush de suspender a ajuda não humanitária e impor sanções específicas ao regime do Zimbabué e aos seus apoiadores (Idem, 2004). Em 2012, os republicanos afirmaram que a eficácia da ajuda externa tem sido limitada pela agenda cultural da Administração Obama, que tenta impor aos países estrangeiros, especialmente os povos de África, o aborto legalizado e a agenda de direitos homossexuais.

### 5.3.3. SEGURANÇA

A dimensão da segurança abarca categorias positivas e negativas em relação às forças armadas e ao fornecimento de ajuda geopolítica a outros países e também uma categoria voltada a analisar o provimento de benefícios e pensões aos militares veteranos americanos.

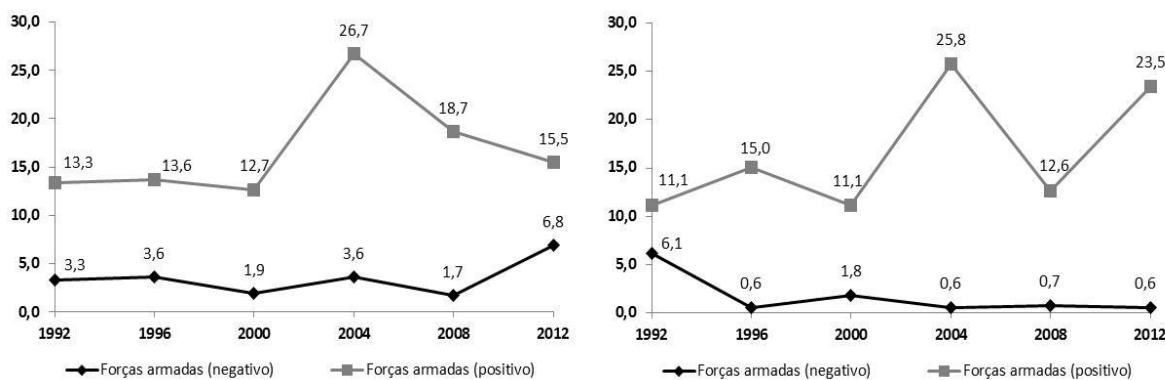
#### *Forças Armadas*

Analisando-se comparativamente as frequências dos partidos em relação à categoria “forças armadas” não é possível afirmar que eles apresentam comportamentos distintos. Pelo contrário, há muita semelhança. Em todas as seis eleições, democratas e republicanos defenderam posições conservadoras e liberais sobre as forças armadas e em todas elas as conservadoras superaram as liberais.

*Gráfico 11 - Frequência de aparição das categorias positiva e negativa das Forças Armadas nos manifestos de democratas e republicanos (1992-2012).*

*Partido Democrata*

*Partido Republicano*



Fonte: Elaborado pelo autor.

Apesar disso, há de se ponderar que os democratas deram mais ênfase nas posições liberais do que os republicanos em cinco das seis oportunidades. A única eleição em que os republicanos apresentaram mais posições do que os democratas em favor da redução de políticas e gastos com forças armadas foi a de 1992, a primeira após o fim da Guerra Fria, que era um momento em que se discutia a redução dos arsenais nucleares de Estados Unidos e Rússia. Por outro lado, os democratas também dedicaram mais ênfase do que os republicanos em posições relacionadas às forças armadas em quatro das seis eleições.

Os dois partidos apresentam também forte tendência de aumento de posições pró-forças armadas na eleição de 2004, seguida de um declínio na eleição de 2008. Esse forte aumento de 2004 deve-se à guerra empreendida naquele momento pelos Estados Unidos no Afeganistão e no Iraque. Já em 2012 os republicanos voltaram a reforçar suas posições na categoria positiva das forças armadas, enquanto os democratas apresentaram sua maior frequência na categoria negativa das forças armadas. Lembramos nesse ponto que a eleição de 2012 foi a mais polarizada entre as seis eleições estudadas.

A categoria negativa das forças armadas pode ser dividida em quatro eixos de menções: 1) redução de gastos com defesa e segurança; 2) redirecionamento de gastos; 3) redução de armamentos e 4) retirada de tropas de operações militares. No contexto do fim da Guerra Fria, os democratas defenderam redução de gastos com defesa e contingente militar nas eleições de 1992 e 1996 e, posteriormente em 2012, através da lei de controle do orçamento federal. Os republicanos, por sua vez, também defenderam redução de gastos com defesa em 1992, mas desde que essa redução fosse controlada. Na eleição de 1996 eles defenderam reduções nas despesas gerais e infraestrutura do Departamento de Defesa. Na eleição de 2004, os republicanos propuseram fechar bases no exterior que não seriam mais necessárias.

O redirecionamento de gastos com defesa, especialmente relacionado à Guerra Fria, foi mencionado pelas democratas em 1992, 1996 e 2012 e, pelos republicanos em 1992 e 2012. Enquanto os democratas propuseram converter instalações militares desnecessárias para atender comunidades locais e realocar cientistas e engenheiros de defesa para trabalhar em tecnologias civis críticas, os republicanos prometeram ajudar as comunidades afetadas pela indústria de defesa, investir em novos armamentos e reservar as tropas militares para operações verdadeiramente necessárias.

A redução de armas de destruição em massa foi defendida pelos democratas em 1996, 2000, 2004, 2008 e 2012 e pelos republicanos em 1992, 2000, 2004 e 2008. Em todos esses manifestos foi citada principalmente a redução do armamento nuclear. A partir de 2000, os partidos focaram também em armas químicas e biológicas. Democratas e republicanos prometeram renovar e fortalecer o Tratado de Não-Proliferação (DEMOCRATIC PARTY, 2000, 2008; 2012; REPUBLICAN PARTY, 1992). Os dois partidos também prometeram reduzir armas estratégicas em parceria com a Rússia (DEMOCRATIC PARTY, 2004; 2008; 2012; REPUBLICAN PARTY, 1992; 2000; 2004). Os republicanos em 2008 e os democratas em 2012 defenderam acabar com a produção de material físsil para armas nucleares. Especificamente, os democratas, em 1996 se opuseram a proposta republicana de renascimento do programa *Star Wars*, por representar um desperdício de dinheiro.

A respeito da retirada de tropas de operações militares, os republicanos destacaram, em 1992, que as tropas americanas estavam voltando das fronteiras da Guerra Fria. Na eleição de 1996 os republicanos criticaram Bill Clinton por conta da intervenção no Haiti, que teria custado recursos e vidas dos militares americanos em um interesse não vital. Já os democratas, afirmaram em 2012 que terminaram responsavelmente a guerra americana no Iraque e que estavam reunindo condições para retirar as tropas americanas do Afeganistão.

Por outro lado, logo na primeira eleição após o fim da Guerra Fria os partidos deixaram claro que a derrocada da União Soviética não significava o fim das ameaças aos Estados Unidos, que deveriam ter suas forças armadas reestruturadas para lidar com as ameaças de menor escala que permaneceram. Nesse sentido, perpassou por todas as eleições o entendimento de que as forças convencionais de defesa deveriam passar por um processo de modernização. Também esteve presente em todas as eleições a percepção de que os programas de Inteligência deveriam ser fortalecidos e reorganizados, o que ganhou ênfase especial após os eventos de 11 de setembro. Os partidos também concordaram quanto à necessidade de valorização das forças armadas, através de salários e apoio adequado, com assistência à educação, habitação e cuidados de saúde (DEMOCRATIC PARTY, 1996; 2000;

2004; REPUBLICAN PARTY, 2004; 2008; 2012). Ainda em relação ao fortalecimento das forças armadas os partidos manifestaram que decisões orçamentárias deveriam ser tomadas com vistas a manter a superioridade tecnológica e preservar a base industrial de defesa do país (DEMOCRATIC PARTY, 1992; 1996; REPUBLICAN PARTY, 1992; 1996; 2012).

Democratas e republicanos também se manifestaram no sentido de mobilizar recursos de defesa e inteligência para combater ameaças. Durante todo o período, destacam-se menções para lidar com o comércio internacional de drogas e reduzir a ameaça colocada pela disseminação de armas de destruição em massa através da eliminação de programas que visam construir armas nucleares, químicas e biológicas. Presente também desde a década de 1990, o terrorismo ganhou maior espaço nos manifestos partidários a partir das eleições de 2004, bem como propostas visando o desmantelamento de suas redes de financiamento. A partir de 2000 entrou na agenda dos partidos propostas visando melhorar a segurança da internet e investir em pesquisas para desenvolver tecnologias de ponta para proteger os Estados Unidos de cyber ataques e cyber terrorismo. No contexto da Guerra Global contra o Terror, a partir de 2004 os partidos voltaram sua atenção para a mobilização de forças contra a Al-Qaeda, a guerra no Afeganistão e a guerra no Iraque.

### *Ajuda Geopolítica*

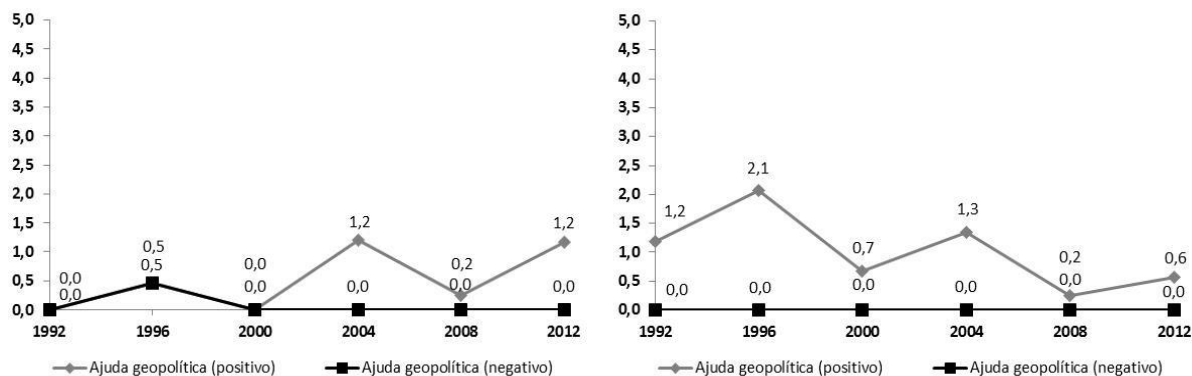
Caracterizamos como ajuda geopolítica a transferência ou apoio de recursos militares a países e regiões aliados dos Estados Unidos que enfrentam ameaças dentro e fora de suas fronteiras. Republicanos manifestaram posições nesse tema nas seis eleições presidenciais em estudo. Os democratas, por sua vez, só não se posicionaram sobre isso em 1992 e 2000. Desse modo, em quatro das seis eleições os republicanos superaram os democratas na frequência de posições pró-ajuda geopolítica.

A negação ou restrição de tal ajuda só ocorreu nas eleições de 1996, e exclusivamente pelo Partido Democrata. Nessa oportunidade, os democratas declararam a Colômbia inelegível para receber assistência americana uma vez que os colombianos não cooperavam com os esforços antinarcóticos dos Estados Unidos.

*Gráfico 12 - Frequência de aparição das categorias positiva e negativa da Ajuda geopolítica nos manifestos de democratas e republicanos (1992-2012).*

*Partido Democrata*

*Partido Republicano*



Fonte: Elaborado pelo autor.

Todavia, a Colômbia veio a aparecer posteriormente como beneficiária de ajuda geopolítica nos manifestos do Partido Republicano. Em 2000, os republicanos destacaram a aprovação da lei de eliminação de drogas no hemisfério ocidental e a liderança do Congresso na ajuda à Colômbia contra os narcosinsurgentes. Em 2004, reafirmaram esse apoio, como também a cooperação para a erradicação das culturas de coca e da papoula, a interdição de drogas ilícitas e a extradição de criminosos.

Além da Colômbia, os republicanos se posicionaram em prol de ajuda geopolítica a outras regiões do continente. Em 1996, eles manifestaram o desejo de ajudar as nações latino-americanas a substituir seu equipamento militar obsoleto, elevar a competência profissional de suas forças armadas e cooperar plenamente com os Estados Unidos no treinamento e realizar exercícios militares conjuntos. Em 2004, afirmaram o desejo de continuar a apoiar as nações da América do Sul com forte assistência de segurança. Especificamente, destacaram a estratégia do governo de George W. Bush para ajudar as nações andinas a ajustar suas economias, impor suas leis, derrotar organizações terroristas e cortar o suprimento de drogas ilegais.

Países africanos também apareceram como beneficiários dos recursos de ajuda geopolítica dos Estados Unidos. Em 1992, os republicanos manifestaram continuar apoiando o Egito e outros estados pró-ocidentais na região contra a subversão e a agressão. Na eleição de 2004, os republicanos afirmaram que os EUA deveriam ajudar a fortalecer os frágeis Estados africanos e ajudar a construir infraestruturas policiais e de inteligência para negar refúgios aos terroristas nesses Estados. Na mesma eleição, os democratas se posicionaram em direção semelhante. Para eles, Estados fracassados ou em dificuldades como a Somália ou países com grandes áreas de controle limitado do governo, como as Filipinas e a Indonésia, precisam de ajuda internacional para fechar paraísos terroristas.



O Oriente Médio também foi alvo da atenção dos partidos para distribuição desse tipo de recurso. Em 2004, os democratas se posicionaram em favor de acelerar o treinamento do exército e da polícia afegãos, bem como de atacar o comércio de ópio na região através da duplicação da assistência americana contra narcóticos. Ademais, os democratas manifestaram a necessidade de fornecer treinamento para capacitar as forças de segurança iraquianas. Nas eleições de 2012, os democratas se posicionaram em prol de prestar assistência para unificar a oposição síria, a fim de permitir uma transição estável.

Porém, o grande foco dos recursos de ajuda geopolítica no período foi Israel e essa tendência tem se demonstrado ser bipartidária. Nesse sentido, chama a atenção o fato de os dois partidos terem manifestado em diversas eleições o objetivo dos Estados Unidos de ajudar Israel a manter uma vantagem qualitativa em tecnologia militar sobre qualquer adversário em potencial (DEMOCRATIC PARTY, 1996; 2012; REPUBLICAN PARTY, 1992; 1996; 2000; 2004; 2008; 2012). Manifestações em torno do processo de paz entre Israel e seus vizinhos apareceram por diversas vezes no período de análise (DEMOCRATIC PARTY, 2008; 2012; REPUBLICAN PARTY, 1996; 2004). Em diferentes momentos os partidos enfatizaram a cooperação estratégica com Israel para realizar planejamento de contingência e exercícios militares conjuntos (REPUBLICAN PARTY, 1992; 1996) e também para ajudar Israel a enfrentar suas ameaças mais prementes, incluindo o crescente perigo colocado por foguetes e mísseis emanados da Faixa de Gaza, Líbano, Síria e Irã (DEMOCRATIC PARTY, 2012). Nas eleições de 2004, os dois partidos manifestaram ter compromisso com a segurança de Israel. Especificamente, os republicanos manifestaram a percepção de que Israel deve manter fronteiras seguras e defensáveis e também que apoiam seu direito de existir como um Estado Judeu (REPUBLICAN PARTY, 1992; 2008; 2012). Finalmente, em dois períodos diferentes de restrições orçamentárias os republicanos, em 1996, e os democratas em 2012, manifestaram o apoio ao financiamento integral da ajuda geopolítica americana a Israel.

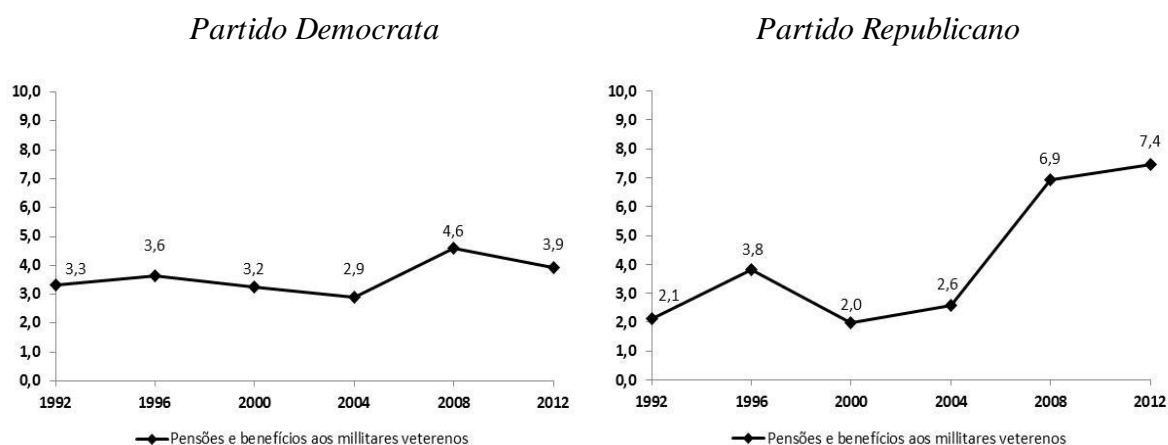
Sem especificar um país ou uma região, os republicanos afirmaram em 2012 que a assistência externa deveria servir ao interesse nacional americano. No mesmo pleito, os democratas lembraram que o governo Obama tem fornecido assistência técnica para melhorar a aplicação da lei e apoiado esforços para prevenção de tráfico e trabalho sexual, turismo sexual infantil, trabalho infantil forçado e outros abusos.

#### *Pensões e benefícios aos militares veteranos*

A categoria pensões e benefícios aos militares veteranos é composta por um conjunto de menções dos partidos às políticas de bem-estar destinadas aos veteranos. Essas políticas

tem como foco saúde, emprego, educação, habitação, pensões e outros benefícios, aposentadoria, honrarias e considerações sobre a própria estrutura burocrática voltada a atender os veteranos. Embora o Partido Republicano se autoproclame o partido dos militares, a temática em questão tem aparecido também nos manifestos democratas, que dedicou maior frequência do que os republicanos em três das seis eleições, conforme o gráfico abaixo.

*Gráfico 13 - Frequência de aparição da categoria Pensões e benefícios aos militares veteranos nos manifestos de democratas e republicanos (1992-2012).*



Fonte: Elaborado pelo autor.

É também interessante observar que há um salto na frequência de aparição dessa categoria nas plataformas dos dois partidos, especialmente no Partido Republicano, na eleição de 2008, que é um momento no qual o questionamento a Guerra no Iraque ganhou força.

Entre todos os assuntos relacionados a esse tema o único a constar nos seis manifestos de cada um dos partidos é honrarias. Declarações de homenagens aos veteranos e àquilo que eles representam tem sido frequentes e comuns aos democratas e aos republicanos.

Porém, foi a saúde que esteve no centro das posições dos partidos a respeito dos benefícios oferecidos aos veteranos no período Pós-Guerra Fria. Não obstante, apenas o manifesto democrata de 1992 não tratou desse benefício, que constou nas outras onze plataformas partidárias. Entre todas as razões que demandam cuidados de saúde para os veteranos a guerra talvez seja a maior delas. Tanto é assim que os democratas se manifestaram em prol de expandir os benefícios de invalidez para os veteranos do Vietnã expostos ao agente laranja e pesquisar as doenças não diagnosticadas decorrentes da Guerra do Golfo (DEMOCRATIC PARTY, 1996; 2000). Em 2012, os republicanos declararam que a natureza dos combates no Iraque e no Afeganistão resultou em uma incidência sem precedentes de lesões cerebrais traumáticas, perda de membros e transtorno de estresse pós-

traumático, as quais exigiriam um novo compromisso de recursos para tratamento e cuidado para promover a recuperação. Na visão do partido a guerra assimétrica resultou em uma alta incidência de condições severas que devem receber alta prioridade.

Ao longo do período de análise, os partidos propuseram uma série de benefícios na área, tais como garantir, financiar e expandir o acesso dos veteranos a cuidados de saúde (DEMOCRATIC PARTY, 2000; 2004; 2008; 2012; REPUBLICAN PARTY, 1992; 1996; 2000; 2004; 2008; 2012), atender as necessidades de saúde mental dos veteranos, o que inclui as lesões por estresse (DEMOCRATIC PARTY, 2000; 2008; REPUBLICAN PARTY, 2008; 2012), reduzir o tempo de espera para pedidos de invalidez e realizar pagamento de compensações em decorrência da mesma (DEMOCRATIC PARTY, 1996; 2000; 2008; REPUBLICAN PARTY, 2004; 2008; 2012), expandir programas para o tratamento de traumas na medula espinhal, no crânio e lesões oculares (DEMOCRATIC PARTY, 2000; 2008; REPUBLICAN PARTY, 2008; 2012) e fortalecer o sistema médico do *Department of Veteran Affairs* (DEMOCRATIC PARTY, 1996; REPUBLICAN PARTY, 2000). O Partido Democrata, especificamente, defendeu, em 2000, esforços em pesquisas para tratar a hepatite C e lamentou que muitos veteranos não dispusessem de condições de se alimentar. O Partido Republicano, por sua vez, prometeu em 2008 e 2012 avançar em relação ao fornecimento de próteses aos veteranos. Ainda em 2008 defendeu que caso a distância fosse um obstáculo para o tratamento de um veterano, esse deveria ter acesso a provedores qualificados na rede privada e também conclamaram maior atenção para as necessidades especiais das mulheres veteranas. Na eleição de 2012, os republicanos propuseram que os militares tivessem acesso a aconselhamento de instituições religiosas como resposta à alta taxa de suicídio entre eles e criticaram a lentidão do Governo Federal para processar as reivindicações dos veteranos.

Oportunidades de emprego aos veteranos estiveram no horizonte de democratas e republicanos em todas as eleições analisadas, exceto a de 2004. Os democratas, em 1992, mencionaram as indústrias de defesa como oportunidade de trabalho para os veteranos. Na eleição de 1996 prometeram promover o emprego dos veteranos. Em 2000 defenderam apoiar competitividade geral das carreiras militares. No pleito de 2008, lamentaram o quadro de desemprego e subemprego entre os veteranos. Em 2012, os democratas afirmaram que o Presidente Obama estava trabalhando para garantir que os veteranos obtivessem bons empregos. Isso ocorreria por meio de parcerias com o setor privado para ajudar os veteranos a transferir sua experiência para empregos qualificados na indústria. Além disso, os democratas propuseram um novo *Veterans Jobs Corps* para colocar veteranos para trabalhar com primeiros socorros e lembraram a promulgação do *Returning Heroes Tax Credit* e do

*Wounded Warrior Tax Credit*, programas para dar às empresas incentivos para contratar veteranos.

As propostas dos republicanos foram semelhantes. Em 1992 e 2000, os republicanos afirmaram seu apoio à preferência dos veteranos na contratação de funcionários públicos federais. Em 1996, eles prometeram proteger as famílias militares contra a inflação. Na eleição de 2008, os republicanos defenderam que os veteranos devem ter acesso a uma ampla variedade de opções de emprego, que eles pudessem retomar seus antigos postos de trabalho quando retornassem do serviço militar e declararam incentivar as empresas privadas a expandirem seu alcance para a comunidade de veteranos, especialmente aqueles com deficiência. Em 2012, eles conclamaram o governo federal a simplificar a legislação de isenção de impostos para a contratação de veteranos. Assim como os democratas, os republicanos lamentaram em 1992, 2000 e 2012 que os veteranos são um dos grupos com maior número de desempregados.

A defesa da educação como um direito para os militares esteve presente nas plataformas de campanha de democratas e republicanos. Em 1992 e 2012 os democratas defenderam o acesso dos militares na ativa e dos veteranos à formação contínua e a receberem incentivos ao ensino. Os republicanos, em 1992 e 1996, apoiaram a preferência de alistados e veteranos nos programas federais de educação. Em 2000, os republicanos defenderam que o serviço de emprego e treinamento de veteranos precisa de uma maior ênfase na educação vocacional. Nas eleições de 2008 e 2012, os republicanos afirmaram que os veteranos devem ter acesso a benefícios educacionais. Ainda em 2008, eles destacaram os incentivos dentro do contexto do *GI Bill* para as faculdades privadas acolherem os veteranos. Em 2012, eles exortaram os Estados a oferecerem programas educacionais aos veteranos e estenderam às famílias dos militares o direito a educação.

Pensões e outros benefícios foram mencionados nas plataformas dos dois partidos. Em 2004, os democratas condenaram os atrasos nas compensações e reivindicações de pensão por veteranos. Nas eleições de 2008 e 2012, os democratas prometeram trabalhar para garantir que os veteranos tivessem acesso aos benefícios e cuidados que eles têm direito. Os republicanos, por sua vez, defenderam em 2008 e 2012 que para as famílias dos veteranos fosse assegurada uma assistência financeira significativa. A aposentadoria também foi foco de posições dos partidos. Em 2000, os democratas declararam a necessidade de reforma do sistema de aposentadoria militar e, em 2004, declararam que os aposentados militares não deviam ser penalizados com reduções nos seus benefícios de pensão. Nos pleitos de 1992 e 2012 os republicanos se posicionaram a favor da continuidade dos benefícios da carreira

militar aos aposentados. Em 2004, os republicanos afirmaram que o presidente George W. Bush assinou uma lei para que os militares aposentados recebessem uma compensação. Ademais, na eleição de 2008, os republicanos declararam a necessidade de realizar uma transição adequada dos militares aposentados à vida civil.

As propostas dos dois partidos para habitação tiveram como foco em um primeiro momento restaurar os níveis de financiamentos para habitação familiar (REPUBLICAN PARTY, 1996) e melhorar seus benefícios (DEMOCRATIC PARTY, 2000) e, posteriormente, ambos os partidos se comprometeram a acabar com a falta de moradia entre os veteranos (DEMOCRATIC PARTY, 2008; 2012; REPUBLICAN PARTY, 2008; 2012).

Menções à estrutura do *Department of Veteran Affairs* e programas voltados a levar a cabo todos os benefícios para os veteranos estiveram presentes nos manifestos republicanos de 1992, 1996, 2000, 2004 e 2012 e no manifesto democrata de 2008. Nessa oportunidade, os democratas prometeram acabar com as políticas que forçam um indivíduo a permanecer na ativa mesmo depois que seu alistamento tiver expirado. Em 1992 e 1996 os republicanos celebraram a criação de um exercito de voluntários. Nas eleições de 2000 e 2004 eles afirmaram que os programas de veteranos clamavam por modernização e reforma. Em 2012, eles se disseram empenhados em fornecer programas de reajustamento e aconselhamento para famílias militares. Ademais, consideraram realizar uma mudança estrutural no *Department of Veteran Affairs*, de modo que os diretores regionais passassem a ser nomeados pelo presidente e não mais funcionários de carreira.

#### **5.3.4. ASSUNTOS INTERMÉSTICOS**

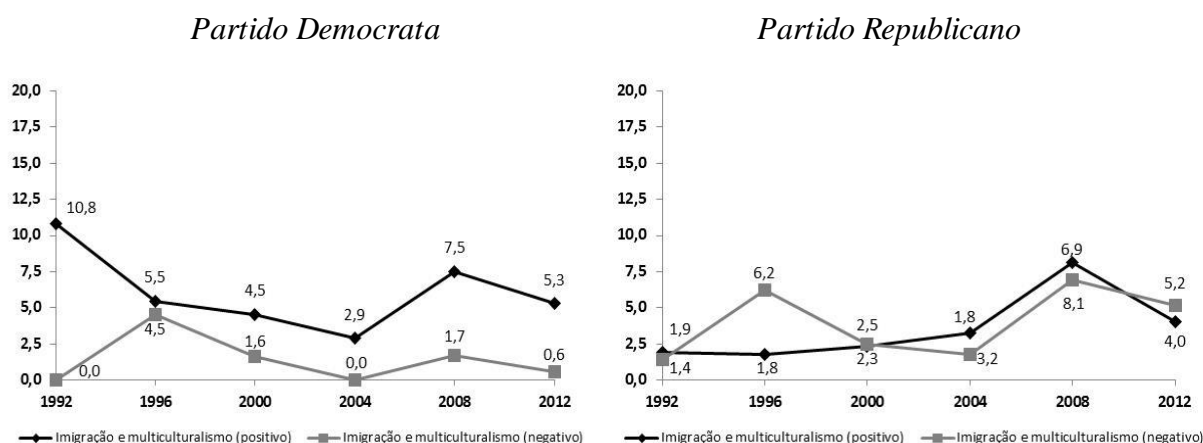
Essa dimensão é composta por categorias positivas e negativas em relação à imigração e ao multiculturalismo e categorias voltadas a analisar posições a respeito do meio-ambiente, segurança energética e da saúde global.

##### *Imigração e multiculturalismo*

Ao observar a frequência das posições relacionadas à imigração e multiculturalismo, vemos que os democratas apresentaram mais posições liberais do que conservadoras em todas as seis eleições presidenciais, ao passo que os republicanos apresentaram mais posições conservadoras do que liberais em metade das eleições em estudo. Ademais, os democratas apresentaram uma diferença percentual maior entre suas posições conservadoras e liberais do que os republicanos. Todavia, no caso dos dois partidos a exceção foi a eleição de 1996. Os

republicanos, enquanto primeiros a apresentar seu manifesto enfatizaram posições conservadoras. Em resposta, os democratas aproximaram suas posições liberais e conservadoras, movendo-se em direção ao centro. Todas essas tendências podem ser observadas no gráfico abaixo.

*Gráfico 14 - Frequência de aparição das categorias positiva e negativa da Imigração e do multiculturalismo nos manifestos de democratas e republicanos (1992-2012).*



Fonte: Elaborado pelo autor.

Há nos dois partidos um entendimento de que os Estados Unidos é uma nação de imigrantes e, como tal, eles reconhecem a contribuição que os imigrantes fizeram ao longo da história para a cultura e a economia do país (DEMOCRATIC PARTY, 1996; 2004; 2008; 2012) e saúdam todos os novos americanos que entram legalmente e que estão preparados para seguir as leis, se prover e prover suas famílias (REPUBLICAN PARTY, 1992; 1996; 2000; 2008). Um ponto importante, principalmente, da política democrata de imigração, mas não só dela é o reagrupamento familiar (DEMOCRATIC PARTY, 1992; 1996; 2000; 2008; 2012; REPUBLICAN PARTY, 2000). Outra pedra angular da política migratória dos dois partidos é o recebimento de refugiados (DEMOCRATIC PARTY, 1992; REPUBLICAN PARTY, 2008; 2012).

A respeito das questões trabalhistas envolvendo imigração, os republicanos propuseram em 2000 e em 2012 o aumento do número de vistos para garantir que os trabalhadores de alta tecnologia ocupassem posições especializadas e permanecessem no país, assim como estudantes estrangeiros que se graduam em universidades americanas nessas áreas. Os democratas concordam com esse aumento, mas salientam que ele deve ser temporário. Os republicanos propuseram também programas de trabalho temporário para os imigrantes ilegais não qualificados. Esses programas seriam uma forma de os imigrantes

“saírem das sombras”, participarem legalmente da economia dos Estados Unidos e solicitar a cidadania (DEMOCRATIC PARTY, 2000; REPUBLICAN PARTY, 2000; 2004; 2012). Os democratas, no entanto, rejeitam esse tipo de programa, porque ele leva à exploração. Nesse sentido, eles prometeram proporcionar proteções reforçadas aos trabalhadores imigrantes, inclusive para aqueles que denunciam abusos dos empregadores (DEMOCRATIC PARTY, 2000). Em 2004, os democratas declararam assegurar que o sistema de verificação de imigrantes elegíveis para trabalhar nos Estados Unidos é preciso e justo para os trabalhadores legais, protege a privacidade das pessoas e não pode ser usado para discriminar os trabalhadores. Todavia, em 2012, os republicanos criticaram os democratas, que não teriam conseguido impor os meios legais para os trabalhadores ou empregadores que querem operar dentro da lei.

A necessidade de uma reforma migratória foi levantada por republicanos em 1996, 2000 e 2004 e pelos democratas em 2008 e 2012. Ela se justificaria pela burocracia e lentidão no Serviço de Imigração e Naturalização. Em 1996, os democratas afirmaram que estavam agilizando os procedimentos para obtenção de cidadania. Na eleição de 2008, os republicanos lamentaram que a primeira experiência que a maioria dos americanos novos tem é com uma burocracia de imunidade disfuncional definida por atraso e confusão.

Outras posições relativas à imigração foram manifestadas especificamente por um partido ou por outro. No que concerne aos republicanos, na eleição de 2000 eles afirmaram que a má administração democrata nas fronteiras conduziu a uma exploração trágica de imigrantes contrabandeados. Em 2008 eles afirmaram os princípios da Lei de Ajuste Cubano de 1966, reconhecendo os direitos dos cubanos que fogem à tirania comunista e apoiam os esforços para admitir mais deles através de um processo seguro, legal e ordenado. Nas eleições de 2008 e 2012 os republicanos agradeceram aos milhares de novos imigrantes, muitos deles ainda não cidadãos, que estavam servindo nas Forças Armadas. Os democratas, por sua vez, em 1996, afirmaram deplorar a atitude daqueles que utilizam a necessidade de impedir a imigração ilegal como pretexto para a discriminação. Em 2000, eles declararam apoiar a restauração das garantias básicas do devido processo legal e benefícios essenciais para os imigrantes legais. O objetivo era de que os imigrantes não fossem mais sujeitos à deportação por ofensas menores, muitas vezes cometidas décadas atrás, sem oportunidade para qualquer revisão judicial. Nas eleições de 2004 e 2012 os democratas prometeram recompensar com um caminho mais fácil para a cidadania os imigrantes ilegais sem antecedentes, que trabalham duro e pagam impostos. Em 2012 os democratas destacaram seu apoio a Lei *DREAM*, que assegura aos jovens que vieram aos EUA como crianças tornarem-

se residentes legais. No mesmo ano, enfatizaram que a palavra “família” nas suas políticas de imigração incluíam relações LGBT, no intuito de proteger da deportação famílias homoafetivas.

Quando sustentaram posições contrárias à imigração, democratas e republicanos se referiram a um tipo de imigração em particular, isto é, a imigração ilegal (DEMOCRATIC PARTY, 1992; 2000; 2008; 2012; REPUBLICAN PARTY, 1992; 1996; 2000; 2004; 2008; 2012). Uma das faces da imigração ilegal é a criminalidade tanto daqueles que fazem contrabando humano quanto de criminosos entre os próprios imigrantes. Há uma concordância entre os dois partidos no que se refere a dismantelar as organizações de contrabando humano (DEMOCRATIC PARTY, 2008), buscando penas rígidas para elas e também para aqueles que vendem documentos fraudulentos aos imigrantes (REPUBLICAN PARTY, 1992; 1996; 2004; 2008). Em relação ao segundo aspecto, em 1996, os democratas afirmaram que processaram 1700 estrangeiros criminosos que voltaram aos EUA após serem deportados. Em três oportunidades os republicanos manifestaram a necessidade de acelerar o processo de deportação de imigrantes criminosos e membros de gangues ilegais (REPUBLICAN PARTY, 1996; 2008; 2012). Os republicanos, particularmente, endossaram uma série de propostas envolvendo atividades criminosas. Em 1996, eles propuseram endurecer as multas após o vencimento de vistos e tornar crimes de violência doméstica, abuso e abandono de crianças, cometidos por estrangeiros, passíveis de deportação. Nas eleições de 2008 e 2012 os republicanos destacaram que a presença de pessoas não identificadas no país representava sérios riscos à soberania e à segurança dos EUA, considerando que vivemos em uma era de terrorismo e de atuação de cartéis de drogas e de gangues criminosas. Em 2012, eles afirmaram apoiar uma lei que daria ao *Department of Homeland Security* autoridade para deter por longos períodos imigrantes perigosos que não podem ser deportados e, assim, tirá-los das ruas.

Democratas e republicanos também concordam quanto ao não recebimento de benefícios sociais por imigrantes ilegais (DEMOCRATIC PARTY, 1996; REPUBLICAN PARTY, 1996; 2008). Em 2012, os republicanos propuseram o uso obrigatório do SAVE, uma iniciativa destinada a ajudar as agências governamentais federais, estaduais, tribais e locais a determinar a elegibilidade de imigrantes para benefícios, licenças ou concessões, credenciais governamentais e para realizar investigações. Para os dois partidos, as famílias que patrocinam a entrada de imigrantes ilegais no país devem assumir a responsabilidade financeira por eles (DEMOCRATIC PARTY, 1996; REPUBLICAN PARTY, 1996).



Os dois partidos propuseram duras sanções criminais contra empregadores que contratam trabalhadores ilegais. Os republicanos, particularmente, estenderam essas sanções também aos trabalhadores (DEMOCRATIC PARTY, 1996; 2000; 2008; REPUBLICAN PARTY, 2004; 2008). Em 2000, os republicanos propuseram que o *Labor Certification Program* fosse revisado para acabar com os enormes atrasados na contratação de trabalhadores qualificados. Na eleição de 2012, eles afirmaram que deveria ser tornado obrigatório o uso do *E-verify*, que é um programa para verificar se o trabalhador está apto para trabalhar nos Estados Unidos. No mesmo ano eles criticaram políticas flexíveis do governo Obama, que teriam concedido autorização de trabalho para imigrantes ilegais.

Finalmente, ambos os partidos sustentaram posições a respeito da fiscalização da entrada de imigrantes. Sob suas administrações, em 1996 e em 2012, os democratas declararam que a lei era respeitada nas fronteiras. Apesar disso, em 2000, eles reconheceram que o atual sistema não controla efetivamente a imigração ilegal, tem sérios impactos adversos nos serviços estaduais e locais e em muitas comunidades, tendo levado a um alarmante número de mortes de imigrantes na fronteira. Assim, eles se comprometeram a reexaminar e corrigir essas políticas fracassadas. Em 2012, os republicanos afirmaram que os democratas mostraram pouca consideração pelas situações de vida e morte que enfrentam os homens e mulheres da patrulha da fronteira. Em várias eleições os dois partidos manifestaram que aumentaram ou destacaram a necessidade de aumento da patrulha da fronteira, seja através de recursos humanos ou financeiros e materiais (DEMOCRATIC PARTY, 1996; 2000; 2008; REPUBLICAN PARTY, 1992; 1996; 2000; 2004; 2008). Em 2004 e em 2008, os republicanos destacaram a necessidade de se conhecer a identidade de quem atravessa as fronteiras dos EUA. Ainda em 2004, eles detalharam essa necessidade. Ela envolveria o uso do sistema *US-VISIT*, que utiliza dados biométricos para identificação de estrangeiros em aeroportos também na patrulha de fronteira. Ademais, eles citam o uso de câmeras de reconhecimento, voos aéreos não tripulados e novos poderes legais aos agentes da patrulha da fronteira, que poderiam extraditar um imigrante ilegal sem que esse tivesse uma audiência perante um juiz. Em 2012, os republicanos reclamaram que a vedação de dupla camada na fronteira aprovada em 2006 pelo Congresso nunca foi finalizada e afirmam que ela deveria ser finalmente construída.

Os republicanos propuseram também outras medidas pra coibir a imigração ilegal. Em 1996 eles prometeram fixar a imigração em níveis razoáveis, equilibrar os objetivos concorrentes de unir famílias de nossos cidadãos e admitir pessoas especialmente talentosas, e acabar com abusos de asilo por meio da exclusão acelerada de falsos reclamantes. Afirmaram

também apoiar uma emenda constitucional que declarasse que as crianças nascidas nos Estados Unidos de pais que não estão legalmente presentes nos Estados Unidos ou que não são residentes de longa duração não são automaticamente cidadãos. Na eleição de 2000, prometeram reformar o Serviço de Imigração e Naturalização, dividindo as suas funções em duas agências, uma centrada na execução e outra exclusivamente dedicada ao serviço. Em 2008, os republicanos prometeram exigir a cooperação entre as autoridades federais, estaduais e locais e negar recursos federais a cidades santuários de imigrantes.

Um dos aspectos constitutivos da identidade cultural de um povo é a língua. Não à toa o debate em torno do uso do inglês vis-à-vis às línguas estrangeiras faladas pelos imigrantes tem sido frequente nos manifestos de campanha de democratas e republicanos. Os democratas defendem que os imigrantes devem aprender inglês para que eles possam se integrar plenamente aos Estados Unidos e, nesse sentido, eles propõem assegurar recursos para o oferecimento de aulas de inglês aos imigrantes (DEMOCRATIC PARTY, 1996; 2000; 2004; 2008; 2012). Todavia, o Partido Democrata afirma se opor fortemente à práticas discriminatórias como a redação de legislação, prestação de serviços de educação e atuação de grupos de pressão apenas em inglês (Idem, 1992; 1996; 2000). Na eleição de 2008, o Partido Democrata prometeu tornar o sistema de saúde culturalmente sensível e acessível para aqueles que falam línguas diferentes. Mais do que isso, em 2000 e 2008, os democratas apoiaram uma educação de caráter bilíngue. Ainda em 2000, eles prometeram incentivar as chamadas iniciativas de inglês-mais, porque o multilinguismo é visto como valioso na economia global.

Para os republicanos, os imigrantes devem ser encorajados a aprender inglês (REPUBLICAN PARTY, 2008). Isso porque o inglês como língua comum simboliza a unidade americana (Idem, 2000; 2004; 2008; 2012), sendo que ele capacita os imigrantes e é o caminho mais rápido para integrá-los ao *mainstream* da vida americana (Idem, 2000; 2004; 2008). Na visão dos republicanos, o inglês é a língua dos negócios, do comércio, dos procedimentos legais e é essencial como força unificadora da cultura (Idem, 2008). Assim, o partido afirma que a fluência em inglês deve ser o objetivo de programas de educação bilíngue (Idem, 2000; 2004). Mas apesar dessa forte ênfase no inglês como língua de unidade, os republicanos defenderam o ensino de línguas estrangeiras nas escolas. O foco dessa proposta, no entanto, é o fato da fluência em um idioma estrangeiro ser um componente essencial da competitividade dos EUA no mercado mundial (Idem, 1996; 2000; 2004).

Enquanto o debate do multiculturalismo relacionado ao imigrante tem uma abordagem “intermística”, outra dimensão é subnacional e está relacionada às tribos indígenas. Os republicanos trataram dessa dimensão do debate em todas as eleições analisadas, enquanto os

democratas a incluíram em seus manifestos de 1992, 2004, 2008 e 2012. Apesar disso, há muita semelhança entre as posições. Os dois partidos reconhecem a autodeterminação e soberania dos nativo-americanos sobre seus territórios, bem como dos nativos do Alasca e o Haváí (DEMOCRATIC PARTY, 2004; 2008; REPUBLICAN PARTY, 1992; 2000; 2008; 2012). Ambos os partidos também declararam respeitar e preservar a cultura e a língua dos nativos (DEMOCRATIC PARTY, 1992; 2008; 2012; REPUBLICAN PARTY, 1992; 1996; 2000; 2004; 2008; 2012). Dentro dessa pauta eles também defenderam aumentar os recursos federais para o desenvolvimento econômico, educação, saúde e outros serviços importantes (DEMOCRATIC PARTY, 2004; 2008) e aumentar a participação equitativa dos nativos em programas federais (REPUBLICAN PARTY, 1992; 1996; 2000; 2004; 2008; 2012). Em 2008, democratas e republicanos lamentaram os problemas sociais, econômicos que assolam as terras indígenas. Como forma de responder a esses problemas os republicanos apostaram na autossuficiência econômica dos nativos, que deveriam ser capacitados para desenvolver os recursos naturais em suas terras sem interferência federal indevida. Ainda em 2008, os republicanos afirmaram honrar os sacrifícios de todos os nativos no serviço militar. Finalmente, em 2012, os republicanos defenderam a representação das minorias nativas nas Câmaras municipais.

A diversidade de origem dos americanos foi destaque nos dois partidos, embora com maior ênfase no Partido Democrata. Os democratas prometeram continuar liderando a luta para garantir que nenhum americano sofra discriminação ou privação de direitos com base na raça, sexo, religião, idade, etnia, deficiência, orientação sexual, língua, origem nacional, liberdade de expressão ou outras características irrelevantes para a capacidade (DEMOCRATIC PARTY, 1992; 1996; 2004; 2008). No pleito de 2000 os democratas afirmaram ser necessário evitar os estereótipos, porque eles derrotam os mais altos propósitos do país se os cidadãos se sentem automaticamente suspeitos em virtude da sua origem étnica. Já os republicanos celebraram a diversidade étnica, a liberdade religiosa (REPUBLICAN PARTY, 1992; 2000; 2004; 2012) e, especificamente em 2008, se posicionaram a favor de medidas agressivas e proativas para garantir que nenhum indivíduo seja discriminado com base em raça, origem nacional, sexo ou outras características cobertas por nossas leis de direitos civis. Além disso, eles afirmaram que todos - imigrantes e nativos - devem abraçar os valores fundamentais de liberdade, igualdade, meritocracia, respeito à dignidade humana e aos direitos das mulheres. Em diferentes momentos, os dois partidos manifestaram que todos os níveis do governo em parceria com o setor privado devem fazer mais para a integração dos novos imigrantes (DEMOCRATIC PARTY, 2000; REPUBLICAN PARTY, 2008).

A religião foi um tema muito presente nos debates sobre diversidade e multiculturalismo nos manifestos do Partido Republicano em 2004 e 2008. Em 2004, os republicanos destacaram que a guerra contra o terror que os EUA encampavam não era uma batalha de fé. Nesse sentido, os republicanos reconheciam o papel valioso dos líderes muçulmanos na promoção da paz. Na eleição de 2008, eles reiteraram o direito dos alunos de se envolverem na oração voluntária nas escolas e de ter acesso igual às instalações escolares para fins religiosos. Em comum, nessas duas eleições, os republicanos defenderam que o governo firmasse parcerias com sociedades benevolentes religiosas na promoção da caridade e do patriotismo, mas que essas não sofressem interferência externa e que não fossem sujeitas à tributação. Os republicanos condenaram a violência antissemita em 2004 e em 2008, sendo que nessa última eleição repudiaram ataques antissemitas nos campi universitários. Em 1992, os democratas já haviam condenado o antissemitismo e também o racismo, a homofobia, o fanatismo e os estereótipos negativos de todos os tipos.

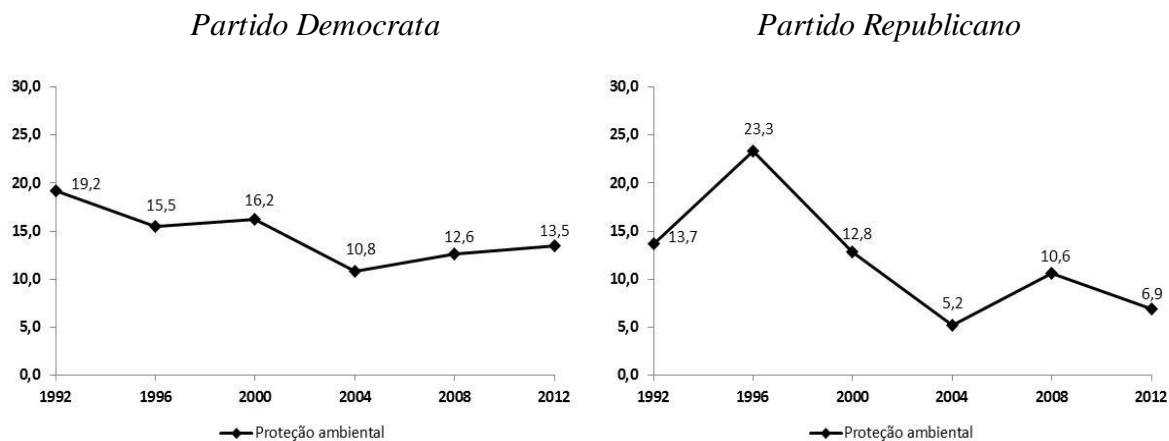
Como resposta à discriminação de minorias, ambos os partidos sustentaram posições e propostas para combatê-las. Os democratas, em 2004 e 2008, e os republicanos em 2004, se propuseram a melhorar a qualidade no cuidado à saúde e combater as disparidades no atendimento que afetam os afro-americanos, latinos, asiáticos, nativo-americanos e outras minorias. Esses grupos seriam mais suscetíveis a doenças cardíacas, diabetes, mortalidade infantil, HIV/AIDS do que o restante da população americana. Os dois partidos apresentaram também propostas para combater disparidades na área da educação. Os democratas, em 2004, prometeram apoiar e incentivar a entrada de minorias na área de Ciências. Em 2008 e 2012 eles afirmaram reconhecer o valor e importância das faculdades historicamente vinculadas à negros e outras instituições que servem as minorias, o que inclui financiamento estudantil. Já os republicanos, em 2008, afirmaram se opor às práticas de contratação, demissão, posse e promoção nas universidades que discriminam com base em convicções políticas ou ideológicas e defenderam o direito dos alunos e professores de expressar suas opiniões diante do dogmatismo esquerdista que domina muitas instituições. No mesmo ano, eles ainda afirmaram ser importante como parte da integração cultural, que as escolas proporcionem um melhor ensino em educação cívica e história dos EUA (REPUBLICAN PARTY, 2008). Na eleição de 2012, em relação aos estudantes estrangeiros nos EUA, enquanto os democratas prometeram trabalhar para tornar possível que eles permanecessem no país e tivessem empregos na medida em que contribuíssem com o avanço na ciência, tecnologia, engenharia e matemática, os republicanos defenderam que o financiamento federal deve ser negado às universidades que fornecem taxas de matrícula instituídas aos estrangeiros ilegais.

Especificamente, o Partido Democrata, em 1992, defendeu apoiar a ratificação da Emenda de Igualdade de Direitos, para garantir os direitos de voto das minorias raciais e étnicas. Em 2008, os democratas prometeram tornar o Censo mais sensível culturalmente, incluindo extensão, assistência de línguas e maior proteção de confidencialidade para assegurar uma contagem precisa das populações latinas, asiáticas, asiáticas e das ilhas do Pacífico. Também prometeram assegurar que os americanos que respeitam a lei, incluindo os árabes-americanos e muçulmanos-americanos, não se tornem os bodes expiatórios dos temores da segurança nacional. Os republicanos, particularmente, sustentaram em 2000 que a profanação deliberada da bandeira americana é um ataque contra a história e que apoiam uma emenda constitucional que restabeleceria ao povo, através dos seus representantes eleitos, o seu direito de salvaguardar a bandeira dos EUA. Em 2012, eles enfatizaram que opõem a criação de novos governos dos Estados Unidos fundamentados em divisões raciais.

### *Proteção ambiental*

O tema ambiental é um dos mais frequentes nas plataformas dos dois partidos. Democratas e republicanos tem dedicado um espaço considerável ao assunto. Apesar disso, os democratas apresentaram maior frequência do que os republicanos em proteção ambiental em cinco das seis eleições. O único momento em que os republicanos superaram os democratas foi na eleição de 1996. Nas eleições realizadas após os ataques de 11 de setembro o tema foi menos frequente do que nas eleições anteriores nos manifestos dos dois partidos. A série histórica pode ser observada no gráfico abaixo.

*Gráfico 15 - Frequência de aparição da categoria Proteção Ambiental nos manifestos de democratas e republicanos (1992-2012).*



Fonte: Elaborado pelo autor.

Democratas e Republicanos reconhecem a questão ambiental como um assunto que transcende as fronteiras nacionais e exige cooperação global. Enquanto nas eleições de 1992 e 1996, os republicanos criticaram as políticas ambientais dos países socialistas, os democratas criticaram a postura isolacionista dos republicanos, que abdicaram da liderança internacional dos EUA ao não assinar o tratado de biodiversidade na Cúpula da Terra do Rio em 1992. Na eleição de 2000 os partidos se posicionaram de forma oposta a respeito do protocolo de Kyoto negociado em 1997. Para os democratas, esse protocolo deveria ser ratificado, pois estabeleceria um quadro, forte, realista e eficaz para reduzir as emissões de gases de efeito estufa de uma forma ambientalmente forte e economicamente sólida. Os republicanos, contudo, consideraram que a questão ambiental exigia uma abordagem muito mais realista do que o protocolo de Kyoto, cujos acordos propostos seriam ineficazes e injustos na medida em que não se aplicavam ao mundo em desenvolvimento, em especial à China. A esse respeito, nas eleições de 2008 e 2012 houve mais convergência entre os partidos, que afirmaram que Índia e China poderiam fazer contribuições significativas para lidar com a questão. Os democratas incluíram ainda a Rússia e a União Europeia entre os maiores poluidores e, em 2012, prometeram implementar acordos e aproveitar o progresso feito durante as conversações sobre o clima em Copenhague, Cancun e Durban.

É comum aos dois partidos o diagnóstico de que a poluição do ar e da água deve ser prevenida, buscando-se a substituição de CFCs e outras substâncias que destroem o ozônio e reduzindo os derramamentos de petróleo e resíduos tóxicos nos oceanos. Além disso, eles preveem a aplicação de medidas legais e educativas aos poluidores. Há também um nível básico de concordância bipartidária de que poluentes tem causado mudanças climáticas e contribuído para o aquecimento global. Em um nível amplo, democratas e republicanos concordam que deve haver proteção de terras públicas, parques nacionais, florestas e da vida selvagem nesses habitats.

A relação da economia com o meio ambiente é um ponto controverso nas posições dos partidos. Embora ambos democratas e republicanos defendam o desenvolvimento sustentável e concordam que é possível gerar empregos a partir da proteção do meio ambiente, há uma diferença importante sobre a abrangência desse vínculo. Essa diferença pode ser compreendida a partir de uma afirmação dos democratas em seu manifesto de 2004. Na ocasião, eles afirmaram rejeitar a falsa escolha entre uma economia saudável e um meio ambiente saudável. Os republicanos, por sua vez, manifestaram em 1996 que os Estados Unidos devem continuar seu compromisso de lidar com as mudanças climáticas globais de uma forma prudente e eficaz que não puna a economia dos EUA. Ainda nesse sentido, os

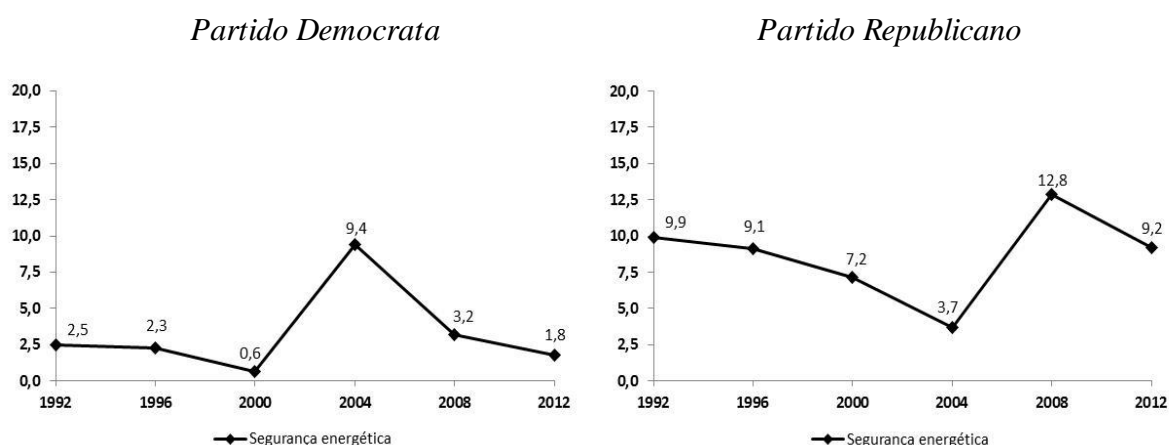
republicanos procuraram em seus manifestos conciliar políticas agrícolas com políticas ambientais. Isso se daria através de avanços tecnológicos que permitissem a utilização de plásticos biodegradáveis, diesel de óleo de soja e a redução de pesticidas, herbicidas e fertilizantes na agricultura.

Finalmente, na eleição de 2012, os republicanos criticaram a atuação da Agência de Proteção Ambiental do país, a EPA, e exigiram total transparência de suas ações. Para os republicanos, não há lugar para ativistas em agências reguladoras. Para corroborar seu argumento, eles afirmam que desde 2009, a EPA avançou com regulamentos expansivos que vão impor dezenas de bilhões de dólares em novos custos para as empresas e os consumidores americanos.

### *Segurança energética*

A segurança energética dos Estados Unidos foi debatida pelos dois partidos nas seis eleições presidenciais analisadas. Os republicanos superaram os democratas na frequência de aparição dessa categoria em cinco das seis eleições presidenciais. Os democratas apresentaram um declínio na frequência desse tema entre 1992 e 2000. Em 2004, o assunto atingiu seu pico, que voltaria a apresentar um declínio nas eleições de 2008 e 2012. No Partido Republicano, houve um declínio da frequência do tema entre 1992 e 2004. Na eleição de 2008 o assunto atingiu seu pico, voltando a cair em 2012.

*Gráfico 16 - Frequência de aparição da categoria Segurança Energética nos manifestos de democratas e republicanos (1992-2012).*



Fonte: Elaborado pelo autor.

Em seus manifestos, os partidos desenvolveram posições sobre essa temática a partir de cinco eixos principais: 1) a disponibilidade de combustíveis fósseis em solo americano; 2) busca da independência energética; 3) energia limpa e renovável; 4) empregos no setor energético e 5) meios de transporte eficientes.

A grande disponibilidade de combustíveis fósseis em solo americano foi abordada pelos dois partidos em praticamente todos os manifestos. A esse respeito, os partidos focaram-se em torno das reservas de petróleo, gás natural e carvão, respectivamente. Políticas de investimentos para exploração e distribuição desses recursos foram mencionadas em diversas oportunidades por democratas e republicanos.

Apesar disso, é comum também aos dois partidos a avaliação de que os Estados Unidos são dependentes do petróleo estrangeiro e essa avaliação aparece de forma direta ou indireta nos doze manifestos analisados. Ainda mais importante, eles especificaram que são dependentes principalmente do petróleo oriundo do Oriente Médio (DEMOCRATIC PARTY, 2004; REPUBLICAN PARTY, 2000; 2008) e da OPEP, a qual os republicanos classificaram em 1992 e 2000 como ‘cartel internacional de energia’ e a criticaram por aumentar o preço do petróleo. Em 2004, os democratas manifestaram apoiar a expansão de novas infraestruturas para desenvolver suprimentos de países não pertencentes à OPEP. Na eleição de 2012, os republicanos afirmaram que a transferência contínua da riqueza dos americanos para a OPEP ajuda a financiar operações terroristas e cria pouco incentivo para que os regimes repressivos aceitem a democracia, seja no Oriente Médio ou na América Latina.

Diante deste quadro, republicanos e democratas propuseram medidas em busca da independência energética (DEMOCRATIC PARTY, 2004; 2008; REPUBLICAN PARTY, 2004; 2008; 2012). A aposta do Partido Democrata foi nas energias de fontes renováveis. Já os republicanos, manifestaram em 2008 que a independência energética seria obtida se os EUA simplesmente extraíssem mais petróleo do solo americano. Porém, em 2012, os republicanos defenderam uma abordagem diversificada para aproveitar todas as fontes de energia.

Como alternativa à dependência parcial dos EUA ao petróleo estrangeiro e aos combustíveis fósseis, de modo geral, democratas e republicanos manifestaram apoio às políticas relacionadas a fontes de energia limpas e renováveis. As menções dos democratas a essas fontes de energia podem ser divididas em práticas sustentáveis e políticas de investimento. Em relação ao primeiro aspecto, os democratas prometeram, em 1996, apoiar a reciclagem responsável e incentivar a eficiência energética. Na eleição de 2004, eles prometeram cortar os gastos de energia do governo federal e outras dependências públicas e



incentivar economia de energia em casas, escritórios e fábricas. No que diz respeito ao segundo aspecto, os democratas afirmaram, em 1996, apoiar investimentos em pesquisa para estimular a produção de energia doméstica. Em 2004, eles propuseram créditos tributários para o investimento do setor privado em fontes limpas e renováveis de energia, medidas para que os créditos de etanol funcionassem melhor para os agricultores e investimentos em fontes renováveis, como o sol, o vento, a água, as fontes geotérmicas e biomassa. Especificamente, prometeram desenvolver o hidrogênio como uma fonte doméstica de energia. Na eleição de 2012, os democratas declararam ter feito investimentos históricos em combustíveis renováveis e expandido os mercados para eles.

Assim como os democratas, os republicanos apoiaram ao longo das eleições analisadas uma série de políticas de investimento e linhas de crédito em fontes de energia renováveis, tais como o etanol (em 1992, 2000, 2004 e 2008), a energia solar (em 1992, 2000, 2008 e 2012), a energia eólica (em 1992, 2000, 2004, 2008 e 2012), a energia hidrelétrica (em 1992, 2008 e 2012), biomassa (em 2000, 2004 e 2012) e o hidrogênio (em 1992 e 2004). Todavia, há uma diferença fundamental. Diferentemente dos democratas, os republicanos apoiaram, em 1992 e em 2004, investimentos em tecnologias para tornar o carvão limpo, e em 1992, 2000, 2004, 2008 e 2012 os republicanos propuseram iniciativas para destravar o processo de licenciamento de usinas nucleares, pois segundo eles, essa seria uma fonte limpa e acessível de energia.

Os democratas vincularam soluções energéticas, novas tecnologias, bem como a uma era de gás natural barato e abundante à criação de postos de trabalhos (DEMOCRATIC PARTY, 1996; 2004; 2008; 2012). Os republicanos também vincularam a matriz energética a empregos (REPUBLICAN PARTY, 1992; 1996; 2004; 2008; 2012). No entanto, eles lamentaram em 1992 e em 1996 empregos não criados por conta da não concordância dos democratas sobre a extração de petróleo em uma área de preservação da vida selvagem no Alaska. Já em 2008 e 2012, os republicanos manifestaram que mais empregos seriam criados na medida em que a indústria americana de energia fosse revitalizada.

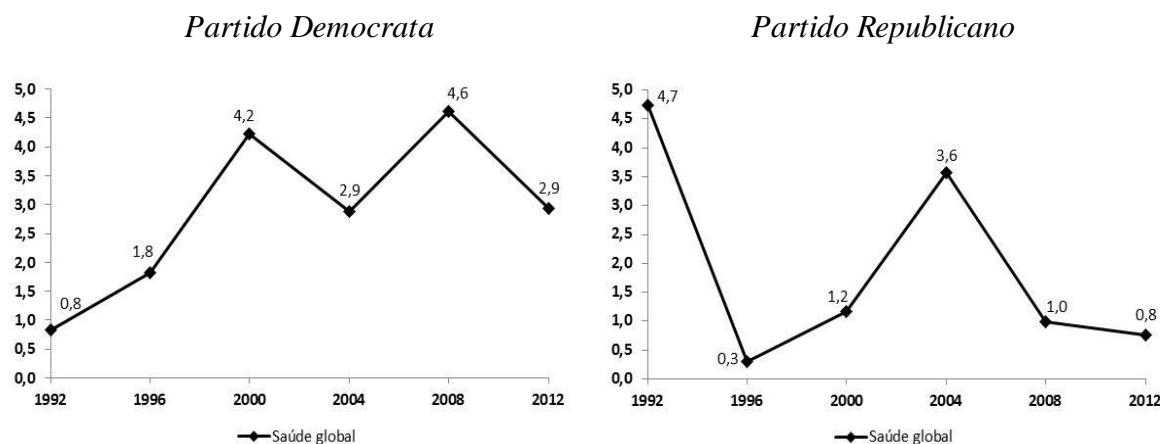
Os democratas defenderam uma política de transportes eficientes nas eleições de 1992, 2000 e 2004. No pleito de 1992 sustentaram um forte compromisso com o transporte coletivo e incentivo à utilização de veículos alternativos eficientes. Em 2000, eles destacaram a capacidade dos EUA de construir e vender os melhores veículos e tecnologias para o mundo. Na eleição de 2004, eles afirmaram apoiar a melhoria dos padrões de combustível através de incentivos aos consumidores e fabricantes e apoiar a fabricação de carros híbridos e possivelmente de hidrogênio. Os republicanos, por sua vez, abordaram o tema em 1996, 2004

e 2008. Na eleição de 1996, eles defenderam manter a integridade dos fundos federais de transporte e dar aos Estados autoridade sobre segurança rodoviária. Em 2004 e em 2008, eles apoiaram a construção de carros de hidrogênio, flexíveis e elétricos para reduzir a dependência sobre a gasolina.

### *Saúde Global*

Embora não seja um dos temas mais frequentes, posicionamentos relativos à saúde global estão presentes em todos os manifestos de democratas e republicanos apresentados nas eleições presidenciais disputadas entre 1992 e 2012. Comparativamente, os democratas deram maior ênfase do que os republicanos em quatro eleições (1996, 2000, 2008 e 2012), enquanto os republicanos dedicaram maior atenção ao assunto do que os democratas em apenas duas eleições (1992 e 2004). Essas tendências podem ser verificadas no gráfico abaixo.

*Gráfico 17 - Frequência de aparição da categoria Saúde Global nos manifestos de democratas e republicanos (1992-2012).*



Fonte: Elaborado pelo autor.

Nesses manifestos identificamos como desafios à saúde global o câncer (DEMOCRATIC PARTY, 1996; 2004; REPUBLICAN PARTY, 1992, 2000; 2004), malária e tuberculose (DEMOCRATIC PARTY, 2000; 2008; REPUBLICAN PARTY, 2004; 2008; 2012), Alzheimer e diabetes (DEMOCRATIC PARTY, 2000; REPUBLICAN PARTY, 2000; 2004); Parkinson (DEMOCRATIC PARTY, 2000; REPUBLICAN PARTY; 2004), distrofia muscular (DEMOCRATIC PARTY, 2000; REPUBLICAN PARTY; 2000), gripes pandêmicas, como a aviária, bioterrorismo e doenças tropicais negligenciadas (DEMOCRATIC PARTY, 2008). Esse amplo conjunto de doenças é tratado, no entanto,

apenas de modo pontual. Com efeito, os partidos dedicaram maior atenção aos desafios colocados pelo HIV/AIDS, cuja aparição ocorreu nos manifestos de ambos os partidos para essas eleições.

As posições dos partidos sobre o HIV/AIDS podem ser divididas em quatro frentes: 1) a identificação da doença como um desafio à saúde pública estadunidense e global; 2) a identificação das populações e regiões mais vulneráveis ao vírus; 3) propostas para a prevenção; e 4) propostas para o tratamento. A identificação do HIV/AIDS enquanto um desafio à saúde pública global pelos partidos tem como ponto em comum a leitura de que se trata de uma grande tragédia humanitária, que já resultou na morte de milhares de pessoas. Nas eleições de 2000, os democratas, especificamente, afirmaram que a epidemia é uma ameaça à segurança global e os republicanos se comprometeram a enfatizar a ação sobre a retórica. Ambos os partidos reconhecem a África, especialmente o sul e o leste africano, como a região mais vulnerável ao HIV (DEMOCRATIC PARTY; 2000; 2004; REPUBLICAN PARTY, 2000; 2004; 2012). Dentro dos Estados Unidos, as populações mais atingidas seriam os negros, os latinos, gays, usuários de drogas (DEMOCRATIC PARTY, 2000; 2012) e prostitutas (REPUBLICAN PARTY, 2004).

Posições relativas à prevenção do contágio do HIV estão presentes em quase todos os manifestos estudados, sendo a única exceção o manifesto republicano de 1996. Os democratas foram mais generalistas, tratando de campanhas de prevenção sem especificá-las. Os republicanos, por outro lado, não só detalharam como também salientaram um componente conservador de parte de suas propostas. Para o partido, a prevenção ao HIV passa pelo comportamento moral do indivíduo, fidelidade conjugal e rejeição ao uso de drogas. Além disso, considera a abstinência sexual o único método 100% eficaz contra a disseminação do HIV (REPUBLICAN PARTY, 1992; 2000; 2004; 2008; 2012). Ademais, em 1992, os republicanos rejeitaram a noção de que a distribuição de agulhas limpas e preservativos é a solução para impedir a disseminação do vírus. Em 2004, os democratas, criticaram o governo Bush por cortar programas de prevenção baseados na experiência com a vida real.

Não há diferenças significativas de posições quanto a propostas de tratamento. O tema aparece nas seis eleições analisadas e nos respectivos doze manifestos de campanha. Entre as iniciativas destacam-se aportes para financiamento de pesquisas para novos medicamentos e possível cura, facilidade na entrega de medicamentos para portadores de HIV e financiamento de centros de prevenção, controle e tratamento do HIV. No âmbito doméstico, ambos os partidos destacaram entre 1992 e 2008 o *Ryan White Care Act*. Trata-se do maior programa federal estadunidense para melhorar a disponibilidade de cuidados para os portadores de HIV

de baixa renda e não segurados. Na política externa, os dois partidos destacaram em 2012 o *President's Emergency Plan for AIDS Relief*, que é uma iniciativa governamental dos Estados Unidos para abordar a epidemia global de HIV e ajudar a salvar as vidas daqueles que sofrem da doença, principalmente na África. Em 2004, os republicanos, particularmente, afirmaram que a luta contra o HIV era uma prioridade na sua política externa, e além do uso dos programas tradicionais, afirmaram apoiar o uso de organizações religiosas como parceiras nos esforços para o alívio do HIV no mundo.

#### **5.4. A RELAÇÃO ENTRE AS ESTRATÉGIAS PARTIDÁRIAS E O CONTEXTO POLÍTICO**

Analisadas as eleições e comparadas as posições manifestadas pelos partidos ao longo do tempo, testamos a existência de associação entre as estratégias empregadas pelos partidos e as variáveis explicativas de nosso modelo de análise, que são a interação estratégica, a percepção de ameaça, a aprovação presidencial e o alinhamento ideológico da opinião pública. A inferência será realizada através do método de variação concomitante de Stuart Mill (1843).

A partir da discussão promovida sobre interação estratégica na terceira seção, vimos que o resultado das ações estratégicas dependem das escolhas de todos os atores do sistema. De tal modo que em um sistema bipartidário, o resultado final seria as interações entre as ações dos dois partidos, conforme desenvolvido por Aldrich (2011). Tendo em vista que há uma relação de dependência entre a escolha de um partido e a escolha do outro, e que estas ocorrem sequencialmente, formulamos a seguinte hipótese:

H1: O partido incumbente tende a empregar uma estratégia oposta à empregada pelo partido opositor.

A percepção de ameaça também é uma variável importante para a compreensão da estratégia de posicionamento dos partidos. Isto porque a existência de uma ameaça vital pode ter consequências positivas para a coesão grupal, moral e empreendimento (SIMMEL, 1904; COSER, 1956; ORNSTEIN, 1992). Em tais circunstâncias, é argumentado que os Estados promovem interesses nacionais ligados à segurança. Ademais, aumenta a capacidade do Estado para exercer soberania sobre seu território (GIBLER, 2009). Foi o que aconteceu com os Estados Unidos durante a Guerra Fria e após os atentados de 11 de setembro. A respeito

deste último evento, Meyer (2009) destaca que os atores políticos reestruturaram a política americana fazendo uso de ameaças e oportunidades que eles construíram, tendo em vista que as ameaças, assim como os problemas sociais, são socialmente construídas. Por outro lado, alguns autores demonstraram que a inexistência de ameaças deste tipo deixa espaço para a perseguição de interesses paroquiais levados a cabo pelo ativismo de grupos de interesse (HUNTINGTON, 1997; NYE JR, 1999; RICE, 2000). Seria este o cenário da primeira década após a dissolução da União Soviética. Nesse contexto, diminui-se o consenso em torno da promoção de políticas de segurança. Em decorrência destas possíveis tendências de variação de comportamento por conta da percepção de ameaça, formulamos a seguinte hipótese:

H2: Quanto maior a percepção de ameaça externa maior a probabilidade do emprego da estratégia centrípeta pelo partido opositor na eleição.

O pressuposto é o de que os custos eleitorais para se contrapor às políticas do partido incumbente são maiores para o partido opositor quando o país está diante de uma alta percepção de ameaça.

Outra variável importante para determinar o emprego de estratégias de posicionamento pelos partidos é a aprovação presidencial. Há na literatura estudos que associam as perspectivas do incumbente à reeleição ao índice de aprovação presidencial (JONES, 2001; ABRAMOVITZ, 2004). Especificamente, estudo de Campbell e Mann (1996) mostrou que a aprovação presidencial é uma variável tão importante quanto crescimento econômico para determinar as chances de reeleição do incumbente. A partir disto, formulamos a seguinte hipótese:

H3: Quanto maior a aprovação presidencial, maior a probabilidade de o partido incumbente empregar uma estratégia centrípeta e maior a probabilidade de o partido opositor não escolher a estratégia centrífuga.

Nesse caso, os pressupostos são de que não há incentivos para o partido incumbente se desviar do centro quando ele é apoiado pela maioria da opinião pública e de que não há incentivos para o partido opositor se contrapor ao partido incumbente se sua aprovação for alta.

Finalmente, o alinhamento ideológico da opinião pública pode ser importante para determinar o emprego de estratégias pelos partidos nas eleições. Como vimos na terceira

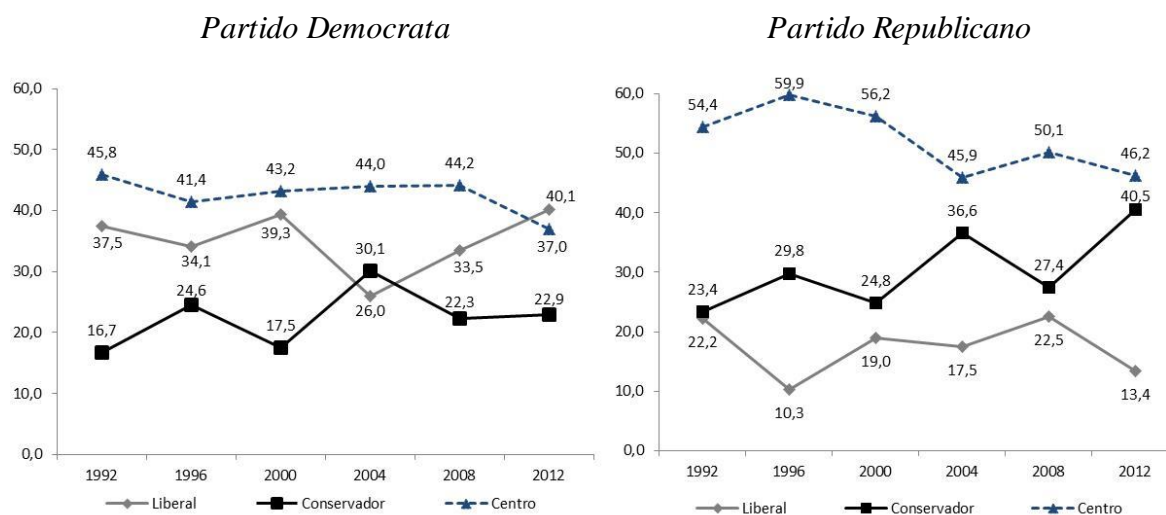
seção, em consonância com as explicações de Downs (1999) e Aldrich (2011), os partidos buscando encaram duas pressões concorrentes quando buscam se eleger. Uma proveniente da conquista de votos entre os eleitores mais moderados e outra que emana dos militantes dos partidos e constringe os candidatos a defenderem posições ideológicas. Partindo deste entendimento, formulamos a seguinte hipótese:

H4: Quanto menor for o alinhamento ideológico da opinião pública, menor a probabilidade de ambos os partidos escolherem a estratégia centrífuga.

O pressuposto desta hipótese é o de que os partidos têm incentivos para empregar estratégias de posicionamento fortemente ideológicas quando a opinião pública se identifica com ideologias. De outro modo, quando a opinião pública demonstra não ser alinhada ideologicamente haveria mais incentivos para os partidos manifestarem posições moderadas e ideologicamente ambíguas, mantendo-se próximos ao centro do espectro ideológico.

Para entender a estratégia empregada pelos partidos em cada eleição analisamos a diferença entre o percentual de posições liberais e conservadoras que eles emitiram, cujas variações temporais podem ser verificadas no gráfico abaixo.

Gráfico 18 - Frequência das posições liberais, conservadoras e centristas de política externa nos manifestos partidários (1992-2012).

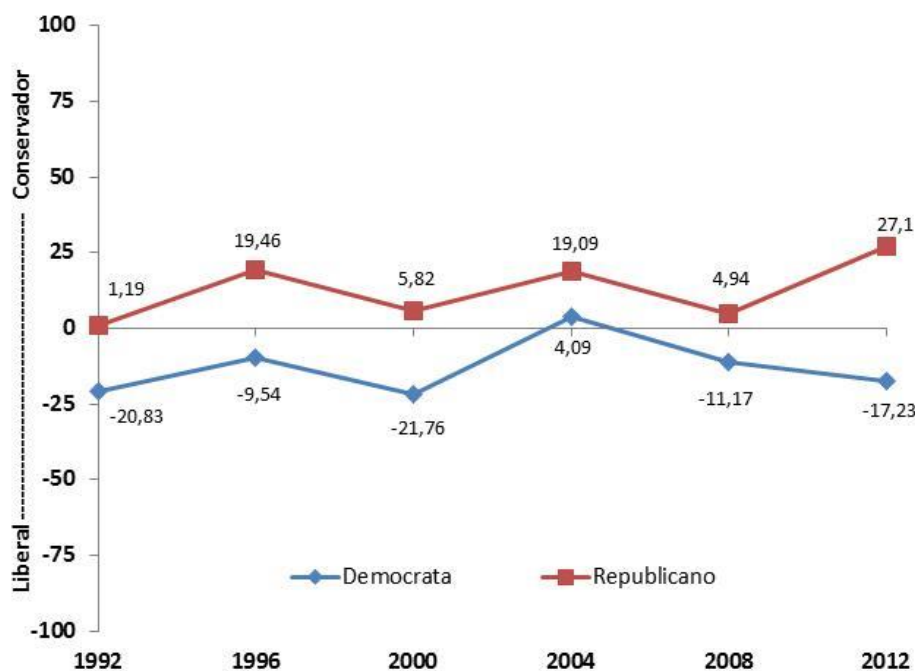


Fonte: Elaborado pelo autor.

Como se percebe há um padrão em que as posições ideológicas são aproximadas e distanciadas pelos partidos em cada eleição. Quando elas se aproximam temos uma estratégia

centrípeta e quando elas se distanciam temos uma estratégia centrífuga. Isso significa que enquanto no primeiro caso os partidos apostaram na ambiguidade ideológica de suas posições para conquistar a maioria moderada da opinião pública, no segundo eles focaram nos eleitores extremados ideologicamente. No que se refere às posições centristas há comportamentos diferentes. Enquanto as posições centristas dos democratas tem pouca variação, com exceção de uma queda acentuada em 2012, as posições centristas dos republicanos diminuiram consideravelmente suas frequências a partir da eleição de 2004, no auge da Guerra ao Terror. O gráfico abaixo sumariza essas frequências, trazendo a posição ideológica final dos partidos nas seis eleições.

*Gráfico 19 - Posicionamento ideológico de democratas e republicanos nas eleições presidenciais estadunidenses (1992-2012).*



Fonte: Elaborado pelo autor.

O extremo conservador manifestado foi 27,1, enquanto o extremo liberal foi de -20,83, ou seja, bem longe dos extremos 100 e -100 respectivamente. Dito isto, é possível observar que a competição eleitoral não foi muito polarizada. Dessa forma, os partidos tenderam a direcionar seus manifestos para a maioria moderada da opinião pública. Contudo, eles também sinalizaram propostas para os seus militantes mais ideológicos quando se posicionaram mais longe do centro em comparação com a eleição anterior.

Começando nosso teste de associação a partir da variável *interação estratégica* é possível identificarmos um padrão de comportamento entre 1992 e 2008. Nessas eleições, sempre que o partido da oposição optou por uma estratégia o partido incumbente escolheu uma estratégia oposta, confirmando a hipótese 1. A técnica da comparação nominal do método de variação concomitante nos permite explicar a escolha de uma estratégia partidária simplesmente em decorrência dessa interação. Nesse sentido, a interação estratégica que ocorre entre os jogadores se qualifica como uma variável importante para prever seus pares de estratégias. Todavia, a escolha das estratégias partidárias não é aleatória e, como afirmamos anteriormente, ela se baseia em informações disponíveis no contexto político. Faz-se, portanto, necessário testar a associação das estratégias escolhidas com as variáveis contextuais.

Considerando que é uma estratégia racional para o partido opositor se diferenciar do partido incumbente para conseguir conquistar mais votos, haveria sempre um impulso para que ele escolhesse se posicionar através de uma estratégia centrífuga. Nesse sentido, o partido opositor só escolheria a estratégia centrípeta se a aprovação do partido incumbente estivesse alta, se fosse baixo o alinhamento ideológico da opinião pública ou se fosse alta a percepção de ameaça à segurança dos Estados Unidos no cenário internacional. Desse modo, avaliamos a ocorrência concomitante dessas variáveis quando os partidos optaram por cada estratégia, conforme o quadro abaixo.

*Quadro 9 - Síntese do comportamento das variáveis*

| <b>ELEIÇÃO</b> | <b>ESTRATÉGIA DO Opositor</b> | <b>APROVAÇÃO PRESIDENCIAL</b> | <b>PERCEPÇÃO DE AMEAÇA</b> | <b>OPINIÃO PÚBLICA NÃO ALINHADA</b> |
|----------------|-------------------------------|-------------------------------|----------------------------|-------------------------------------|
| 1992           | Centrífuga                    | Baixa                         | Baixa                      | 50%                                 |
| 1996           | Centrífuga                    | Moderada                      | Baixa                      | 49%                                 |
| 2000           | Centrípeta                    | Alta                          | Baixa                      | 50%                                 |
| 2004           | Centrípeta                    | Moderada                      | Alta                       | 49%                                 |
| 2008           | Centrífuga                    | Baixa                         | Alta                       | 47%                                 |
| 2012           | Centrífuga                    | Moderada                      | Baixa                      | 40%                                 |

Fonte: Elaborado pelo autor.

Observando-se a variável *alinhamento da opinião pública* é possível perceber uma estabilidade no percentual dos eleitores que não era identificado com nenhuma ideologia ou se considerava moderado entre 1992 e 2004. Ocorre uma pequena variação negativa em 2008 e uma variação negativa mais acentuada em 2012. Isto é, nessa eleição 60% da opinião pública



se identificava com uma ideologia. A eleição de 2012, aliás, é a única não explicada através do resultado da interação estratégica, pois os dois partidos escolheram a estratégia centrífuga. Assim, o crescimento da opinião pública ideologizada pode ser um fator explicativo da escolha dos dois partidos pela estratégia centrífuga, confirmando a hipótese 4. Todavia, essa não é a única explicação possível. Na medida em que a aprovação presidencial era apenas moderada, não havia incentivo para o partido incumbente se mover para o centro, conforme a hipótese 3. Do mesmo modo, a percepção de ameaça havia diminuído com a retirada das tropas americanas do Iraque, não havendo incentivos para o partido opositor se mover para o centro, confirmando a hipótese 2.

Voltando nossa atenção para o partido opositor, de fato ele escolheu a estratégia centrífuga em quatro das seis eleições. Enquanto nas duas primeiras eleições (1992 e 1996) a percepção de ameaça era baixa; na penúltima (2008) a percepção de ameaça era alta; e na última (2012) a percepção de ameaça era baixa. Isto é, em três das quatro ocasiões a hipótese 2 se confirmou: a baixa percepção de ameaça levou ao emprego da estratégia centrífuga. A única eleição em que esta hipótese não se confirmou foi a de 2008. Nesse ponto, cabe ressaltar a influência de outra variável, a aprovação presidencial, que naquele pleito estava baixa. Aliás, independentemente da percepção de ameaça, a estratégia centrífuga foi escolhida pelo partido opositor apenas em eleições em que a aprovação presidencial não era alta, confirmando a hipótese 3.

Os resultados também mostram que a escolha da estratégia centrípeta pelo partido opositor só ocorreu nas eleições de 2000 e 2004, sendo a primeira marcada por alta aprovação presidencial (a maior de todo o período) e a segunda por alta percepção de ameaça, confirmando as duas hipóteses. Desse modo, a escolha da estratégia centrípeta ocorreu em concomitância com alta aprovação presidencial e baixa percepção de ameaça no primeiro caso; e com moderada aprovação presidencial e alta percepção de ameaça no segundo. Essa tendência sugere que essas duas condições não precisam ocorrer simultaneamente para o partido opositor escolher uma estratégia centrípeta, mas quando ocorrem são causas suficientes para tal escolha.

Avaliando as estratégias do partido incumbente, vimos que ele optou pela estratégia centrífuga nas mesmas eleições em que o partido opositor optou pela estratégia centrípeta e, adicionalmente, nas eleições de 2012, conforme explicamos acima. Já a estratégia centrípeta foi empregada pelos incumbentes em momentos de baixa ou moderada aprovação presidencial e baixa percepção de ameaça. Esses resultados sugerem que a aprovação presidencial não

precisa ser necessariamente alta para o partido incumbente se mover ao centro, conforme havíamos formulado.

Apesar das observações serem reduzidas, as conclusões que delineamos são um indício importante de que a interação estratégica, a aprovação presidencial, a identificação ideológica da opinião pública e a percepção de ameaça influenciam a escolha de estratégias de posicionamento pelos partidos na política externa na arena eleitoral. A implicação disso é a de que o contexto político doméstico e externo tem moldado a competição partidária nesta arena.

## 5.5. CONCLUSÕES PARCIAIS

A partir do entendimento de que a eleição presidencial se configura enquanto um jogo de soma zero, concluímos que esse espaço de competição tem se caracterizado pelo emprego de pares de estratégias distintas pelos partidos, as quais garantem uma solução *minimax* ao jogo. Nesse sentido, vimos através da técnica de comparação nominal da metodologia de variação concomitante que a escolha de uma estratégia por um partido foi causa suficiente e necessária para explicar a escolha de uma estratégia oposta pelo outro partido em cinco das seis eleições (1992 a 2008).

Ademais, salientamos que a escolha da estratégia partidária ocorre a partir de considerações dos partidos sobre a taxa de aprovação presidencial, o alinhamento ideológico da opinião pública e da percepção de ameaça no contexto externo. Desse modo, observamos que o partido opositor só optou pela estratégia centrípeta em duas eleições; uma com alta aprovação do partido incumbente (2000) e outra com alta percepção de ameaça (2004), confirmando as hipóteses que delineamos. Por outro lado, em contextos marcados por baixa percepção de ameaça e moderada e baixa aprovação presidencial, o partido opositor optou pela estratégia centrífuga também de acordo com as hipóteses deste trabalho. Já o partido incumbente optou pela estratégia centrífuga exatamente nas mesmas eleições em que o partido opositor optou pela centrípeta (2000 e 2004) e também na eleição de 2012, a única em que a interação estratégica não se apresenta como causa de explicação. Na eleição de 2012, uma variável que anteriormente apresentava um comportamento praticamente constante, o alinhamento ideológico da opinião pública, mostrou-se uma causa necessária para os dois partidos optarem pela estratégia centrífuga. Por fim, o partido incumbente optou pela estratégia centrípeta em eleições marcadas por baixa e moderada aprovação presidencial em concomitância com percepções baixas de ameaça, resultados que sugerem que o partido incumbente pode se mover ao centro mesmo quando a aprovação presidencial não é alta.

Ante o exposto, concluímos que a competição partidária em torno da política externa na arena eleitoral é caracterizada por elementos de consenso e de dissenso, e que apesar das posições partidárias no espectro ideológico não serem muito polarizadas, em sete de doze oportunidades os partidos optaram por se distanciar de seus adversários ao invés de caminharem em direção a eles.

A respeito das posições que os partidos assumiram, a análise longitudinal comparada das categorias presentes no domínio da diplomacia mostra que democratas e republicanos enfatizaram menções favoráveis ao multilateralismo numa frequência muito maior do que manifestaram menções desfavoráveis. Contudo, também mostra que os democratas são mais favoráveis ao multilateralismo do que os republicanos. Ademais, quando manifestaram menções negativas ao multilateralismo, democratas e republicanos se mostraram favoráveis ao uso de instrumentos tais como diálogos assertivos, pressões, ameaças, sanções, condutas unilaterais e uso da força. Porém, apenas os republicanos defenderam intervenções, invocaram o princípio da não subordinação e expressaram um forte isolacionismo. Esses dois últimos expedientes foram usados sempre que os republicanos se manifestavam contrários à ratificação de tratados internacionais e também quando eles não admitiam se submeter a normas de organizações internacionais. Justamente nesses pontos há uma diferença marcante entre os partidos, visto que os democratas defenderam a ratificação de diversos tratados e a participação e resolução de conflitos via organizações multilaterais. A defesa dessa conduta isolacionista talvez explique porque os republicanos expressaram manter relações diplomáticas positivas e negativas com muito mais países do que os democratas, na medida em que ela expressa que o partido prefere manifestar suas relações diretamente aos países, sem o intermédio de instituições. Por fim, embora os dois partidos defendam a promoção de valores no exterior tais como democracia, direitos humanos e livre-mercado, os republicanos se diferenciam ao promover também uma pauta conservadora, focada em valores cristãos.

Quanto às categorias pertencentes ao domínio da economia percebe-se que os dois partidos apoiam o livre-comércio e a abertura dos mercados, embora o Partido Republicano defenda essas posições numa frequência maior do que o Partido Democrata. Há também uma clara contradição de posições nos manifestos dos dois partidos, pois ao mesmo tempo em que eles criticam subsídios e práticas de outros países que tornam a concorrência comercial desleal, eles defendem subsídios e medidas protecionistas para proteger os trabalhadores americanos dos efeitos do livre-mercado. Apesar disso, há especificidades nas menções contrárias ao livre-mercado. Enquanto os manifestos democratas são dominados pela preocupação com os trabalhadores americanos, as plataformas republicanas têm como foco

medidas protecionistas. A respeito das posições dos partidos sobre ajuda econômica externa não há diferenças substanciais entre os partidos, embora os democratas deem mais ênfase ao assunto do que os republicanos.

Embora a segurança nacional seja um tema fortemente associado pelo eleitorado ao Partido Republicano, vimos que há um comportamento muito semelhante dos partidos nas categorias que compõem esse domínio. De fato, em relação às forças armadas as menções positivas dos democratas superaram ligeiramente as dos republicanos na maioria das eleições. Por outro lado, as menções negativas dos democratas também foram superiores a dos republicanos na maioria das eleições. Isso demonstra que os democratas são tão conservadores quanto os republicanos em se tratando do fortalecimento das forças armadas para a segurança do país. Em relação à concessão de ajuda geopolítica, os republicanos apresentaram frequências maiores do que os democratas. Contudo, as posições dos partidos apresentam poucas diferenças. Desse modo, os dois partidos têm sido mais conservadores nesse assunto, uma vez que eles não têm se posicionados contrários ao apoio e transferência de recursos militares para outros países. Na única oportunidade em que um partido se colocou contra a alocação desse tipo de recurso a justificativa foi a não cooperação do país beneficiário. Conforme esperado, há também muita similaridade nas posições de democratas e republicanos a respeito do fornecimento de benefícios aos militares veteranos. Seja na mesma eleição ou nas eleições subsequentes os dois partidos colocaram em pauta os mesmos benefícios aos veteranos.

Finalmente, a dimensão de questões intermésticas mostra diferenças importantes entre os partidos. Se a análise das frequências já é suficiente pra mostrar que o Partido Democrata é muito mais liberal do que o Partido Republicano quanto à imigração e ao multiculturalismo, a comparação das posições não deixa dúvidas. Os partidos concordam em combater a imigração ilegal, principalmente no que concerne à imigração de criminosos e o reforço da patrulha na fronteira. Todavia, discordam sobre muitos aspectos, que vão desde a política de empregos até a concessão de vistos aos imigrantes. Em relação ao multiculturalismo, a análise das posições dos partidos mostra semelhanças e diferenças quanto à aprendizagem e o uso do inglês pelos imigrantes. Em comparação com os democratas, os republicanos deram mais ênfase na necessidade de os imigrantes aprenderem inglês. Diferentemente dos democratas, os republicanos defenderam o uso exclusivo do inglês em serviços públicos e no sistema legal. Ademais, enquanto os democratas enfatizaram posições contra práticas discriminatórias a minorias étnicas, o respeito à diversidade religiosa foi mais saliente nos manifestos republicanos.

Analisando as demais categorias, vimos que enquanto os democratas costumam dar maior ênfase do que os republicanos à proteção ambiental, os republicanos salientam com maior frequência posições relacionadas à segurança energética, o que pode significar uma inclinação ideológica de ambos os partidos na medida em que esses temas, apesar de serem centristas, são discutidos também do ponto de vista econômico. Finalmente, concluímos que não há diferenças muito significativas nas posições dos partidos a respeito da saúde global. Em termos de competição partidária este pode ser considerado um tema não ideológico. Contudo, há que se destacar que os republicanos, principalmente em suas posições sobre prevenção, mas também sobre tratamento, salientaram posições conservadoras, na medida em que elencaram condutas morais para lidar com o assunto.

Ante o exposto, a comparação das ênfases aponta para perfis partidários semelhantes: democratas e republicanos caracterizam-se enfaticamente como multilateralistas, apoiam políticas de abertura comercial, são favoráveis à ajuda econômica externa, são mais inclinados ao fortalecimento das forças armadas, são favoráveis à ajuda geopolítica e tem visões mais ou menos semelhantes em relação à promoção da valores, benefícios aos veteranos, proteção ambiental, segurança energética e saúde global. Todavia, uma análise mais aprofundada revela que há diferenças substanciais em todos estes assuntos, merecendo destaque a peculiar defesa republicana do princípio de não subordinação e de condutas isolacionistas ante um internacionalismo mais bem definido do lado democrata e o apoio às políticas e tratados de redução de armamentos que conta com maior apoio democrata. Voltando à análise das saliências, a principal diferença entre os partidos ocorre em relação às políticas de imigração e multiculturalismo, opondo-se claramente posições liberais e conservadoras entre democratas e republicanos, respectivamente.

## **6. POSIÇÕES PARTIDÁRIAS EM DIRETRIZES DE POLÍTICA EXTERNA NA ARENA DO EXECUTIVO**

Esta seção tem dois objetivos principais. O primeiro é avaliar se o partido do Presidente poderia influenciar a política externa no Executivo através da nomeação de personalidades vinculadas ao seu partido para formular as diretrizes expressas no Plano Estratégico do Departamento de Estado e na Estratégia de Segurança Nacional do Departamento de Defesa. O segundo é verificar o grau de conflito entre Executivo e Legislativo a respeito das posições de política externa manifestadas pelo Presidente nas votações. A partir deles, analisamos as estratégias e posições de política externa manifestadas pelos partidos na arena do Executivo.

### **6.1. DOCTRINAS DE POLÍTICA EXTERNA NO PODER EXECUTIVO**

A literatura sobre história das relações exteriores americanas não é muito clara a respeito da definição de o que constitui uma doutrina presidencial. De acordo com Goldman e Berman (2000), a formulação de doutrinas presidenciais é um fenômeno que se inicia com a Guerra Fria. Desse modo, os autores desafiam o entendimento de Crabb (1982) de que a Doutrina Monroe, por exemplo, seria uma doutrina. Para Goldman e Berman (2000, p.235), doutrina é "um conjunto de prescrições que especificam como ferramentas devem ser empregadas ao serviço da estratégia e servem de guia para a tomada de decisões". Todas as três presidências analisadas neste estudo tiveram doutrinas próprias. Assim, a literatura considera que há efetivamente uma Doutrina Clinton, uma Doutrina Bush e uma Doutrina Obama.

Assim como a contenção orientou a política externa americana durante a Guerra Fria, Clinton buscava uma diretriz que pudesse abarcar as prioridades de política externa que ele defendeu durante sua campanha à presidência. Esta tarefa foi atribuída ao Conselheiro de Segurança Nacional de Clinton naquele momento, Anthony Lake, que organizou um grupo de trabalho no NSC. Deste esforço surgiu o conceito de "enlargement", cujo foco era ampliar as comunidades livres de democracias de mercado. Pouco tempo depois este conceito foi combinado com o conceito de "engagement". De acordo com o então Secretário de Estado Warren Christopher, a nova ordem mundial requeria uma postura de maior engajamento dos Estados Unidos "por causa do nosso poder militar e econômico, porque confiam em nós para defender valores universais, existem ocasiões em que só a América pode liderar" (CHRISTOPHER, 1997). Desse modo, a Doutrina Clinton ficou conhecida pela estratégia do

engajamento e da expansão.

Segundo Brinkley (1997), a estratégia do engajamento e expansão era composta de quatro prioridades, que retomavam as preocupações mais tradicionais da política externa americana: 1) fortalecer o núcleo principal das democracias de mercado, 2) incentivar, quando possível, a implementação e a consolidação de novas democracias e livres mercados em Estados significativos e importantes; 3) impedir a agressão de Estados hostis à democracia e incentivar a sua liberalização por meio de políticas específicas; 4) promover democracia e livre-mercado em regiões de grande preocupação humanitária. Estas diretrizes foram enfatizadas na Estratégia de Segurança Nacional do Governo Clinton:

Nações seguras tendem a apoiar o comércio livre e a manter estruturas democráticas. Nações de mercados livres com economias em crescimento e vínculos de comércio aberto tendem a sentir-se seguras e trabalhar para a liberdade. E Estados democráticos não tendem a ameaçar nossos interesses, inclinando-se a cooperar com os Estados Unidos e a promover o livre comércio e o desenvolvimento sustentado. Esses objetivos são alcançáveis desde que esteja assegurado que a América permanecerá envolvida no mundo e com a ampliação da comunidade de nações seguras, de livre mercado e democráticas (THE WHITE HOUSE, 1996).

De acordo com Dumbrell (2002), a Doutrina Clinton caracterizou-se, sobretudo, por sua política para os “Estados párias”. Esta teria sido marcada por sua falta de *status* no direito internacional, a sua natureza declaratória e unilateral, o seu enraizamento num cálculo realista dos interesses dos EUA e em uma articulação em termos de um "aviso aos inimigos". Apesar de não considerar esta política um sucesso, o autor argumenta que o fracasso dela não a desqualifica quanto a ser entendida como uma Doutrina.

A Doutrina Bush foi concebida em grande parte como uma resposta dos Estados Unidos aos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001. Dessa forma, ela contrastava com a defesa de uma política externa mais humilde que Bush fez em sua campanha presidencial. Jervis (2003) resumiu a Doutrina Bush em quatro elementos: 1) uma forte crença na importância do regime interno de um Estado na determinação de sua política externa e o julgamento de que era um momento oportuno para transformar a política internacional; 2) a percepção de que grandes ameaças só podem ser derrotadas por políticas novas e vigorosas, principalmente pela guerra preventiva; 3) a disposição de agir unilateralmente quando necessário; 4) como uma causa e um resultado dessas crenças, um sentido primordial de que a paz e a estabilidade exigem que os Estados Unidos afirmem seu primado na política mundial.

Ainda que essas metas, em sua maioria, não tivessem sido inovadoras na política externa americana, a Doutrina Bush surpreendeu ao incorporar o conceito de guerra preemptiva em sua Estratégia de Segurança Nacional de 2002:

Por séculos, a lei internacional reconhece que nações não precisam sofrer um ataque antes que possam licitamente tomar uma atitude para se defender contra forças que apresentem um perigo imediato de ataque. Estudiosos jurídicos e juristas internacionais frequentemente condicionavam a legitimidade de preempção com a existência de uma ameaça iminente – frequentemente a mobilização visível de exércitos, frotas e forças aéreas preparando para atacar (THE WHITE HOUSE, 2002a, p.15).

Daalder (2002) justifica este tipo de guerra como uma necessidade de atacar o inimigo antes que este tivesse condições de atacar. Desse modo, os Estados Unidos poderiam se antecipar em relação a movimentos de possíveis ameaças e evitar catástrofes como o atentado terrorista de 2001. Na visão de Litwak (2002) o conceito de preempção como opção política de ação unilateral não tem um entendimento muito claro se for considerado que os Estados Unidos optaram por uma ação militar multilateral contra o Iraque, o qual descumprira as resoluções do Conselho de Segurança da ONU por mais de uma década. Sendo assim, as condições sob as quais esta opção seria utilizada permaneciam desconhecidas.

Diferentemente dos outros presidentes, muito se discutiu se de fato houve o que se pudesse caracterizar como uma Doutrina Obama. No início do seu mandato, análises pontuavam que o objetivo primordial de Obama era reconstruir a saúde da economia americana e com ela o sistema americano de capitalismo global de portas abertas. Se obtivesse êxito nessa empreitada poderia haver um retorno a uma diplomacia americana mais assertiva (KITCHEN, 2011). Passada a euforia mundial em torno de que a eleição de Obama poderia alterar os rumos da política externa americana, sustenta Nakayama (2015), a percepção geral era a de que o mundo não mudou muito, mas o mundo mudou Obama. Além disso, haveria críticas de que muitos dos desafios que o mundo enfrentou sob sua Administração foram resultados diretos da falta de determinação do Presidente para agir.

Nakayama (2015) define a Doutrina Obama como uma retração inteligente. Todavia, o autor pondera que isso é bem diferente da noção tradicional de isolacionismo, que muitas vezes é motivada por uma reação emocional para evitar a intromissão em assuntos externos que parecem tão distantes, estranhos e complexos para os americanos médios. Em vez disso, a retração inteligente, em seu núcleo, está enraizada na noção de que o mundo é interconectado e que os Estados Unidos não podem se isolar dos assuntos mundiais. A retração inteligente



restringe os objetivos da política externa americana sem expandir o papel de liderança em uma nova direção. Ela seria ambiciosa à sua maneira. Isto é, o Presidente Obama estaria expandindo os horizontes da política externa dos Estados Unidos com ênfase na diplomacia, na vontade de dialogar com os adversários, foco nas alterações climáticas e contra a propagação das pandemias. Na construção da política externa de Obama, essas não são políticas suaves, mas representam uma ameaça de natureza existencial.

Em um simpósio sobre a rivalidade Síria-iraniana no Oriente Médio, Thomas Mattair, diretor executivo do *Middle East Policy Council*, sustentou uma visão semelhante a de Nakayama (2015). Para Mattair, a Doutrina Obama parecia enfatizar a contenção no uso da força militar dos EUA a menos que os Estados Unidos fossem diretamente ameaçados; enfatizava também a importância da diplomacia; advertia contra o envolvimento dos EUA no que Obama chamava de guerras por procuração alimentadas pela competição saudita-iraniana no Oriente Médio, como, por exemplo, no Iêmen e na Síria (SCHMIERER et. al, 2016).

Apresentados os principais focos das doutrinas presidenciais, verificamos a seguir se essas doutrinas sofreram influência ideológica dos partidos que ocuparam cargos na burocracia de política externa dos Estados Unidos quando elas foram formuladas ou se foram em grande parte resultado dos objetivos da burocracia de política externa.

### **6.1.1. A INFLUÊNCIA PARTIDÁRIA NA BUROCRACIA DA POLÍTICA EXTERNA**

Nesta seção temos como objetivo avaliar se ocorre influência partidária na burocracia responsável pela formulação das diretrizes de política externa dos Estados Unidos. Nesse sentido, a princípio verificamos se as nomeações presidenciais para os cargos de Secretário de Defesa, Conselheiro de Segurança Nacional, Secretário de Estado e Administrador da USAID seguiram linhas partidárias ou se decorreram da escolha de profissionais de carreira. Partimos da hipótese de que personalidades vinculadas aos partidos políticos, caso indicadas, tenderiam a moldar as diretrizes de política externa conforme sua ideologia partidária ao passo que funcionários de carreira nesses cargos tenderiam a moldar as diretrizes conforme os objetivos do Departamento. Para testar esta hipótese, medimos o posicionamento ideológico do Executivo na política externa através dos documentos *National Security Strategy* do *Department of Defense* e *Strategic Plan for international affairs* do *Department of State* e da USAID através do mesmo método adotado na seção anterior. Ademais, comparamos a posição ideológica desses documentos com a posição ideológica que o partido incumbente manifestou na eleição que precedeu os documentos.

#### **6.1.1.1. FILIAÇÃO PARTIDÁRIA NA BUROCRACIA DA POLÍTICA EXTERNA**

Na medida em que não há nos Estados Unidos o mesmo entendimento de filiação partidária que há, por exemplo, no Brasil, buscamos na biografia dos indicados e confirmados para os cargos de Secretário de Defesa, Conselheiro de Segurança Nacional, Secretário de Estado e Administrador da USAID, informações sobre cargos previamente ocupados em administrações dos partidos que os indicaram.

Para o Departamento de Defesa, enquanto George W. Bush indicou somente republicanos para o cargo de Secretário, tanto Clinton quanto Obama indicaram personalidades vinculadas ao partido rival. No primeiro mandato de Clinton dois democratas foram secretários de Defesa. Inicialmente, Clinton indicou o congressista Leslie Aspin. Porém, problemas de saúde e controvérsias enfrentadas por ele o fizeram pedir resignação do cargo um ano após assumi-lo. Para substituí-lo, Clinton indicou o também democrata William Perry, que conduziu o Departamento de Defesa até o término de seu primeiro mandato. Em seu segundo mandato, Clinton indicou o até então senador republicano William Cohen para a posição de Secretário de Defesa. Com esta indicação, Clinton esperava obter apoio bipartidário para suas políticas de defesa. Cohen foi confirmado pelo Senado para a posição por unanimidade (LEVY, 2002).

George W. Bush, por sua vez, indicou para Secretário de Defesa em seu primeiro mandato o republicano Donald Rumsfeld. Rumsfeld já havia ocupado a mesma pasta na Administração do republicano Gerald Ford. No segundo mandato Bush indicou o republicano Robert Gates, que já havia ocupado o cargo de diretor da CIA durante o governo de George H. W. Bush. Gates foi mantido no cargo pelo Presidente Barack Obama até 2011, quando foi substituído pelo democrata Leon Panetta, que desde 2009 ocupava o cargo de diretor da CIA. Para o lugar de Panetta, aposentado em 2013, Obama indicou o republicano Chuck Hagel, com o intuito de que ele pudesse supervisionar cortes no orçamento e participar da reorganização do Pentágono. Além disso, a Administração Obama considerava Hagel uma liderança qualificada para enfrentar a guerra contra o Estado Islâmico no Iraque. Senador pelo Partido Republicano entre 1997 e 2009, Hagel havia sido nomeado por Obama em 2009 para presidir seu Conselho de Inteligência. No cargo de Secretário de Defesa, Hagel enfrentou conflitos internos e sobre pressão da Administração Obama, ele pediu resignação em 2015, sendo substituído pelo democrata Ashton Carter, que já havia ocupado cargos no Departamento de Defesa durante o Governo Clinton. O quadro abaixo resume as indicações para Secretário de Defesa nos três governos:

*Quadro 10 - Secretários de Defesa dos Estados Unidos (1993-2017)*

| <b>Secretário de Defesa</b> | <b>Partido</b> | <b>Período</b> | <b>Administração</b>            |
|-----------------------------|----------------|----------------|---------------------------------|
| Leslie Aspin                | Democrata      | 1993-1994      | Bill Clinton                    |
| William Perry               | Democrata      | 1994-1997      | Bill Clinton                    |
| William Cohen               | Republicano    | 1997-2001      | Bill Clinton                    |
| Donald Rumsfeld             | Republicano    | 2001-2006      | George W. Bush                  |
| Robert Gates                | Republicano    | 2006-2011      | George W. Bush/<br>Barack Obama |
| Leon Panetta                | Democrata      | 2011-2013      | Barack Obama                    |
| Chuck Hagel                 | Republicano    | 2013-2015      | Barack Obama                    |
| Ashton Carter               | Democrata      | 2015-2017      | Barack Obama                    |

Fonte: DEPARTMENT OF DEFENSE (2017). Disponível em: <<https://www.defense.gov/>>

O cargo de Conselheiro de Segurança Nacional é um dos mais importantes do Gabinete Executivo do Presidente. Ele é apontado pelo Presidente e não necessita da confirmação do Senado. Além disso, o Conselheiro de Segurança participa ativamente das reuniões do NSC.

Durante o período de análise apenas um Conselheiro era independente, sendo que todos os demais indicados seguiram as linhas partidárias dos Presidentes. Em seu primeiro mandato, ocupou o cargo de Conselheiro de Clinton o democrata Anthony Lake. Na administração do Presidente Carter, Lake havia ocupado o cargo de diretor de formulação política. O então Assessor do Conselheiro de Segurança Nacional Sandy Berger durante o primeiro mandato de Clinton foi o indicado para ocupar o cargo de Conselheiro no segundo mandato.

A conselheira de política externa de George W. Bush durante sua campanha presidencial Condoleezza Rice foi a indicada para ocupar o cargo de Conselheira de Segurança Nacional no seu primeiro mandato. No segundo mandato de Bush, o indicado foi o republicano Stephen Hadley, que havia ocupado o cargo de 3º Secretário Adjunto de Defesa para Assuntos Estratégicos Globais na administração de George H. W. Bush.

Obama, por sua vez, indicou no início de seu primeiro mandato o militar independente James Jones, que havia ocupado o cargo de Comandante do corpo de fuzileiros navais nos Governos Clinton e Bush. Um ano depois Jones pediu resignação do cargo e foi substituído pelo democrata Tom Donilon, que naquele momento era Assessor do Conselheiro de Segurança Nacional. Durante o Governo Clinton, Donilon ocupou o cargo de Secretário de Estado Adjunto para Assuntos Públicos. No segundo mandato, Obama nomeou a democrata Susan Rice. Rice havia sido nomeada anteriormente como Embaixadora dos EUA na ONU no

primeiro mandato de Obama e como Secretária de Estado Adjunta para Assuntos Africanos no segundo mandato de Clinton. O quadro abaixo resume as indicações para Conselheiro de Segurança Nacional nos três governos:

*Quadro 11 - Conselheiros de Segurança Nacional do Presidente dos Estados Unidos (1993-2017).*

| <b>Secretário de Defesa</b> | <b>Partido</b> | <b>Período</b> | <b>Administração</b> |
|-----------------------------|----------------|----------------|----------------------|
| Anthony Lake                | Democrata      | 1993-1997      | Bill Clinton         |
| Sandy Berger                | Democrata      | 1997-2001      | Bill Clinton         |
| Condoleezza Rice            | Republicano    | 2001-2005      | George W. Bush       |
| Stephen Hadley              | Republicano    | 2005-2009      | George W. Bush       |
| James Jones                 | Independente   | 2009-2010      | Barack Obama         |
| Tom Donilon                 | Democrata      | 2010-2013      | Barack Obama         |
| Susan Rice                  | Democrata      | 2013-2017      | Barack Obama         |

FONTE: THE WHITE HOUSE, 2017. Disponível em: < <https://www.whitehouse.gov/>>

Por outro lado, as nomeações para o cargo de Secretário de Estado seguiram estritamente as linhas partidárias. Isto é, Clinton e Obama só indicaram democratas enquanto Bush só indicou republicanos. Além disso, houve estabilidade no cargo. Diferentemente dos Secretários de Defesa, os Secretários de Estado nomeados permaneceram na pasta por todo o mandato.

Em seu primeiro mandato, Clinton nomeou para o cargo de Secretário de Estado o democrata Warren Christopher. Durante a Administração do democrata Lyndon Johnson, Christopher fora Procurador Adjunto dos EUA e no governo do democrata Jimmy Carter ocupou o cargo de Secretário Adjunto no Departamento de Estado. No segundo mandato, Clinton indicou como Secretária de Estado Madelaine Albright, que desde o início do governo do democrata ocupava o cargo de Embaixadora dos EUA na ONU.

George W. Bush, em seu primeiro mandato nomeou o republicano Collin Powell, que já havia ocupado cargos de confiança nas administrações de Ronald Reagan e de George H. W. Bush. No segundo mandato, Bush indicou a republicana Condoleezza Rice, que durante o primeiro mandato ocupava o cargo de Conselheira de Segurança Nacional.

Obama, por sua vez, nomeou em seu primeiro mandato para Secretária de Estado a então senadora democrata e ex-primeira dama Hillary Clinton. No seu segundo mandato, Obama nomeou o senador democrata John Kerry, que concorreu à presidência em 2004. O quadro abaixo resume as indicações para Secretário de Estado nos três governos:

*Quadro 12 - Secretários de Estado dos Estados Unidos (1993-2017).*

| <b>Secretário de Estado</b> | <b>Partido</b> | <b>Período</b> | <b>Administração</b> |
|-----------------------------|----------------|----------------|----------------------|
| Warren Christopher          | Democrata      | 1993-1997      | Bill Clinton         |
| Madelaine Albright          | Democrata      | 1997-2001      | Bill Clinton         |
| Collin Powell               | Republicano    | 2001-2005      | George W. Bush       |
| Condoleezza Rice            | Republicano    | 2005-2009      | George W. Bush       |
| Hillary Clinton             | Democrata      | 2009-2013      | Barack Obama         |
| John Kerry                  | Democrata      | 2013-2017      | Barack Obama         |

FONTE: DEPARTMENT OF STATE, 2017. Disponível em: < <https://www.state.gov/> >

No período a que se refere nossa análise, os presidentes escolheram majoritariamente pessoas ligadas a seus partidos para dirigir a Agência dos EUA para o Desenvolvimento Internacional (USAID).

Nomeado por Clinton, John Brian Atwood, antes de ocupar a o cargo de administrador da USAID, já havia ocupado um cargo político durante a administração Carter, quando foi indicado para ser Assistente do Secretário de Estado para relações congressuais; também foi o primeiro presidente do *National Democratic Institute for International Affairs* (NDI), órgão do governo americano, inspirado nas tradições do Partido Democrata. Em 2010 foi nomeado pelo presidente Obama para ocupar a presidência do Comitê de assistência ao desenvolvimento da OECD. Em seu segundo mandato, Clinton indicou J. Brady Anderson, que havia sido procurador geral adjunto entre 1977 e 1979 e assistente especial do governador, entre 1989 e 1981, ambos os cargos ocupados no governo de Bill Clinton no Arkansas.

O presidente George W. Bush também buscou nas fileiras do seu partido candidatos ao cargo. Primeiro nomeado da Administração Bush, Andrew Natsios fora deputado estadual na *House of Representatives* de Massachusetts pelo Partido Republicano entre 1975 e 1987. No governo do Presidente George H. W. Bush ocupou o cargo de Diretor do Escritório de Assistência à Desastres no Exterior na USAID. Também serviu como serviu como Administrador Assistente para o Departamento de Alimentação e Assistência Humanitária. Randall Tobias, por seu turno, foi escolhido por George W. Bush, em 2003, para ser o primeiro coordenador do “United States Global AIDS”. É um dos principais doadores de campanha para o Partido Republicano em Indiana. Henrietta Fore, por fim, já havia ocupado outros cargos no governo de George W. Bush antes de ser indicada para ser administradora da USAID. Ela serviu como diretora da Casa da Moeda e como Subsecretária de Gestão do Departamento de Estado. Ocupou cargos políticos também no governo de Bush Pai.

Entre os nomeados pelo presidente Obama, Rajiv Shah tinha uma ligação mais forte com os democratas. Shah atuou como conselheiro para a política de saúde na campanha presidencial de Al Gore, em 2000, e apoiou ativamente a candidatura de Obama em 2008. Antes de ser indicado para a USAID, serviu como subsecretário de Agricultura para a Pesquisa, Educação e Economia no início do governo Obama. Já Alonzo Fulgham era um funcionário de carreira, que entrou na USAID em 1989 e foi selecionado como estagiário para o desenvolvimento internacional em 1992. Em 2001, ele serviu como diretor adjunto da USAID para a Sérvia e Montenegro. Entre 2006 e 2009 serviu como Chief Operating Officer (COO) e Executive Secretary. Alfonso E. Lenhardt, por sua vez, aposentou-se em 1997 como major general do exército. Em 2001, foi nomeado como sargento de armas do Senado. Em 2004, assumiu a presidência do Conselho Nacional de Prevenção da Criminalidade, órgão sem fins lucrativos. Ele também foi vice-presidente sênior de relações governamentais do Grupo Shaw. Foi indicado em 2009 pelo presidente Obama para ser embaixador dos Estados Unidos na Tanzânia. Finalmente, Gayle Smith já havia ocupado cargos de confiança no Governo Clinton. O quadro abaixo lista todos os administradores da USAID no período.

*Quadro 13 - Administradores da USAID (1993-2017).*

| <b>Administrador</b>   | <b>Vínculos político-partidários</b> | <b>Período</b> | <b>Administração</b> |
|------------------------|--------------------------------------|----------------|----------------------|
| John Brian Atwood      | Partido Democrata                    | 1993-1999      | Bill Clinton         |
| J. Brady Anderson      | Partido Democrata                    | 1999-2001      | Bill Clinton         |
| Andrew Natsios         | Partido Republicano                  | 2001-2006      | George W. Bush       |
| Randall L. Tobias      | Partido Republicano                  | 2006-2007      | George W. Bush       |
| Henrietta Holsman Fore | Partido Republicano                  | 2007-2009      | George W. Bush       |
| Alonzo Fulgham         | Sem vínculos anteriores              | 2009-2010      | Barack Obama         |
| Rajiv Shah             | Partido Democrata                    | 2010-2015      | Barack Obama         |
| Alfonso E. Lenhardt    | Partido Democrata                    | 2015-2015      | Barack Obama         |
| Gayle E. Smith         | Partido Democrata                    | 2015-2017      | Barack Obama         |

FONTE: USAID, 2017. Disponível em: < <https://www.usaid.gov/> >

Ante o exposto, concluímos que os presidentes tem frequentemente optado por no mear personalidades vinculadas aos seus partidos para ocuparem os principais cargos da burocracia responsável pela formulação das diretrizes de política externa. Em relação ao cargo de Secretário de Defesa, os dois presidentes democratas no período indicaram personalidades vinculadas ao Partido Republicano com o intuito de conseguir apoio bipartidário no Congresso para fazer avançar suas políticas de defesa. A seguir analisamos os documentos *Strategic Plan* e a *National Security Strategy*. O objetivo desta análise é verificar a posição

ideológica do Executivo nesses documentos e sua relação com vínculos partidários dos ocupantes de cargo nessas pastas.

### **6.1.2. POSICIONAMENTO IDEOLÓGICO DO EXECUTIVO NA POLÍTICA EXTERNA**

Utilizando o mesmo quadro analítico de categorias e o mesmo método aplicado na análise dos manifestos partidários, nos propomos a verificar o posicionamento ideológico do Executivo considerando os dois principais departamentos responsáveis pela formulação das diretrizes de política externa, isto é, o Departamento de Defesa e o Departamento de Estado e a Agência dos EUA para o Desenvolvimento Internacional. Seleccionamos para análise uma edição da Estratégia de Segurança Nacional e uma edição do Plano Estratégico para assuntos internacionais em cada uma das administrações, totalizando seis documentos. Na medida em que a publicação do segundo foi menos frequente do que a do primeiro, utilizamos como critério selecionar as Estratégias de Segurança que foram publicadas no mesmo ano ou, no máximo, com um ano de diferença em relação aos Planos Estratégicos. Desse modo, analisamos as Estratégias de Segurança de 1999, 2002 e 2015 e os Planos Estratégicos de 1999, 2003 e 2014. A posição ideológica desses documentos foi comparada com a posição ideológica do manifesto do partido incumbente, vencedor nas eleições de 1996, 2000 e 2012.

#### **6.1.2.1. A ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA NACIONAL**

Em 1986 houve uma ampla reformulação na estrutura do Departamento de Defesa, com a aprovação pelo Congresso americano do *Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act*, criado, entre outras coisas, com o intuito de melhorar a difícil cooperação entre as diversas forças militares durante as operações. Esta lei estabeleceu também que o Presidente deveria enviar ao Congresso todos os anos um relatório global sobre a estratégia de segurança nacional dos Estados Unidos conhecido como *National Security Strategy Report* (NSS), articulando as prioridades da Administração em termos de políticas e instrumentos que lidam com as ameaças para a segurança nacional. Este documento é preparado no âmbito do NSC.

A parte principal da equipe do NSC que lida com a NSS é conhecida como Secretariado Executivo e varia de tamanho e função de administração para administração. O processo global de iniciar, controlar, desenvolver, escrever e publicar a NSS é de propriedade do Assistente do Presidente para Assuntos de Segurança Nacional, que também dirige/conduz

a equipe do NSC (BARTOLOTTI, 2004). Leach (2010) explica que a equipe do NSC é em grande parte imune a pressão direta do Congresso, pois o Presidente pode reivindicar privilégio Executivo para proteger os membros do NSC do exame minucioso do Legislativo. Contudo, mesmo servindo ao Presidente, a equipe do NSC deve permanecer consciente do papel e atribuição do Legislativo, o qual tem poder para moldar o conteúdo de todos os documentos estratégicos de segurança nacional, bem como determinar seu prazo e forma de entrega, confidenciais ou abertos (DOLE, 2008).

De acordo com Reilly (2004), enquanto documento unificador para o Poder Executivo, a estratégia de segurança é projetada para criar um consenso interno sobre a estratégia externa de defesa, diplomacia e economia. Este consenso é, teoricamente, realizado através do Conselho de Segurança Nacional e dos processos interagências, onde o relatório é desenvolvido e aprovado. Independentemente do estilo do Presidente e das estruturas desenvolvidas para a gestão da política de segurança nacional, afirma Marcella (2010), o processo interagências executa as mesmas funções básicas: identifica os problemas e questões políticas, formula opções, levanta questões ao nível apropriado para as decisões, toma decisões quando necessário e supervisiona a implementação das decisões através dos departamentos Executivos.

Como declaração fundamental da agenda global do Presidente, o relatório anual de segurança nacional representa a pedra angular da direção estratégica de uma administração, abrangendo a alocação de recursos nacionais e os usos dos elementos do poder nacional para proteger o interesse nacional e conduzir a realização das metas e objetivos, nacionais e mundiais, dos Estados Unidos. A NSS é aguardada com grande expectativa, embora não com a mesma intensidade em todos os departamentos, por ser um indicador da direção de uma administração em matéria de segurança nacional e política externa. Até hoje, este documento foi publicado dezesseis vezes: duas por Ronald Reagan (1987 e 1988), três por George H. W. Bush (1990, 1991 e 1993), sete por Bill Clinton (1994 a 2000), duas por George W. Bush (2002 e 2006) e duas por Barack Obama (2010 e 2015). Analisamos as estratégias de Clinton de 1999, de Bush de 2002 e de Obama de 2015.

### **A Estratégia de Segurança Nacional do Governo Clinton**

A Estratégia de Segurança Nacional do Departamento de Defesa de 1999 foi assinada pelo Presidente Bill Clinton durante a gestão do Secretário de Defesa republicano William Cohen e do Conselheiro de Segurança Nacional democrata Sandy Berger. Dando continuidade aos princípios do engajamento e da expansão e ao mesmo tempo



acrescentando novas perspectivas, a Estratégia de Segurança de 1999 foi a terceira intitulada como *A National Security Strategy for a New Century*. Iniciadas em 1997 e concluídas em 1999, as Estratégias para um novo século tinham como substrato comum a ênfase colocada sobre os “inigualáveis” poderes militar e econômico dos Estados Unidos e o alcance dos valores americanos na entrada do século XXI (THE WHITE HOUSE, 1997; 1998; 1999). Diferentemente das estratégias anteriores de Clinton, os documentos de 1998 e 1999 apresentaram uma classificação dos interesses nacionais estadunidenses em três diferentes categorias: vitais, importantes e humanitários. Especificamente, o documento de 1999 destaca como ameaças os Estados que praticam genocídio e colocam em risco os direitos humanos. A Estratégia foi estruturada em torno de três interesses nacionais relacionados a um conjunto de temas conforme quadro abaixo:

*Quadro 14 - Configuração de Interesses Nacionais e Temas na Estratégia de Segurança Nacional de 1999.*

| <b>Interesses Nacionais</b>                  | <b>Temas</b>  |
|--|---|
| Aumentar a Segurança doméstica e no exterior | Moldar o ambiente global através de: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Diplomacia</li> <li>- Diplomacia Pública</li> <li>- Assistência Internacional</li> <li>- Controle de armas e não proliferação</li> <li>- Atividades Militares</li> <li>- Cooperação Internacional na aplicação das leis</li> <li>- Iniciativas Ambientais e de Saúde</li> </ul> Responder às ameaças e crises: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ameaças Transnacionais</li> <li>- Defender a Segurança doméstica</li> <li>- Contingências de menor escala</li> <li>- Teatro de operações</li> <li>- Decisão para empregar as forças militares</li> </ul> Preparar-se para um futuro incerto |
| Promover Prosperidade                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecer a coordenação financeira</li> <li>- Promover um sistema de comércio aberto</li> <li>- Aumentar a competitividade americana</li> <li>- Prover Segurança Energética</li> <li>- Promover o Desenvolvimento Sustentável</li> </ul>  |
| Promover a Democracia e os Direitos Humanos  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Democracia emergentes</li> <li>- Aderência aos direitos humanos universais e aos princípios democráticos</li> <li>- Atividades humanitárias</li> </ul>   |

Fonte: THE WHITE HOUSE, 1999, p.01-49.

Neste documento recebeu maior ênfase questões não ideológicas (36,4%), seguidas de perto por posições liberais (35,7%) e em menor grau de questões conservadoras (27,8%). Com efeito, o documento pode ser posicionado ideologicamente como centro-liberal: sua posição final foi -7,9. Em relação ao manifesto de campanha democrata de 1996, posicionado

à -9,54, a estratégia de posicionamento deste documento foi centrípeta. Assim como sugere a estrutura da NSS, o domínio que recebeu menor ênfase foi o de assuntos intermésticos (7,7%). Diplomacia (50,9%) foi o domínio mais abordado, seguida de Segurança (27,4%) e Economia (14%).

Das categorias que compõem o domínio da Diplomacia, a Estratégia de Segurança de 1999 foi mais liberal (20,7%) do que conservadora (1,1%) acerca do uso do multilateralismo. Nesse sentido, o documento defendeu o emprego da diplomacia, de soluções pacíficas e do trabalho em conjunto com organizações multilaterais em diversos contextos, tais como na operação liderada pela OTAN na Guerra dos Balcãs e na operação com o apoio da ONU no Haiti. Também é destacado o papel da diplomacia na resolução de guerras civis na África, nos conflitos envolvendo Israel e seus vizinhos árabes, nas tensões envolvendo Turquia e Grécia, no conflito entre Índia e Paquistão, na disputa fronteiriça entre Peru e Equador, na Guerra das Coreias e ainda nos conflitos na Irlanda do Norte e no Chipre. Ademais, a Estratégia apoiava iniciativas multilaterais na África, nas Américas, acordos de cooperação com a China e com Taiwan e apoiava a integração de Letônia, Lituânia e Estônia na comunidade transatlântica. Além disso, o documento apresentava uma manifestação favorável à ratificação de Tratados relacionados ao controle de armamentos, como o Tratado das Forças Armadas Convencionais na Europa e o Tratado de Interdição Completa de Ensaios Nucleares. Por outro lado, a Estratégia defendeu o uso da ação unilateral pelo país em contextos em que esta medida fosse necessária. Ademais, sanções econômicas e pressão foram soluções defendidas contra o governo de Saddam Hussein no Iraque.

A respeito das questões não-ideológicas envolvendo o domínio da diplomacia, o texto deu grande ênfase à promoção de valores (13,2%). Desse modo, foi defendida a promoção de princípios democráticos, reformas de mercado e a defesa dos direitos humanos. Os atores beneficiários destas políticas foram Angola, Burundi, Nigéria, Ruanda, Argentina, Brasil, Cuba, Haiti, Paraguai, Myanmar, Camboja, China, Indonésia, Irã, Iraque, Bósnia, Croácia, Irlanda do Norte, Rússia e Sérvia.

Ademais, menções negativas (9,2%) a atores no cenário internacional superaram menções positivas (6,8%). No decorrer da Estratégia, foram feitas críticas e comentários negativos a práticas como tráfico de drogas, genocídio, violação dos direitos humanos, proliferação de armas de destruição em massa, terrorismo, ação de Estados párias, guerras civis, disputas regionais, entre outras. Nesse sentido, foram mencionados Cuba, Colômbia, México, Bósnia, Chipre, Grécia, Turquia, Rússia, Sérvia, Líbia, Ruanda, Sudão, Coreia do Norte, Índia, Paquistão, Irã, Afeganistão, Iraque e ainda, especificamente, Obama Bin Laden e

Saddam Hussein. Por sua vez, foram feitas menções positivas na África à Argélia, Marrocos, Nigéria e Tunísia; na Europa à Albânia, Armênia, Belarus, Bósnia, Croácia, Estônia, Geórgia, Kosovo, Letônia, Lituânia, Moldova, Rússia, Turquia e Ucrânia; nas Américas ao Canadá, Chile, México e Peru; e na Ásia ao Azerbaijão, Cazaquistão, Coréia do Sul, China, Índia, Indonésia, Irã, Iraque, Israel, Japão, Paquistão, Quirguistão, Tailândia, Timor Leste e Turcomenistão.

No domínio da Economia, posições sobre livre-mercado foram mais conservadoras (7,3%) do que liberais (1,6%) enquanto que posições sobre ajuda econômica externa foram mais liberais (4,9%) do que conservadoras (0,1%). As posições conservadoras a respeito do livre-mercado dizem respeito a reformas econômicas, abertura de mercados e acordos de livre-comércio. Reformas econômicas focaram na aplicação de legislação e acordos condenando a prática do pagamento de propinas no âmbito da OCDE e foi proposto um acordo na OMC sobre transparência nas compras governamentais. Nas manifestações favoráveis a abertura de mercados teve destaque as negociações da Rodada Uruguai e outras iniciativas ligadas a OMC e esforços para estimular ou apoiar a abertura comercial na Europa, na África e na Ásia. Neste último continente, especificamente no escopo da APEC e da ASEAN, mencionando ainda China, Coreia do Sul, Japão, Tailândia, Austrália e Nova Zelândia. A Estratégia também promete que os EUA continuarão pressionando por mercados mais abertos por meio de organizações econômicas regionais, tais como a APEC, a Parceria Econômica Transatlântica com a Europa, a Parceria Econômica do Presidente com a África Subsaariana e a ALCA. Para avançar os acordos de livre-comércio, a Estratégia salientou que Clinton estava trabalhando junto ao Congresso para conseguir a liberação do *fast track*. No âmbito hemisférico é mencionado o NAFTA, as negociações para a formação da ALCA, a aprovação do Acordo da Bacia do Caribe e finalizar o Acordo de Livre-comércio com o Chile. Na Europa, o documento destaca os esforços para avançar na Parceria Econômica Transatlântica e o apoio dos EUA à União Europeia. Na Ásia são destacados os acordos de livre-comércio com o Japão e a finalização de um acordo comercial com o Vietnã. Por outro lado, posições liberais ligadas ao livre-comércio focaram no controle de exportação de tecnologias que poderiam ser usadas para desafiar a segurança nacional dos EUA e na pressão para que haja comprometimento e aderência de questões trabalhistas no âmbito da OMC e também em relação à China.

De acordo com a Estratégia de Segurança a assistência externa dos EUA ajudou democracias emergentes, promoveu o respeito pelos direitos humanos e a expansão dos mercados livres, abrandou o crescimento da criminalidade internacional, conteve grandes

ameaças para a saúde, melhorou a proteção do meio ambiente, desacelerou o crescimento populacional e combateu crises humanitárias. Foram apresentadas como políticas de ajuda econômica externa programas pra combater a fome e a má nutrição como o *Africa Food Security Initiative*; proteção aos refugiados vítimas de conflitos armados e de violação dos direitos humanos; combater a exploração sexual de menores, o trabalho infantil e evitar o uso de crianças-soldados; investir em educação primária nas Américas; evitar sempre que possível desastres humanitários e promover os direitos humanos; investir em programas como o *Cologne Debt Initiative* para reduzir as dívidas de países pobres ou mesmo perdoá-las e apoiar parcerias para o crescimento econômico de países pobres como a *Partnership for Economic Growth and Opportunity in Africa Initiative*. A única posição negativa em relação à ajuda econômica foi o reconhecimento de que os Estados Unidos e outros países não podem responder a todas as crises humanitárias que surgem no mundo.

No domínio da Segurança, prevaleceram posições conservadoras (14,5%) sobre liberais (8,2%) em Forças Armadas e foram manifestadas somente posições conservadoras em Ajuda Geopolítica (4,8%). Manifestações conservadoras sobre Forças Armadas tiveram como foco principalmente aumentar a segurança dos EUA, por meio do aumento dos gastos na área, modernização da infraestrutura de defesa e segurança e investimento em inteligência e em contrainteligência. Ademais, a Estratégia manifestou o objetivo de proteger a integridade física dos cidadãos e do território estadunidense. Também se posicionou sobre o combate a ameaças transnacionais e tipificou situações em que poderiam ser empregadas as forças militares, considerando os custos e riscos desta ação em relação aos interesses nacionais. Em contrapartida, as posições liberais diziam respeito ao controle de armas de destruição em massa. Nesse sentido foram destacados o Tratado sobre Mísseis Antibalísticos (ABM), o Tratado de Proibição Total de Testes Nucleares (CTBT), Tratado de não Proliferação de Armas Nucleares (NPT), o Programa Nuun-Lugar de Redução de Ameaças (CTR), a Iniciativa de Redução de Ameaça Expandida (ETRI), Convenção sobre Armas Químicas (CWC), Convenção sobre Armas Biológicas (BWC) e os Tratados de Interdição de Armas Estratégicas (START) I e II, bem como as negociações a respeito do START III.

Um dos principais aspectos da Ajuda Geopolítica manifestada na Estratégia é o combate às drogas por meio de cooperação com os países que as cultivam. Especificamente, na Ásia são citados esforços para reduzir o fluxo de drogas que vem de Myanmar e do Afeganistão para outros países. Na América Latina, o documento destaca parcerias no Caribe, com o México e principalmente com a Colômbia, através do “Plano Colômbia”, que visava fortalecer os pilares democráticos da sociedade, promover o processo de paz e eliminar

santuários para os narcotraficantes. Outro aspecto importante é o estabelecimento de cooperação na área de segurança e inteligência com países da África e da Ásia, destacando-se especialmente a parceria com o Japão. Iniciativas regionais também incluíam parcerias para desenvolver a aplicação da lei na Hungria e na Tailândia, apoiar os esforços do Tribunal Penal Internacional nos Balcãs, fortalecer cooperação de defesa com as Filipinas, garantir a segurança e o bem-estar de Israel e dos aliados árabes dos Estados Unidos. Ademais, foi destacado o papel da presença militar das tropas americanas e de sua mobilidade estratégica para a estabilidade e segurança ao redor do mundo.

No que diz respeito aos assuntos intermésticos, a Estratégia de Segurança foi um pouco mais liberal (0,3%) do que conservadora (0,1%) em imigração e multiculturalismo. Se de um lado a Estratégia defendeu que os Estados Unidos continuariam firmemente empenhados em acordos bilaterais que garantissem uma imigração em canais seguros, legais e ordenados, de outro manifestou a intenção de prevenir um êxodo em massa de cubanos para os EUA, pois este colocaria em risco a vida dos imigrantes e a segurança fronteiras. Ademais, é sustentada uma visão positiva do multiculturalismo na medida em que é afirmado que as políticas americanas são guiadas pelo respeito ao Islã e à fé muçulmana.

As questões intermésticas não ideológicas receberam ênfase semelhante no documento. Proteção Ambiental (2,6%) e Segurança Energética (2,6%) foram um pouco mais mencionadas do que Saúde Global (2%).

A Estratégia reconhece o perigo colocado pelas ameaças ambientais como as alterações climáticas, o esgotamento da camada de ozônio, a exploração excessiva de peixes, florestas e outros recursos naturais vivos e o movimento transnacional de produtos químicos e resíduos. Essas ameaças são entendidas como transnacionais na medida em que uma situação de perigo ambiental no exterior pode representar perigos em longo prazo para a segurança e o bem-estar dos americanos. A concorrência em relação aos recursos hídricos escassos também é reconhecida como uma ameaça em potencial para a estabilidade de várias regiões. Nesse sentido, a estratégia defende a proteção e restauração do meio-ambiente e a promoção do desenvolvimento de forma sustentável. Embora tenha celebrado o Protocolo de Kyoto, o documento salienta que os EUA não vão submeter o tratado à ratificação pelo Senado até que as nações em desenvolvimento concordem com os termos do mesmo. A estratégia também lembra que disposições ambientais vêm sendo incorporadas em acordos comerciais. Regionalmente, parcerias ambientais no hemisfério ocidental e com os países membros da ASEAN.

A política de segurança energética expressa na Estratégia tinha como foco o petróleo. Em 1999, os Estados Unidos dependiam do petróleo para cerca de 40% de suas necessidades primárias de energia. Ao mesmo tempo, aproximadamente metade das necessidades de petróleo dos americanos era atendida com importações. Apesar disso, apenas 15% das importações de petróleo vinham do Golfo Pérsico. Manifestando a intenção de não depender do petróleo do Oriente Médio, o documento salientou o papel da Venezuela como o principal fornecedor de petróleo dos EUA naquele momento e destacou ainda importações vindo de Canadá, México e África, apesar do conflito e instabilidade persistentes em alguns dos países deste continente. Todavia, em decorrência da enorme importância do Golfo Pérsico para o mercado mundial e de uma possível necessidade dos Estados Unidos em aumentar a importação dessa região, a Estratégia salientou que os americanos deveriam continuar demonstrando compromisso e determinação no Golfo Pérsico.

Buscando diversificar suas fontes de importação de petróleo, os Estados Unidos colocaram naquele momento o foco de sua política de segurança energética na Bacia do Cáspio, em decorrência de suas grandes reservas de petróleo. Nesse sentido, são destacados os acordos dos EUA em torno da construção dos gasodutos Baku-Tbilisi-Ceyhan e Trans-Caspiano, sendo o primeiro considerado a abordagem mais ecológica para transportar os recursos petrolíferos da região do Cáspio para os mercados mundiais. O documento sustentava a visão de que o desenvolvimento dos recursos energéticos do Cáspio melhoraria a segurança energética dos EUA, bem como a da Turquia e de outros aliados e criaria oportunidades comerciais para empresas americanas e outras empresas em todo o mundo. Ademais, a Estratégia salienta que os EUA tem um interesse vital em assegurar o acesso a fontes de petróleo estrangeiras, e manifestação a intenção do país de continuar atento à necessidade de estabilidade regional e segurança em áreas de produção chave para garantir acesso e o livre fluxo desses recursos.

No plano doméstico, a política de segurança energética afirmava a necessidade de promover medidas de conservação que aumentassem a eficiência energética em edifícios, eletrodomésticos, indústrias e sistemas de transporte e de investir em pesquisas para desenvolver combustíveis alternativos ou renováveis, como o hidrogênio e biocombustíveis.

Assim como o meio-ambiente, a propagação de doenças é reconhecida como uma ameaça que transcende fronteiras e coloca em risco o bem estar dos cidadãos e a segurança do país. Entre as epidemias globais, o documento dá maior ênfase ao HIV/AIDS, mas também menciona tuberculose, poliomielite, malária e ebola. A partir da percepção de que populações saudáveis internacionalmente fornecem uma base essencial para o desenvolvimento

econômico, a democratização e a estabilidade política, a estratégia manifesta a intenção de proteger a saúde das pessoas. Para tanto, é afirmado que os EUA têm liderado a promoção da cooperação internacional em assuntos de saúde, garantido a segurança dos alimentos consumidos por seus cidadãos, fornecido incentivos para trabalhar com o setor privado para combater essas doenças e investido em prevenção e vacinas. Especificamente quanto ao HIV/AIDS a estratégia salienta que o foco maior de seus esforços ocorre na África.

### **A Estratégia de Segurança Nacional do Governo Bush**

Publicada em setembro de 2002, um ano após os atentados terroristas aos Estados Unidos, a Estratégia de Segurança Nacional do Governo Bush foi formulada na gestão do Secretário de Defesa Donald Rumsfeld e da Conselheira de Segurança Nacional Condoleezza Rice. Diferentemente da Estratégia anterior, publicada no Governo Clinton, esta foi dirigida a uma ameaça clara, isto é, as redes terroristas transnacionais, identificadas como um inimigo que dispunha de capacidade para causar grande caos e sofrimento aos americanos a um baixo custo. Dessa forma, é destacado que “defender nossa nação contra seus inimigos é o primeiro e fundamental compromisso do Governo Federal” (THE WHITE HOUSE, 2002, Prefácio). O documento apresenta três objetivos gerais acompanhados de oito metas específicas, conforme o quadro abaixo:

*Quadro 15 - Configuração de Objetivos e Metas na Estratégia de Segurança Nacional de 2002.*

| <b>Objetivos</b>                      | <b>Metas</b>   |
|---------------------------------------|--|
| Liberdade Política e Econômica        | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Defender as aspirações pela dignidade humana;</li> <li>- Fortalecer alianças para derrotar o terrorismo global e trabalhar para prevenir ataques contra nós e nossos amigos;</li> <li>- Trabalhar com outros para desarmar os conflitos regionais;</li> <li>- Impedir que os nossos inimigos nos ameacem, bem como nossos aliados e nossos amigos, com armas de destruição em massa;</li> <li>- Iniciar uma nova era de crescimento econômico global através de mercados livres e de comércio livre;</li> <li>- Expandir o círculo de desenvolvimento abrindo sociedades e construindo a Infraestrutura da democracia;</li> <li>- Desenvolver agendas de ação cooperativa com outros grandes centros de poder global;</li> <li>- Transformar as instituições de segurança nacional da América para enfrentar as oportunidades do século XXI.</li> </ul> |
| Relações Pacíficas com outros Estados |  |
| Respeito pela dignidade humana        |  |

Fonte: THE WHITE HOUSE, 2002, p.01-02.

Articulando posições sobre segurança, diplomacia e economia, a Estratégia de Segurança Nacional de Bush deu maior ênfase a questões não ideológicas (41,3%). Essas foram seguidas de perto por posições conservadoras (35,7%) que superaram posições liberais (23%). Dessa forma, a Estratégia de Segurança de Bush de 2002 posiciona-se ideologicamente como centro-conservadora (12,7). Em relação ao manifesto de campanha republicano de 2000, posicionado à 5,82, a estratégia de posicionamento deste documento foi centrífuga. Assim como na Estratégia de Segurança de Clinton a maior ênfase é do domínio Diplomacia (53%), seguido de Segurança (27,3%), Economia (15,2%) e assuntos intermésticos (4,5%).

No domínio da Diplomacia prevaleceram posições liberais (15,1%) sobre conservadoras (0,7%) em relação ao multilateralismo. Nesse sentido, a Estratégia afirmou o comprometimento dos Estados Unidos com instituições duradouras, com a diplomacia e a construção de relações pacíficas com outros atores. O objetivo mais geral era criar um equilíbrio de poder que favorecesse a liberdade humana. Em relação a ONU, foi destacado que os EUA continuavam comprometidos com sua Convenção para cooperação internacional. Quanto à OTAN os objetivos eram expandi-la às nações democráticas dispostas e capazes de partilhar o fardo de defender e promover interesses comuns, assegurar que as forças militares das nações da OTAN tivessem contribuições apropriadas para um cenário de guerra, desenvolver processos de planejamento para permitir que essas contribuições se tornassem forças multinacionais efetivas de combate e manter a capacidade de trabalhar e lutar juntos com aliados. No que diz respeito ao Banco Mundial, o objetivo era melhorar sua eficácia para o aumento da qualidade de vida. Já em relação ao FMI, o objetivo era trabalhar conjuntamente pra prevenir crises econômicas e racionalizar as condições políticas para empréstimos.

Fora do escopo das instituições internacionais, o multilateralismo se expressou também nos objetivos da estratégia de formar coalizões para derrotar o terrorismo global e para mediar conflitos regionais. No Hemisfério Ocidental, foi destacada a formação de coalizões flexíveis com México, Brasil, Canadá, Chile e Colômbia, para promover um hemisfério verdadeiramente democrático e enfatizado o trabalho com instituições regionais, como a Cúpulas das Américas e a Organização dos Estados Americano. Quanto aos aliados europeus, a estratégia afirma que a coordenação dos EUA com eles seria essencial para a mediação construtiva de conflitos e para as operações de paz bem-sucedidas. Na Ásia, o objetivo era desenvolver a estabilidade proporcionada pelas alianças antiterroristas, bem como com instituições como a ASEAN e APEC. Particularmente, manifestaram a intenção de desafiar os líderes israelenses a tomarem medidas concretas para apoiar o surgimento de um



Estado palestino viável e credível, destacando o papel dos Estados Unidos na mediação e enfatizaram a necessidade de Índia e Paquistão resolverem sua disputa.

Porém, nem todas as visões foram multilaterais. A Estratégia também destacou que os Estados Unidos se utilizariam da ação unilateral para exercer seu direito de autodefesa. Isso incluía agir preventivamente contra terroristas. Além disso, prometeu proteger os americanos do potencial de investigações, inquérito ou processo do Tribunal Penal Internacional, deixando claro que os EUA não aceitam a sua jurisdição.

Entre as questões diplomáticas não ideológicas as menções negativas (15,1%) a atores no sistema internacional superaram as positivas (10,8%). A ênfase atribuída à promoção de valores foi de 11,3%. Foram feitas menções positivas a Rússia, África do Sul, Etiópia, Nigéria, Quênia, Afeganistão, Palestina, Israel, Índia, Paquistão, Indonésia, China, Coreia do Sul, Japão, Taiwan, Austrália e Nova Zelândia. Já as menções negativas focaram-se, sobretudo, nas redes terroristas transnacionais. Também foram criticados os Estados párias, Estados falidos, a ação de tiranos, conflitos e pobreza na África, narcotráfico na América Latina, conflito sino-palestino, e os países Afeganistão, Iraque, Coreia do Norte, Índia, China e Rússia. Em relação à promoção de valores, a Estratégia apresentou como objetivos encorajar o avanço da democracia e da abertura econômica ao redor do mundo, defender a justiça, falar honestamente sobre violações das exigências não negociáveis da dignidade humana usando a voz e o voto do país em instituições internacionais para promover a liberdade, pressionar os governos que negam os direitos humanos para avançar em direção a um futuro melhor, promover a liberdade de religião e de consciência e defendê-la contra governos repressivos e promover o livre fluxo de informações e ideias para acender as esperanças e aspirações de liberdade daqueles em sociedades governadas pelos patrocinadores do terrorismo global. Particularmente, ofereceram apoio à Palestina na medida em que ela se comprometesse com a democracia e o Estado de Direito. Ademais, manifestaram a intenção de fortalecer a democracia na África.

No domínio da Economia prevaleceram posições conservadoras (7,5%) sobre liberais (1,1%) a respeito do livre-comércio e prevaleceram posições liberais (5,9%) sobre conservadoras (0,7%) a respeito da ajuda econômica externa. A defesa do livre-mercado na Estratégia se deu a partir do objetivo de iniciar uma nova era de crescimento econômico global através de mercados livres e livre comércio. Como meta de longo prazo, o documento idealizou um mundo no qual todos os países tenham ratings de crédito de grau de investimento que lhes permitam acessar mercados de capitais internacionais e investir em seu futuro. Adicionalmente, afirmaram que os EUA estavam comprometidos com políticas que

ajudariam os mercados emergentes a ter acesso a maiores fluxos de capital a um custo menor. Para promover abertura comercial ao redor do mundo, a estratégia definida é o estabelecimento de acordos comerciais. Um esforço nesse sentido foi a Rodada Doha lançada em 2001, cujas negociações eram focadas especialmente na agricultura, manufatura e serviços. Além dela, o documento mencionou a necessidade de incentivar iniciativas regionais como a ALCA e a Lei de Crescimento e Oportunidade Africana. Os principais focos iniciais de acordos de livre-comércio seriam a América Central, África Austral, Marrocos e Austrália. Para facilitar a negociação destes acordos, o documento cita a aprovação do *Trade Promotion Authority*. Finalmente, a Estratégia critica práticas injustas no comércio como subsídios, dumping e espionagem e sugere endurecimento das leis para combatê-las. Por outro lado, a Estratégia propôs também ajudar as indústrias e os trabalhadores a se adequarem ao livre-mercado, citando salvaguardas realizadas no setor agrícola e na indústria siderúrgica americana e prometeram incorporar preocupações trabalhistas em acordos de livre-comércio no âmbito da OMC.

Em tom crítico, o documento salientou que décadas de grande ajuda ao desenvolvimento não conseguiram estimular o crescimento econômico nos países mais pobres. Pelo contrário, a ajuda teria servido muitas vezes para sustentar políticas fracassadas, aliviando a pressão para reformas e perpetuando a miséria. Desse modo, esse modelo de ajuda ao desenvolvimento estaria se apoiando em indicadores equivocados. Porém, as menções negativas à ajuda externa param neste ponto. O que a Estratégia propôs foi uma mudança de foco nos programas de assistência para que eles pudessem privilegiar os países que fizessem reformas. Nesse sentido, o documento esclarece que os Estados Unidos ofereceriam maior assistência para o desenvolvimento através da *New Millennium Challenge Account*. O objetivo mais geral da assistência americana passava pela expansão do círculo de desenvolvimento, abertura das sociedades e construção da infraestrutura da democracia. Em conjunto com a ONU, o documento enfatizou a importância de fornecer ajuda humanitária, política e econômica aos países pobres e em desenvolvimento, propôs um aumento de 50% na assistência americana e cobrou os países desenvolvidos para que eles dobrassem seu auxílio externo.

Especificamente, a Estratégia propôs promover a conexão entre comércio e desenvolvimento, destacando iniciativas como a Lei de Crescimento e Oportunidade na África e sua equivalente para a Bacia do Caribe. A assistência externa também deu ênfase à educação, prometendo que os Estados Unidos aumentariam em pelo menos 20% seu financiamento na área, focando a melhoria da educação básica e da formação de professores

em África. Outra meta mencionada foi a continuação do auxílio ao desenvolvimento agrícola, sobretudo através das novas tecnologias, visando aumentar o rendimento desses países utilizando menos pesticidas e menos água e trazendo benefícios 800 milhões de pessoas, incluindo 300 milhões de crianças que sofriam de fome e desnutrição. Em países que emitiam mais gases do efeito estufa como a China e a Índia, o objetivo da assistência era fornecer ferramentas e recursos para eles se juntarem ao esforço global em resposta às mudanças climáticas e para que eles pudessem crescer de forma mais limpa. Na Indonésia e na Palestina o documento vincula a assistência à possibilidade dos governos destes países se reformarem.

No que diz respeito a Segurança, prevaleceram posições conservadoras (21,9%) sobre liberais (0,7%) em forças armadas e foram manifestadas apenas posições conservadoras (4,7%) em ajuda geopolítica. Menções favoráveis às forças armadas no documento enfatizaram principalmente o objetivo de defender o país contra os terroristas. Desse modo foram definidas como metas construir defesas contra mísseis balísticos e outros meios de entrega; transformar as instituições de segurança nacional; fortalecer a segurança doméstica; continuar a transformar as forças militares para garantir sua capacidade de precisão em operações; desenvolver recursos como sensoriamento remoto avançado e capacidade de ataque de precisão de longo alcance; tornar as forças armadas fortes o suficiente para dissuadir potenciais adversários de perseguir um acúmulo militar na esperança de superar ou igualar o poder dos Estados Unidos; transformar as capacidades de inteligência; trabalhar para prevenir ataques contra os EUA e seus aliados e impedir que os inimigos do país possam ameaçá-lo com armas de destruição em massa. Em relação às posições liberais, em proporção muito menor do que na Estratégia de Segurança do Governo Clinton, o documento de Bush também se manifestou contra a proliferação de armas de destruição em massa e prometeu esforços e acordos nesse sentido.

A ênfase da ajuda geopolítica foi sobre prestar assistência para combater as redes terroristas transnacionais. Este objetivo incluía incentivar os parceiros regionais a assumir um esforço coordenado para isolar os terroristas, trabalhar com aliados para interromper o financiamento do terrorismo e apoiar governos moderados e modernos, especialmente nos países muçulmanos, para garantir que as condições e ideologias que promovem o terrorismo não florescessem em qualquer nação. Regionalmente, o documento propôs fornecer a assistência de segurança necessária para reconstrução do Afeganistão. Na África, a ênfase era sobre Estados frágeis e o objetivo era ajuda-los a construir suas infraestruturas policiais e de inteligência e reforçar suas fronteiras para não servir de refúgio a terroristas. Na Coreia do Sul, o objetivo era promover assistência para manter a vigilância sobre a Coreia do Norte e

aumentar a estabilidade na região. Para as nações andinas, o documento pontua sobre desenvolver uma estratégia ativa para ajuda-las a ajustar suas economias, impor suas leis, derrotar organizações terroristas e cortar o suprimento de drogas. Especificamente na Colômbia, foi manifestado o objetivo de ajudá-la a defender suas instituições democráticas e derrotar grupos armados ilegais, tanto da esquerda quanto da direita, estendendo a soberania efetiva sobre todo o território nacional e fornecendo segurança básica ao povo colombiano.

Em relação aos assuntos intermésticos os partidos defenderam na mesma proporção posições liberais (0,2%) e conservadoras (0,2%) sobre imigração e multiculturalismo. Assim, de um lado, o documento destacou a experiência americana como exemplo de uma grande democracia multiétnica onde as pessoas de muitas heranças e crenças podem viver e prosperar em paz. De outro, defendeu o controle das fronteiras, destacando a intenção de barrar terroristas e tornar o tráfego eficiente.

Entre os assuntos não ideológicos Saúde Global (2%) recebeu maior ênfase, seguida por Proteção Ambiental (1,6%) e Segurança Energética (0,5%).

A meta em torno da Proteção Ambiental é acompanhada dos seguintes objetivos: fomentar o desenvolvimento sustentável; reduzir as emissões de gases de efeito estufa em relação ao tamanho da economia americana através de acordos com indústrias-chave; desenvolver padrões aprimorados para medir e registrar reduções de emissões; promover a produção de energia renovável e a tecnologia limpa do carvão e aumentar os gastos com pesquisa e novas tecnologias de conservação.

Quanto à Segurança Energética é manifestada a intenção de reforçá-la e continuar trabalhando com parceiros para desenvolver tecnologias mais limpas e mais eficientes em termos energéticos.

Em relação à Saúde Global é destacado o objetivo de proteger a saúde pública, cuja crise nos países pobres é avaliada como enorme. Nos Estados Unidos, a meta seria fortalecer a saúde pública para gerenciar não apenas o bioterrorismo, mas todas as doenças infecciosas e os perigos de acidentes de massa. Entre as epidemias mais preocupantes são citadas a tuberculose, a malária e o HIV/AIDS, tema que concentra a maior parte da atenção. A esse respeito, a Estratégia salienta que os EUA continuariam a liderar o mundo nos esforços para reduzir o número infecções e propôs-se a assegurar que as regras da propriedade intelectual da OMC fossem suficientemente flexíveis para permitir que os países em desenvolvimento tivessem acesso a medicamentos críticos para perigos extraordinários como HIV, tuberculose e malária. Prometia também apoiar fortemente um novo fundo global para o HIV/AIDS organizado pelo Secretário-Geral da ONU Kofi Annan.

### A Estratégia de Segurança Nacional do Governo Obama

Publicada em fevereiro de 2015, mês em que houve a substituição do Secretário de Defesa republicano Chuck Hagel pelo democrata Ashton Carter, esta Estratégia de Segurança Nacional foi a segunda e última do Governo Obama. No prefácio do documento, o Presidente Obama destacou que os Estados Unidos haviam superado as grandes guerras no Iraque e no Afeganistão que definiram grande parte da política externa norte-americana na última década. Assim como a primeira Estratégia de Segurança de Obama, esta se estruturou em torno de quatro interesses nacionais vinculados a uma série de objetivos, conforme o quadro abaixo:

*Quadro 16 - Configuração de Interesses Nacionais e Metas Estratégicas no National Security Strategy de 2015.*

| <b>Interesses Nacionais</b>  | <b>Objetivos</b>   |
|--|--|
| A segurança dos Estados Unidos, seus cidadãos e aliados e parceiros dos EUA  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecer nossa defesa nacional</li> <li>- Reforça nossa defesa doméstica</li> <li>- Combater a ameaça persistente do terrorismo</li> <li>- Construir capacidades para previr conflitos</li> <li>- Prevenir a disseminação e o uso de armas de destruição em massa</li> <li>- Confrontar a mudança climática</li> <li>- Assegurar acesso a espaços compartilhados</li> <li>- Aumentar a segurança da saúde global</li> </ul> |
| Uma economia americana forte, inovadora e crescente em um sistema econômico internacional aberto que promova oportunidades e prosperidade  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Colocar nossa economia para funcionar</li> <li>- Avançar nossa segurança energética</li> <li>- Liderar em ciência, tecnologia e inovação</li> <li>- Moldar a ordem econômica global</li> <li>- Eliminar a pobreza extrema</li> </ul>  |
| Respeito pelos valores universais em casa e em todo o mundo  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Viver nossos valores</li> <li>- Avançar a igualdade</li> <li>- Apoiar democracias emergentes</li> <li>- Empoderar a sociedade civil e líderes jovens</li> <li>- Prevenir atrocidades em massa</li> </ul>  |
| Uma ordem internacional baseada em regras promovida pela liderança americana que promove paz, segurança e oportunidade através de uma cooperação mais forte para enfrentar os desafios globais | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Avançar nossas prioridades à Ásia e ao Pacífico</li> <li>- Fortalecer nossa aliança duradoura com a Europa</li> <li>- Buscar estabilidade e paz no Oriente Médio e no norte da África</li> <li>- Investir no futuro da África</li> <li>- Aprofundar a cooperação economia e em segurança nas Américas</li> </ul>  |

Fonte: THE WHITE HOUSE, 2015, p.2.

Com efeito, estes interesses se relacionam com os domínios de diplomacia, segurança e economia. No documento, prevalece a ênfase em questões não ideológicas, que correspondem a 41,9% do texto. Ademais, posições liberais (32,9%) superaram as posições conservadoras (25,2%). Desse modo, esta Estratégia de Segurança Nacional pode ser

posicionada no espectro ideológico como centro-liberal (-7,7). Em relação ao manifesto de campanha democrata de 2012, posicionado à -17,23, a estratégia de posicionamento deste documento foi centrípeta. Assim como nas Estratégias analisadas anteriormente a maior ênfase foi do domínio Diplomacia (51,8%), seguido por Segurança (21%), Economia (13,8%) e assuntos intermésticos (13,4%).

No domínio da Diplomacia, posições liberais (21%) sobre o multilateralismo superaram as conservadoras (1,9%). Dessa forma, a Estratégia manifestou que os EUA continuariam a ser uma força pacífica em uma ordem internacional baseada em regras promovidas pela liderança americana da cooperação com aliados para enfrentar os desafios globais. Objetivos gerais focaram em assegurar o acesso compartilhado ao Espaço; criar capacidades para evitar conflitos; redirecionar a política externa americana para a Ásia e o Pacífico e trabalhar com aliados e por meio de organizações multilaterais para abordar as causas dos conflitos antes que eles surjam e poder contê-los caso não possam ser impedidos. Quanto à ONU, o documento colocou como meta fortalecer a capacidade dessa instituição para ajudar a resolver disputas, cumprir os compromissos financeiros dos EUA e ela, pressioná-la para realizar reformas para fortalecer as operações de paz e encorajar mais contribuições de poderes militares avançados. Em relação à OTAN, o documento destacou o contínuo aprofundamento da relação desta organização com a União Europeia, que teria reforçado a segurança transatlântica. Através do Tribunal Penal Internacional e em conjunto com a comunidade internacional, o documento manifestou o objetivo de prevenir e chamar a atenção dos responsáveis pelos piores abusos contra os direitos humanos. Por meio do Grupo de Ação Financeira, do G-20 e da OMC, a Estratégia objetivou a proteção da integridade do sistema financeiro global. Ademais, o documento manifestou a necessidade de serem realizadas reformas de governança no Banco Mundial e no FMI para torná-las mais eficientes e representativas. No âmbito dos tratados internacionais a Estratégia mostrou apoio a Convenção da ONU sobre o Direito do Mar, sobre o Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares e sobre o Tratado de Interdição de Materiais Físseis.

Fora da alçada das organizações multilaterais, o documento também defendeu o estabelecimento de alianças para enfrentar os desafios globais. Entre os objetivos buscados nesta esfera estavam fortalecer a aliança duradoura dos EUA com a Europa e trabalhar com aliados para combater a ideologia e as causas profundas do extremismo violento que alimentam o terrorismo. Particularmente com a Rússia, o texto manifestou a intenção de manter uma porta aberta para que houvesse maior colaboração em áreas de interesse comum. Quando ao Hemisfério Ocidental, o documento salienta que os EUA tem a intenção de

trabalhar com todos os governos interessados em cooperar de maneira prática para reforçar os princípios enumerados na Carta Democrática Interamericana. Especificamente em relação à Colômbia, foi manifestado o apoio dos EUA a conclusão do acordo de paz do país com as FARC.

Para a África foi manifestado o objetivo de fortalecer a capacidade operacional da União Africana (UA) e ampliar as fileiras de países capacitados que fornecem tropas, inclusive através da Parceria Africana de Resposta Rápida para Manutenção da Paz. Na Ásia, foi mencionado o empenho dos EUA em fortalecer a ASEAN e a APEC, o apoio dos americanos para a conclusão antecipada de um código de conduta eficaz para o Mar da China Meridional entre a China e a ASEAN. Foi salientado também que os EUA vinham monitorando a modernização militar da China e que expandiriam a presença militar americana na Ásia. Ademais, o texto manifestou a cooperação estratégica do país com Índia e Paquistão e o empenho americano para acabar com o conflito sino-palestino através de uma solução de dois Estados que garantisse a segurança de Israel e a viabilidade da Palestina, desestimulando tensões sectárias e violência entre comunidades xiitas e sunitas em toda a região. A respeito do programa nuclear do Irã o documento enfatiza que os EUA abriram espaço para uma solução diplomática. Finalmente, o texto citou a ampla aliança global para derrotar o Estado Islâmico no Iraque e na Síria e manter a pressão sobre a Al-Qaeda, ao mesmo tempo em que manifestou buscar uma solução política duradoura para o conflito devastador na Síria. Adicionalmente, o documento elencou como objetivo remover e destruir armas químicas na Líbia e na Síria.

Por outro lado, posições contrárias ao multilateralismo deram ênfase principalmente na imposição de sanções econômicas, com o objetivo de impor custos aos atores irresponsáveis cuja agressão militar, proliferação ilícita ou violência provocada ameaçam as normas internacionais e a paz. Foram mencionados como alvos destas sanções a Rússia e ao Irã. Em relação ao último, aliás, o documento salientou que os EUA conservariam todas as opções possíveis para alcançar o objetivo de impedi-lo de produzir armas nucleares. Desse modo, a possibilidade de os EUA agirem unilateralmente, caso fosse necessário, também foi aventada.

A respeito das questões diplomáticas não ideológicas prevaleceram menções negativas (11%) a atores no sistema internacional sobre menções positivas (4,2%). A ênfase atribuída à promoção de valores foi de 13,7%. Menções positivas a atores no sistema internacional foram feitas a Brasil, Cuba, África, Afeganistão, Índia, Coreia do Sul, China, Japão, Filipinas, Tailândia, Malásia, Vietnã, Indonésia, Austrália e Nova Zelândia. Em contrapartida, menções

negativas tiveram como foco os efeitos corrosivos da corrupção, da crise econômica global, do genocídio, da proliferação de armas de destruição em massa, dos ataques cibernéticos, do terrorismo transnacional, especialmente o patrocinado pelo Estado Islâmico e pela Al-Qaeda, além de Estados frágeis, falidos e autoritários. Nominalmente, foram relatadas críticas às situações envolvendo a Rússia, China, Índia, Irã, Coreia do Norte, Sudão, Sudão do Sul, República Democrática do Congo, Somália e Nigéria.

Finalmente, os objetivos manifestados em torno da promoção de valores foram avançar a igualdade; apoiar as democracias emergentes; fortalecer e expandir as normas globais de direitos humanos e empoderar a sociedade civil e os jovens líderes. Em relação ao avanço da igualdade as metas específicas foram apoiar as mulheres, jovens, a sociedade civil, jornalistas e empresários como agentes da mudança; apoiar minorias étnicas e religiosas, pessoas com deficiência, lésbicas, gays, bissexuais e transexuais (LGBT), pessoas deslocadas, imigrantes e trabalhadores; reduzir o flagelo da violência contra as mulheres em todo o mundo através de apoio às populações afetadas e reforço dos sistemas judiciais para que os perpetradores sejam responsabilizados e ajudar meninas em todos os lugares a obter a educação necessária para participar plenamente da economia. Já o apoio às democracias emergentes incluía ajudar os países a consolidar seus ganhos e avançar em direção a sistemas de governança mais democráticos e representativos; apoiar as transições pacíficas ocorridas na Tunísia e em Myanmar; e fornecer assistência, investimento e comércio responsáveis a países em transição para a democracia. Por sua vez, a expansão das normas dos direitos humanos viria pela promoção desses valores. Com o governo iraquiano, os EUA trabalhariam para resolver queixas sunitas por meio de uma governança mais inclusiva e responsiva. Quanto ao empoderamento da sociedade civil as metas definidas foram promover a aderência aos padrões de governança responsável e transparente através da Parceria de Governo Aberto; apoiar o desenvolvimento de tecnologias que expandem o acesso à informação, permitindo a liberdade de expressão e conectando grupos da sociedade civil em todo o mundo.

Em relação do domínio da Economia, posições conservadoras (4,7%) superaram as posições liberais (1,5%) sobre o livre-mercado e foram manifestadas apenas posições liberais (7,7%) sobre ajuda econômica externa. Criticando práticas comerciais consideradas injustas como o protecionismo, o documento defendeu a abertura dos mercados ao redor do mundo e salientou a necessidade da política externa e, em especial, a comercial, se voltar à região da Ásia e do Pacífico, em busca de novas oportunidades e investimentos no âmbito da Parceria Transpacífico. Apesar disso, o documento também lembrou acordos importantes com o México e o Canadá, com Peru, Chile e a África. Outros objetivos postulados foram fortalecer



o sistema financeiro global e proteger o livre fluxo de informações. Do ponto de vista liberal, a Estratégia manifestou a intenção de que as políticas comerciais funcionassem também para os trabalhadores e para as empresas americanas, por meio de auxílios.

As posições em defesa da ajuda econômica externa enfatizaram como objetivos prevenir genocídios e atrocidades em massa e liderar uma resposta internacional contra eles; promover operações de paz e socorro humanitário; prevenir conflitos e promover a dignidade humana; buscar políticas que erradiquem a pobreza extrema e reduzam a desigualdade; incentivar investimentos transformadores em áreas como igualdade e capacitação das mulheres, educação, energia sustentável e governança; estimular a geração de empregos; obter a liderança na promoção da segurança alimentar, aumentando a resiliência, modernizando a agricultura rural e reduzindo a vulnerabilidade dos pobres; e liderar repostas internacionais às catástrofes naturais, prevenindo maiores danos e apoiando esforços de reconstrução. Especificamente, a Estratégia manifestou o objetivo de investir no futuro da África, através do aperfeiçoamento da Lei de Crescimento e Oportunidade Africana, da *Power Africa Initiative* e da *Feed the Future Initiative*. O foco desta última era investir em nutrição, capacitação agrícola e redução da fome. De modo mais amplo, o documento propunha buscar a estabilidade e a paz no Oriente Médio e no Norte da África através da redução das causas subjacentes dos conflitos como o extremismo violento, a pobreza, a desigualdade e a repressão. No hemisfério ocidental, o foco da Estratégia era promover intercâmbio educacional, com o intuito de ajudar a próxima geração de empresários globais a manter o ímpeto no crescimento de uma classe média global.

No que se refere ao domínio da Segurança, o documento deu maior ênfase a posições conservadoras (13,9%) do que a posições liberais (2,4%) sobre forças armadas e manifestou apenas posições conservadoras sobre ajuda geopolítica (4,5%). Posições conservadoras sobre as forças armadas enfatizaram o fortalecimento da defesa nacional e da segurança interna, a modernização das forças de defesa, o combate ao terrorismo, a construção de capacidades para prevenir conflitos, o fortalecimento da infraestrutura crítica contra a espionagem e ataques cibernéticos, reformando as atividades vitais da inteligência e a busca de medidas para melhorar a segurança dos diplomatas e profissionais de desenvolvimento em ambientes de alto risco. Além disso, as propostas para fortalecimento das forças armadas não descartaram a possibilidade de uso da força militar. Para manter a vantagem e prontidão de suas forças, a Estratégia salienta que os EUA vão insistir em reformas e investimentos necessários e recrutar e reter os melhores talentos, desenvolvendo líderes comprometidos com ética profissional e especializados em armas. Particularmente, a estratégia estabelece para o

Orientes Médio o objetivo de dismantelar redes terroristas, especialmente no Afeganistão, Iraque e Síria e com foco no Estado Islâmico.

Adicionalmente, o documento manifestou a intenção do Governo em aumentar a transparência para que o público pudesse estar consciente das atividades de vigilância e de fortalecer a educação científica, tecnológica, de engenharia e matemática para produzir a mão-de-obra qualificada necessária. Na medida em que estes objetivos demandam investimentos, a Administração esclareceu que iria trabalhar com o Congresso para acabar com o sequestro orçamentário. Em contrapartida, manifestações liberais sobre as forças armadas focaram no controle de armas de destruição em massa, no que incluía o novo acordo START e também na redução do envolvimento americano nas Guerras no Iraque e no Afeganistão através da diminuição do contingente das tropas.

As metas em torno da ajuda geopolítica focaram em fornecer assistência de segurança à países vulneráveis e ajuda-los a desenvolver leis que possibilitem ações fortes contra ameaças originadas em suas infraestruturas. Em âmbito regional é destacada a parceria com a Colômbia, entendida como uma contribuinte fundamental para a paz e segurança internacional. Na Europa Central e Oriental o objetivo era aumentar a capacidade de resposta, principalmente da Geórgia, Moldávia e Ucrânia, através de treinamentos e exercícios, para dissuadir agressões da Rússia. Na África, em especial em Mali e na Somália, o objetivo era reforçar a capacidade de manutenção da paz e combate às ameaças transnacionais e manter a cooperação estratégica com o Egito para permitir que ele responda a ameaças de segurança compartilhadas. Contudo, o grande foco dos esforços de assistência à segurança ocorreu no Oriente Médio. Nesse sentido, o documento destaca que os EUA lideraram uma coalizão multinacional para apoiar o governo afegão a assumir a responsabilidade pela segurança de seu país e outros objetivos como trabalhar com o Paquistão para diminuir a ameaça do terrorismo; apoiar a luta do Iêmen contra a Al-Qaeda e outros rebeldes; investir na capacidade de Israel, Jordânia e outros parceiros do Golfo para deter agressão; manter um compromisso inabalável com a segurança de Israel, incluindo sua vantagem militar qualitativa; treinar e equipar uma oposição moderada na Síria para fornecer um contrapeso aos terroristas e à brutalidade do regime de Assad; e apoiar o Iraque na luta contra o Estado Islâmico através de fortalecimento de seus militares e apoio internacional.

O documento manifestou ainda questões sobre pensões e benefícios aos militares veteranos (0,2%), destacando a honra que eles representam e prometendo que eles sejam servidos com todos os benefícios, educação e oportunidades a que eles têm direito.

Em relação às questões intermésticas, foram manifestadas somente posições liberais sobre imigração e multiculturalismo. Assim, a Estratégia salientou que os EUA continuavam a atrair imigrantes de todos os cantos do mundo, renovando o país com os seus talentos energéticos e empresariais e defendeu uma reforma da imigração que combinasse a aplicação inteligente e eficaz da lei com um caminho para a cidadania. Adicionalmente, diagnosticou os surtos de migração envolvendo crianças não acompanhadas na fronteira sul como uma das principais consequências de instituições fracas e da violência.

Entre as questões não ideológicas a maior ênfase foi de Segurança Energética (4,8%), seguida de perto por Proteção Ambiental (4,7%) e Saúde Global (3,4%). O documento alertou sobre os efeitos da mudança climática que podiam ser sentidos em todas as partes do mundo através do aumento do nível do mar e surtos de tempestade que ameaçavam regiões costeiras, infraestrutura e propriedade. Porém, destacou que as emissões dos EUA diminuíram em uma magnitude total maior do que aquelas de qualquer outro país. Como metas para o futuro o documento propôs reduzir as emissões de gases do efeito estufa em 28% entre 2005 e 2025; reduzir a quantidade de poluição de carbono que as usinas americanas emitem no ar; apoiar Protocolo de Montreal para eliminar progressivamente os produtos químicos que empobrecem o ozônio; reduzir as emissões de metano nos oleodutos e lançar um acordo de livre comércio para os bens ambientais; e estabelecer padrões mundiais de proteção ambiental na Parceria Transpacífico. Especificamente, o documento recorda o acordo com a China para tomar medidas significativas para reduzir a poluição de carbono e parcerias com empreendedores africanos para lançar projetos de energia limpa e ajudar os agricultores a praticar a agricultura de forma inteligente.

Visando aumentar a Segurança Energética, a Estratégia elencou com objetivos continuar a desenvolver recursos fósseis no país em busca de combustíveis e veículos mais limpos e alternativos; e promover a diversificação dos combustíveis, fontes e rotas, bem como incentivar fontes endógenas de provisão energético. Além disso, o texto destacou o novo contexto energético que vivia os Estados Unidos, que passaram a serem líderes mundiais na produção de petróleo e gás. Esse aumento dramático da produção teria impactado os mercados globais, fazendo as importações diminuam substancialmente. Diante disso, o documento salienta que a produção no Oriente Médio e em outros lugares continua a ser de vital importância para o mercado global. Todavia, explicava que o aumento da produção dos EUA estaria ajudando a manter os mercados bem abastecidos e os preços propícios ao crescimento econômico. Regionalmente, a Estratégia estabeleceu como meta garantir o livre fluxo de energia da Europa para o mundo, uma vez que este continente e em particular a

Ucrânia dependem fortemente dos suprimentos energéticos russos. Ademais, manifestou a intenção de manter contato com fornecedores globais para reduzir o potencial de conflitos relacionados à energia em lugares como o Ártico e a Ásia.

Em relação à Saúde Global a Estratégia considerou a propagação de doenças infecciosas como um risco crescente. Neste escopo foram mencionadas a propagação de novos micróbios ou vírus, o aumento e a disseminação da resistência aos medicamentos e a liberação deliberada de patógenos. Uma ênfase especial foi dada ao objetivo de conduzir um esforço global para conter a propagação do vírus ebola. Outro tópico saliente foi a luta contra o HIV/AIDS, destacando-se o objetivo de conseguir uma geração livre do vírus. Para enfrentar os desafios à saúde global o documento elenca como metas reduzir as mortes por Ebola, HIV/AIDS, malária e tuberculose em toda a África; fortalecer a capacidade dos EUA de prevenir surtos e garantir capacidade suficiente para responder rapidamente e gerenciar incidentes biológicos; salvar vidas através do reforço dos quadros regulatórios para a segurança alimentar e desenvolvimento de um sistema global para prevenir epidemias evitáveis; liderar os esforços para combater a ascensão de bactérias resistentes aos antibióticos; melhorar a preparação para enfrentar pandemias no país e ameaças decorrentes de novos micróbios resistentes aos medicamentos e agentes biológicos.

#### **6.1.2.2. O PLANO ESTRATÉGICO PARA ASSUNTOS INTERNACIONAIS**

Atendendo as determinações da *Government Performance and Results Act*, aprovado pelo Congresso em 1993, o Departamento de Estado elaborou em conjunto com a USAID, em 1999, um Plano Estratégico, que definiu e articulou interesses nacionais e metas estratégicas adequados aos novos tempos (AYERBE, 2003). De acordo com a referida lei, o máximo dirigente de cada agência governamental deve submeter ao Diretor do Gabinete de Gestão e Orçamento e ao Congresso Nacional, um plano estratégico não inferior a cinco anos a partir do ano fiscal em que é apresentado, e que pode ser atualizado e revisado ao menos de três em três anos.

Segundo Freitas (1999, p.93), o objetivo é “melhorar a administração pública..., bem como direcionar o sentido da reforma administrativa do governo para a obtenção de resultados..., integrando os custos dos programas e informações orçamentárias, provendo tanto o Poder Executivo como o Congresso com mais e melhores informações para a tomada de decisões”. Junto com a Estratégia de Segurança Nacional o Plano Estratégico do Departamento de Estado conforma um conjunto de importantes diretrizes da política externa

estadunidense. A diferença entre os documentos reside no fato de que o primeiro articula as prioridades da Administração em termos de políticas e instrumentos que lidam com as ameaças para a segurança, ao passo que o segundo expõe uma visão global e sistemática dos interesses nacionais, além de abranger toda a gama de metas e atividades das agências governamentais estadunidenses no exterior (DoS, 1999). Os interesses nacionais e as metas estratégicas a eles vinculados são definidos a partir da percepção de ameaças e desafios em âmbito global, propondo diretrizes da política externa de acordo com as prioridades atribuídas por cada administração. Até o presente momento, este documento foi publicado em quatro oportunidades, sendo a primeira no Governo Clinton (1999), duas no Governo Bush (2003 e 2007) e uma no Governo Obama (2014). Analisamos todos os planos estratégicos com exceção do publicado por Bush em 2007.

### **O Plano Estratégico do Governo Clinton**

O Plano Estratégico do Governo Clinton foi assinado por sua Secretária de Estado Madeleine Albright e foi lançado em fevereiro de 1999. Esta edição contou com a colaboração de diversas agências do Governo dos Estados Unidos. Apesar disso, o documento foi preparado exclusivamente pelo Departamento de Estado. No documento, o Departamento de Estado informou que a principal intenção do Plano era ajudar as agências do governo americano a definir seus papéis e as suas missões no exterior, focando em objetivos fundamentais de longo prazo, e informar o Congresso e a opinião pública sobre os mesmos. Este Plano Estratégico foi estruturado em torno de sete interesses nacionais e dezesseis metas estratégicas vinculadas a esses interesses, conforme quadro abaixo:

*Quadro 17 - Configuração de Interesses Nacionais e Metas Estratégicas no Strategic Plan de 1999.*

| <b>Interesses Nacionais</b> | <b>Metas Estratégicas</b>  |
|-----------------------------|--|
| Segurança Nacional          | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Estabilidade Regional: Prevenir instabilidades regionais afastando ameaças aos interesses nacionais vitais dos Estados Unidos.</li> <li>- Armas de destruição em massa: Reduzir a ameaça das armas de destruição de massa para os Estados Unidos e seus aliados.</li> </ul>   |
| Prosperidade Econômica      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Abertura Comercial: Abertura dos mercados externos para aumentar o comércio e liberar o fluxo de bens, serviços, e capital.</li> <li>- Exportações Estadunidenses: Ampliar as exportações dos Estados Unidos para \$1.2 trilhões no começo do século 21.</li> <li>- Crescimento Global e Estabilidade: Aumentar o crescimento econômico global e a estabilidade.</li> <li>- Desenvolvimento Econômico: Promover o crescimento nas economias em desenvolvimento e em transição para elevar os padrões</li> </ul> |

|  |  |
|--|--|
|  | de vida, reduzir a pobreza e as disparidades de riqueza dentro e entre países.   |
| Cidadãos Americanos e as fronteiras dos Estados Unidos | - Cidadãos Americanos: Proteger a segurança de cidadãos americanos que viajam e vivem fora do país.<br>- Viagem e Imigração: Facilitar a viagem para os EUA de visitantes estrangeiros, imigrantes, e refugiados, ao mesmo tempo em se coíbe a entrada daqueles que abusam ou ameaçam nosso sistema.   |
| Império da Lei   | - Crime Internacional: Minimizar o impacto do crime internacional nos Estados Unidos e seus cidadãos.<br>- Drogas Ilegais: Reduzir a entrada de drogas ilegais nos Estados Unidos.<br>- Antiterrorismo: Reduzir a incidência e a severidade dos ataques terroristas internacionais, particularmente contra os cidadãos e os interesses americanos. |
| Democracia e Direitos Humanos                          | - Democracia e Direitos Humanos: Abertura dos sistemas políticos e das sociedades para as práticas democráticas, o império da lei e o respeito aos direitos humanos.   |
| Resposta Humanitária                                   | - Assistência Humanitária: Prevenir ou minimizar os custos humanos do conflito e dos desastres naturais.   |
| Assuntos Globais                                       | - Meio-Ambiente: Afiançar um ambiente global sustentável para proteger o meio-ambiente, a saúde, os cidadãos e os interesses dos EUA dos efeitos da degradação e população ambiental internacional.<br>- População: Ter uma população mundial saudável e sustentável.<br>- Saúde: Fortalecer as capacidades sanitárias internacionais.             |

Fonte: DEPARTMENT OF STATE, 1999, p.10.

Como podemos observar temas como segurança, economia, diplomacia e assuntos intermésticos deram o tom do Plano Estratégico. O documento apresenta uma forte ênfase liberal (47,4%), seguida de questões não ideológicas (29,2%) e em menor escala de posições conservadoras (23,4%). Nesse sentido, ideologicamente o documento do Departamento de Estado pode ser posicionado como centro-liberal já que sua posição final na escala é -24. Em relação ao manifesto de campanha democrata de 1996, posicionado à -9,54, a estratégia de posicionamento deste documento foi centrífuga. O Plano Estratégico apresentou uma ênfase mais liberal do que conservadora em multilateralismo e ajuda econômica. Por outro lado, o documento foi mais conservador do que liberal em livre-mercado, forças armadas e ajuda geopolítica. Em imigração o documento defendeu na mesma proporção posições liberais e conservadoras. Entre os temas suprapartidários, destaca-se a forte ênfase que o documento deu à promoção de valores.

No domínio da Diplomacia, posições liberais (26.3%) superaram posições conservadoras (1,6%) a respeito do multilateralismo. A defesa do multilateralismo se expressou no Plano Estratégico através de metas como fortalecer e expandir as alianças dos EUA, usar a diplomacia preventiva focada na resolução de conflitos para prevenir, gerenciar e resolver crises; enfatizar as oportunidades para a cooperação multilateral de segurança que avançassem os interesses do país; melhorar a eficácia das operações de manutenção da paz

através das organizações multilaterais; e concluir negociações multilaterais, dando prioridade às mudanças climáticas, produtos químicos tóxicos, silvicultura e biodiversidade.

Quanto à ONU foi manifestada a intenção de reformá-la e também foi destacado que os Estados Unidos pagariam seus débitos atrasados com a instituição. A respeito do G-7, foi manifestada a intenção de aumentar a cooperação entre seus membros e outros grandes centros financeiros para reduzir os riscos e garantir a resiliência do sistema financeiro internacional. Ainda no âmbito econômico, o Plano prometeu desenvolver abordagens regionais para a Europa e o MERCOSUL. Ademais, manifestou a intenção de fortalecer diálogos bilaterais com países-chave, com foco na China, Rússia, Brasil, Índia, Japão, Coreia do Sul, Canadá, México, Reino Unido, Alemanha e União Europeia. Em contrapartida, o Plano Estratégico defendeu manter os Estados Unidos preparados para agir unilateralmente, impor sanções contra violadores de normas internacionais e manter pressão e isolar Estados e atores não estatais que patrocinassem o terrorismo.

Das categorias do domínio da Diplomacia não ideológicas, ocorreram somente menções negativas a outros atores no sistema internacional, que corresponderam a 6,7% do documento. Nominalmente, foram mencionados em um contexto negativo Coreia do Norte, Rússia, China, região do Golfo Pérsico, o narcotráfico proveniente da América Latina, o terrorismo transnacional e a possibilidade de terroristas adquirirem armas de destruição em massa.

Em relação à promoção de valores, cuja ênfase foi de 10,6% das menções, o principal objetivo manifestado foi abrir os sistemas políticos e as sociedades às práticas democráticas, ao Estado de direito, à boa governança e ao respeito pelos direitos humanos. Metas específicas foram apoiar o estabelecimento e consolidação de democracias; estabelecer e consolidar processos políticos competitivos, incluindo eleições livres e justas; ajudar a construir sociedades civis politicamente ativas, incluindo a participação das mulheres, a liberdade de imprensa, os movimentos sindicais representativos e outras organizações pluralistas; apoiar a boa governança e o Estado de Direito através de programas para estabelecer e consolidar instituições transparentes e responsáveis em todos os níveis do governo, incluindo a aplicação da lei neutra, um judiciário independente e um corpo militar profissional sob orientação civil. Além disso, o documento objetiva defender o respeito aos direitos humanos a nível mundial, dissuadir os abusos, destacar os violadores graves e intervir quando necessário. Adicionalmente, o Plano Estratégico manifestou os objetivos de promover os direitos dos casais e dos indivíduos, especialmente das mulheres, de determinar livremente, responsabilmente e sem coerção o número de seus filhos; de apoiar a liberdade de religião; de

promover transições de economias centralizadas para economias de mercado; apoiar políticas macroeconômicas e setoriais sólidas; e promover as reformas institucionais e dos mercados financeiros nos países em desenvolvimento e em transição.

Quanto ao domínio da Economia, prevaleceram posições conservadoras (5,1%) sobre posições liberais (1%) a respeito do livre-mercado e apenas posições liberais (2,5%) foram manifestadas sobre a ajuda econômica externa. A defesa do livre-mercado se deu através do interesse nacional voltado a abrir os mercados mundiais para aumentar o comércio e liberar o fluxo de bens, serviços e capitais. O foco deste interesse eram os países em transição e em desenvolvimento. Para facilitar a negociação de acordos comerciais o Plano cobrou do Congresso a aprovação do *fast track*. Ademais, o documento defendeu a liberdade de comércio e navegação e prometeu medidas para acabarem com práticas comerciais injustas como o protecionismo, normas e barreiras relacionadas à saúde animal ou vegetal. Já sob a perspectiva liberal as metas estabelecidas foram mitigar os impactos internos negativos dos esforços de liberalização internacional e aumentar o padrão da vida pessoas diminuindo ao mesmo tempo a disparidade de renda dentro e entre os países.

Os objetivos vinculados à ajuda econômica externa se dividiram em assistência humanitária; apoio ao desenvolvimento, apoio à agricultura e à educação. Em relação à agenda humanitária foram estabelecidas como metas prestar assistência às vítimas de crises e catástrofes naturais; reduzir o impacto dessas catástrofes através da prevenção de emergência internacional e através da mobilização de recursos de resposta de emergência; ajudar a repatriar e reintegrar refugiados e pessoas deslocadas; estabilizar a população mundial; reduzir a fome no mundo; desenvolver a segurança alimentar através do pré-posicionamento das reservas alimentares e da adoção de medidas em áreas de escassez crônica, em particular na África. Quanto às políticas para o desenvolvimento as metas foram promover o crescimento generalizado nas economias em desenvolvimento; aliviar a pobreza e aumentar as oportunidades econômicas para os pobres, incluindo programas que apoiem micro e pequenas empresas. No escopo da agricultura, as metas foram promover o desenvolvimento agrícola e os rendimentos rurais; melhorar a produção agrícola e os mecanismos de mercado e reduzir o impacto de pragas e doenças agrícolas. Na área da educação, as metas eram desenvolver a capacidade humana através da formação e da educação, oferecendo oportunidades para as mulheres e expandir as capacidades profissionais nos países em desenvolvimento através de programas de educação e intercâmbio.

No âmbito do domínio da Segurança prevaleceram posições conservadoras (13,5%) sobre posições liberais (5,1%) a respeito das forças armadas. Quanto à ajuda geopolítica, só



foram manifestadas posições conservadoras (0,6%). Menções favoráveis às forças armadas tiveram como metas fortalecer a segurança dos Estados Unidos; melhorar as capacidades de inteligência; impedir o surgimento de nações hostis; impedir a agressão externa; combater o terrorismo internacional, o crime e o narcotráfico; proteger a infraestrutura crítica dos EUA contra armas de destruição em massa; e manter a prontidão das forças de combate ao terrorismo. Em contrapartida menções negativas estabeleceram como metas limitar ou reduzir as forças convencionais excessivas ou desestabilizadoras; cessar a proliferação de armas de destruição em massa e avançar o controle de armas e o desarmamento; eliminar ameaças de armas biológicas e químicas e promover a conversão da indústria de defesa para uso não militar.

No que concerne à ajuda geopolítica, o Plano Estratégico elencou como metas prestar assistência, treinamento e incentivar o apoio de outros doadores para melhorar as instituições de execução da lei e da justiça penal nas democracias emergentes e nos países em desenvolvimento e fornecer treinamento para governos estrangeiros no combate ao terrorismo, incluindo comunicações, aviação e segurança marítima.

Em relação aos assuntos intermésticos, foram defendidas na mesma proporção posições liberais (2,6%) e conservadoras (2,6%) sobre imigração e multiculturalismo. Nesse sentido a defesa da imigração foi expressa no objetivo de administrar de forma justa e eficaz a entrada de visitantes estrangeiros, imigrantes e refugiados para os Estados Unidos. Outras metas foram administrar as políticas de asilo dos EUA e os programas de admissão de refugiados de forma justa, humana e equitativa de acordo com os EUA e o direito internacional e promover soluções duradouras para as crises de refugiados em situações de pós-conflito. O multiculturalismo foi exaltado no reconhecimento de que os imigrantes fazem importantes contribuições para a nação. Em contrapartida, uma visão mais conservadora da imigração também foi defendida. O entendimento era o de que o grande número de pessoas que entram nos EUA ilegalmente desafia a segurança das fronteiras e causa problemas socioeconômicos. Dessa forma, foram promovidas as metas de impedir viagens de estrangeiros inelegíveis para os Estados Unidos; estimular a coordenação entre agências federais para aumentar a segurança nas fronteiras e melhorar o atendimento; investigar agressivamente casos de fraude de passaportes e vistos e aumentar os recursos de segurança para combatê-los; empregar técnicas e tecnologias, tais como documentos legíveis por máquina, indicadores biométricos e verificações de nome sofisticadas para identificar criminosos e terroristas e inibir a imigração ilegal e criar banco de dados nos postos no

exterior, nos portos de entrada dos EUA, nos escritórios do Serviço de Imigração e em outras agências de aplicação da lei.

No que diz respeito aos assuntos intermésticos não ideológicos a maior ênfase foi dada à Proteção Ambiental (6,7%). Em seguida vieram Saúde Global (4,8%) e Segurança Energética (0,3%). Assim, o Plano manifestou o objetivo de assegurar um meio-ambiente global sustentável e proteger os Estados Unidos dos efeitos da degradação ambiental internacional. Salientando o perigo que advém da poluição e da competição por recursos naturais, o documento estabeleceu como metas estabilizar os gases com efeito de estufa de acordo com o Protocolo de Kyoto; regulamentar a produção, o uso e o comércio de produtos químicos perigosos; reduzir as fontes terrestres de poluição oceânica; manter a biodiversidade, impedindo a destruição das florestas e protegendo os ecossistemas críticos; desenvolver uma estratégia para a gestão de questões ambientais internacionais; considerar preocupações ambientais em acordos comerciais; trabalhar com a comunidade científica, setor privado e ONGs para avançar as questões ambientais; e utilizar mecanismos científicos e tecnológicos. O único objetivo vinculado à Segurança Energética foi proteger o acesso dos EUA aos fornecimentos de petróleo.

A respeito da Saúde Global, a principal meta expressa no Plano era proteger a saúde humana e reduzir a propagação de doenças infecciosas. Outros objetivos mencionados foram responder aos desafios globais a saúde; controlar doenças epidêmicas e mortais; ampliar os programas de saúde; fortalecer a infraestrutura da saúde pública para combater doenças novas; apoiar a capacidade das ONG's para melhorar os sistemas de prestação de saúde; enfatizar a saúde materna e a sobrevivência infantil em países-alvo através de programas intimamente ligados à população e ao planejamento familiar; alcançar uma população mundial sustentável; e reduzir a propagação de doenças provenientes de animais e pragas.

### **O Plano Estratégico do Governo Bush**

Assinado pelo Secretário de Estado Colin Powell e pelo diretor da USAID Andrew Natsios, o Plano Estratégico do Governo Bush foi publicado em agosto de 2003 e delineou diretrizes para o período 2004-2009. Foi a primeira vez em que o Departamento de Estado formulou o documento em conjunto com a agência de desenvolvimento. Na apresentação do documento, Powell destacou os desafios colocados naquele momento pelo terrorismo e pela proliferação de armas de destruição em massa ao mesmo tempo em que enfatizou oportunidades para tornar o mundo mais próspero e promover os valores dos Estados Unidos

(STRATEGIC PLAN, 2003). Em relação ao Plano Estratégico da administração anterior há uma mudança semântica na estrutura do texto, substituindo-se os interesses nacionais por objetivos estratégicos, os quais estão vinculados a metas específicas. Nos dois casos, porém, pretende-se designar as diretrizes da agenda dos Estados Unidos para assuntos internacionais. Conforme o quadro abaixo, o Plano Estratégico de Bush é composto por quatro objetivos estratégicos vinculados a onze metas:

*Quadro 18 - Objetivos e Metas Estratégicas do Strategic Plan para o período 2004-2009.*

| Objetivos Estratégicos  | Metas Estratégicas  |
|---|---|
| Atingir a Paz e a Segurança                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Estabilidade Regional: Prevenir e resolver conflitos regionais e locais para preservar a paz e minimizar os danos para os interesses nacionais dos Estados Unidos</li> <li>- Antiterrorismo: Prevenir ataques contra os Estados Unidos, seus aliados, e seus amigos, e fortalecer alianças e acordos para derrotar o terrorismo global.</li> <li>- Segurança Nacional: Proteger a nação intensificando a segurança de suas fronteiras e sua infraestrutura.</li> <li>- Armas de destruição em massa: Reduzir a ameaça das armas de destruição em massa para os Estados Unidos, seus aliados, e seus amigos.</li> <li>- Crime Internacional e Drogas: Minimizar o impacto do crime internacional e das drogas ilegais sobre os Estados Unidos e seus cidadãos.</li> <li>- Cidadãos Americanos: Assistir os cidadãos americanos em suas viagens, negócios, e dar segurança na sua vida no exterior.</li> </ul> |
| Avançar o Desenvolvimento Sustentável e os Interesses Globais | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Democracia e Direitos Humanos: Avançar o crescimento da democracia, da boa governança, incluindo a sociedade civil, o império da lei, respeito aos direitos humanos e à liberdade religiosa.</li> <li>- Prosperidade Econômica e Segurança: Fortalecer o crescimento econômico global, o desenvolvimento, e a estabilidade, ao mesmo tempo em que expande as oportunidades de negócios para os Estados Unidos e assegurando segurança econômica para a nação.</li> <li>- Questões Sociais e Ambientais: Melhorar a saúde, educação, meio-ambiente, e outras condições para a população global.</li> <li>- Resposta Humanitária: Minimizar os custos humanos dos deslocamentos, conflitos e desastres naturais.</li> </ul>  |
| Promover o Entendimento Internacional                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Diplomacia e Obrigação Pública: Ampliar o entendimento sobre os valores americanos, políticas e iniciativas para criar um ambiente internacional receptivo.</li> </ul>   |
| Fortalecimento Diplomático e Programas de Capacitação         | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gerenciamento e Excelência Organizacional: Assegurar uma força de trabalho de alta qualidade através de uma infraestrutura moderna e segura e operacionalizar capacidades.</li> </ul>  |

Fonte: DEPARTMENT OF STATE, 2003, p.42-44.

Com efeito, o documento privilegia o desenvolvimento de metas em temas como segurança, economia, diplomacia e a própria estrutura burocrática do órgão que o redige. Todo o conteúdo desse Plano Estratégico foi codificado de acordo com nosso quadro de categorias. Assim como no documento da Administração Clinton ganharam maior ênfase no texto posições liberais (43,8%), seguidas de perto por questões suprapartidárias (41,5%). Questões conservadoras corresponderam a um pequeno percentual do documento (14,7%).

Desse modo, o Plano Estratégico da Administração Bush (-29) foi um pouco mais liberal do que o Plano do Governo Clinton. Em relação ao manifesto de campanha republicano de 2000, posicionado à 5,82, a estratégia de posicionamento deste documento foi centrífuga. Diplomacia (56,3%) foi o domínio político mais frequente no documento. Em seguida vieram Economia (18,5%), Assuntos intermésticos (14,9%) e Segurança (10,3%).

No campo da Diplomacia prevaleceram as visões liberais (24,8%) a respeito do emprego do multilateralismo sobre as conservadoras (1,2%). O principal objetivo ligado ao multilateralismo era ampliar o entendimento sobre os valores americanos, políticas e iniciativas para criar um ambiente internacional receptivo. Não menos importante, foi manifestado o objetivo de criar e manter alianças para combater ameaças à criminalidade transnacional, no que inclui o narcotráfico, o tráfico de pessoas e o terrorismo. Além disso, a garantia de relações estáveis e pacíficas entre os Estados foi indicada como um objetivo fundamental da diplomacia americana. Em relação à ONU, o documento salienta a intenção de torná-la mais eficaz e responsável e promete continuar honrando as obrigações dos tratados e compromissos internacionais. Mas salienta que a instituição só será eficaz se seus recursos forem usados com sabedoria e se os seus Estados membros cumprirem voluntariamente suas responsabilidades. Quanto à OTAN, o documento manifestou o objetivo de fortalecê-la através da integração de novos membros; do desenvolvimento de suas capacidades para combater o terrorismo e outros perigos e de enviar, em curto prazo, forças móveis especialmente treinadas para responder a uma ameaça contra qualquer membro. No âmbito do G-8 o objetivo era eliminar os entraves para o crescimento econômico. Na esfera da OMC, o documento apoiou as pretensões da China e da Rússia em participar da organização. Ademais, o Plano demonstra apoio a Tratados internacionais referentes a não proliferação de armamentos nucleares, químicos e biológicos e ao acolhimento de refugiados.

Na esfera regional, a diplomacia americana ajudaria na mediação de conflitos como o sino-palestino, cuja solução passaria pela criação de dois Estados no entendimento da Administração. Outros conflitos mencionados em que a diplomacia americana poderia ser exercitada foram o conflito entre Índia e Paquistão, o conflito entre Nepal e Sri Lanka e a Guerra das Coreias. Parcerias multilaterais foram mencionadas para as guerras no Afeganistão e no Iraque e para cooperação em várias áreas com a União Europeia, Japão, Rússia, Austrália e o Hemisfério Ocidental.

Em contrapartida, o Plano manifestou a intenção do país em agir unilateralmente para exercer seu direito de autodefesa; defendeu o emprego de ação militar e a intervenção no Iraque pelo tempo que fosse necessário e de exercer pressão internacional, inclusive por meio

de ferramentas econômicas como sanções para conter o desenvolvimento e a proliferação de armas pelo Irã, Coreia do Norte e Líbia.

A respeito das questões suprapartidárias no domínio diplomático prevaleceu a promoção de valores no exterior (20,8%) e menções negativas (7,1%) a outros atores superaram as menções positivas (2,4%). Foram feitas menções positivas à Rússia, Índia, Paquistão, Austrália, Cingapura, China, Coreia do Sul, Filipinas, Japão e Tailândia. Por outro lado, menções negativas focaram, sobretudo, no terrorismo transnacional, na possibilidade de disseminação de armas de destruição em massa, em guerras civis, na questão do narcotráfico na Colômbia, e perigos colocados por estados falidos e estados párias, mencionando especificamente a Coreia do Norte e o Sudão.

Em relação à promoção de valores os objetivos promovidos foram promover o respeito internacional pelos direitos humanos através de declarações e instrumentos públicos; apoiar as novas democracias; promover a liberdade de expressão, de consciência e de religião, o Estado de Direito e a liberdade econômica; apoiar programas que estimulassem a participação ampla e o desenvolvimento da sociedade civil como base para a democracia e boa governança, o crescimento econômico, a livre iniciativa, a boa gestão ambiental e a qualidade de saúde e educação; combate a lavagem de dinheiro e promover regimes anticorrupção. Particularmente no mundo muçulmano, os objetivos propostos foram promover a reforma econômica, aumentar as oportunidades educacionais e aumentar a participação política, especialmente para as mulheres. Na Índia, a meta era ajuda-la a completar reformas econômicas e no Camboja o objetivo era construir instituições democráticas mais fortes.

No domínio da Economia, a maior frequência de menções foi em relação à defesa da ajuda econômica externa (16,5%). Além disso, a defesa do livre-mercado (1,8%) superou as menções a seu impacto negativo (0,2%). As posições favoráveis ao livre-mercado focaram em metas para pressionar governos de países em desenvolvimento para abrirem seus mercados em benefício das empresas americanas e na negociação de acordos de livre-comércio. A esse respeito, foram mencionadas a Lei de Crescimento de Oportunidade Africana, a intenção de se criar a ALCA, a Iniciativa do Presidente para o Oriente Médio, a APEC e iniciativas bilaterais. Em contrapartida, o documento destacou que nesses acordos seriam observados e reconhecidos os padrões trabalhistas internacionais.

Os objetivos vinculados à ajuda econômica foram aumentar a assistência ao desenvolvimento dos EUA em 50% nos próximos três anos de acordo com os princípios do MCA; encontrar soluções de longo prazo para a insegurança alimentar e trabalhar em parceria com os países em desenvolvimento para reduzir a fome; buscar novas técnicas para produzir

alimentos sem prejudicar a base de recursos naturais; minimizar os custos humanos de deslocamento, conflitos e desastres naturais; promover ajuda humanitária; promover uma educação amplamente acessível e de alta qualidade com igualdade de acesso. Metas particulares enfatizaram apoiar os esforços internacionais para reconstruir o Afeganistão e o Iraque e trabalhar com a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD).

Em relação à Segurança, prevaleceram posições conservadoras. Nesse sentido, a categoria forças armadas “positiva” (6,3%) superou a categoria forças armadas “negativa” (0,2%). Ademais, houve menções à ajuda geopolítica (3,8%). Menções favoráveis às forças armadas tiveram como principal objetivo proteger os Estados Unidos, no que inclui sua infraestrutura física e cibernética, bem como seus aliados dos perigos do terrorismo, das armas de destruição em massa, do crime internacional e da instabilidade regional. Entre as medidas necessárias para proteger o país, o documento menciona a prevenção e a preempção. Ademais, o Plano previa expandir as capacidades de combate ao terrorismo através das comunidades de inteligência e aplicação da lei. Por outro lado, foi manifestada a intenção do país de ajudar a deter a proliferação de armas de destruição em massa.

Quanto à ajuda geopolítica, o documento manifestou além de propostas de assistência à segurança mais generalistas a aliados um grande foco em parcerias para derrotar o narcotráfico. Na América do Sul, foi destacado o apoio a luta contra os “narcoterroristas”, a garantia da democracia, ampliação da segurança e restauração da prosperidade econômica na Colômbia e nos países vizinhos por meio da *Andean Counterdrug Initiative*. No Afeganistão e na Ásia Central, a meta era oferecer programas de desenvolvimento alternativo e fortalecer a capacidade do governo para combater as atividades desestabilizadoras dos traficantes de drogas e outros grupos armados ilegais. Outros objetivos na região eram ajudar o Afeganistão a estabilizar sua segurança interna e externa e reduzir o extremismo para assegurar sua reconstrução econômica, estabilidade política e impedir o aumento da produção de ópio e trabalhar com o Paquistão para acabar com o terrorismo. No Oriente Médio, a meta era ajudar os iraquianos a tomar o controle total de seu país.

No campo dos assuntos intermésticos visões liberais (2%) sobre imigração superaram visões conservadoras (1,6%). Posições favoráveis à imigração enfatizaram a política dos EUA para refugiados. Os objetivos eram maximizar o número de refugiados admitidos no país; trabalhar com o Congresso para estabelecer tetos de refugiados com base no número de refugiados estrangeiros que precisassem de reassentamento; implementar medidas de segurança antifraudes no processamento de refugiados; promover soluções duráveis para refugiados e deslocados; torná-los autossuficientes e integrados a sociedade americana e

proteger migrantes vulneráveis, incluindo requerentes de asilo, refugiados e vítimas de tráfico. Ademais, estabeleceu a meta de facilitar a viagem para os Estados Unidos de visitantes estrangeiros elegíveis. O Plano ainda valorizou o multiculturalismo ao destacar o dinamismo que os imigrantes traziam para os EUA e o enriquecimento econômico e cultural proveniente da relação com os imigrantes. Por outro lado, as posições que restringiam a imigração tiveram como negar a entrada de imigrantes inelegíveis; aumentar o treinamento e a tecnologia de funcionários consulares para identificar potenciais ameaças aos Estados Unidos, no que incluía o uso de biometria e sofisticados sistemas de vigia; exortar outras nações a instituir tecnologia e procedimentos similares para garantir a segurança dos documentos; e integrar preocupações de segurança e antiterrorismo na diplomacia migratória multilateral e bilateral.

Quanto às questões intermésticas suprapartidárias receberam maior ênfase Saúde Global (5,6%) e Proteção Ambiental (5,2%) e menor ênfase Segurança Energética (0,4%). No que diz respeito à proteção ambiental, o documento estabeleceu como metas apoiar a inovação tecnológica e o empreendedorismo para alcançar o desenvolvimento econômico sustentável; promover o manejo sustentável dos recursos naturais; aumentar a capacidade de proteger os oceanos; promover a gestão de recursos sólidos, focando especialmente em água potável, energia, mudanças climáticas, florestas e ecossistemas; desenvolver um programa global para enfrentar a ameaça que o mercúrio representa para a saúde humana e meio ambiente; colocar em prática a Convenção sobre Poluentes Orgânicos Persistentes para proibir ou restringir os 12 mais mortíferos produtos químicos globais; promover cooperação em mudanças climáticas, usando tecnologias amigas do clima e aumentando o sequestro de carbono; expandir a Parceria da Floresta da Bacia do Congo para que promova o manejo sustentável dos recursos das florestas da região e melhorar a gestão e a proteção dos ecossistemas frágeis no Ártico e na Antártica.

Em relação à segurança energética foi manifestado o objetivo de reforçá-la trabalhando com os países consumidores e produtores para evitar a interrupção nos mercados de petróleo e expandir e diversificar as fontes e tipos de energia, incluindo as energias renováveis. Ademais, o Plano apoiava a reforma dos setores energéticos para melhorar o funcionamento dos mercados, aumentar a participação do setor privado, expandir o acesso aos serviços de energia e apoiar o comércio e a integração regional de energia.

No que concerne à saúde global foram manifestados os objetivos de reduzir a mortalidade infantil a partir de programas com foco na má nutrição, tratamento da água e saneamento; apoiar a assistência à saúde reprodutiva e materna por meio de programas com ênfase no acesso aos cuidados de saúde e encorajamento à abstinência; reduzir a incidência

gravidez indesejada e do aborto; e reduzir as ameaças das doenças infecciosas. Este último objetivo, aliás, foi o que recebeu maior ênfase. Destacando os efeitos negativos da propagação do HIV o documento elencou uma série de metas para combatê-lo. Nesse sentido, foi mencionado o Plano de Emergência do Presidente para o alívio do HIV, que incidiria na prevenção, tratamento e cuidados em 14 países gravemente afetados na África e no Caribe. Enquanto que para tratamento e cuidados o Plano Estratégico mencionou o alto aporte orçamentário dos programas e a tentativa de evitar a transmissão congênita, para prevenção as metas foram projetos educativos e uma abordagem baseada em abstinência, exercício da fé e uso de preservativos.

### O Plano Estratégico do Governo Obama

Lançado em março de 2014, o Plano Estratégico do Governo Obama foi assinado pelo Secretário de Estado John Kerry e pelo diretor da USAID Rajiv Shah. Entre os desafios colocados pelo Secretário de Estado para os próximos estava tornar mais estável o Oriente Médio e o Norte da África. Além disso, o documento enfocava a importância de direcionar os esforços da política externa americana em direção à Ásia, através de acordos de cooperação em diversas áreas. O documento é estruturado em cinco objetivos estratégicos, os quais estão vinculados a treze metas, conforme o quadro abaixo:

*Quadro 19 - Objetivos e Metas Estratégicas do Strategic Plan para o período 2014-2017.*

| <b>Objetivos Estratégicos</b>  | <b>Metas Estratégicas</b>  |
|--|--|
| Fortalecer o alcance econômico dos EUA obter um impacto econômico  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ampliar o acesso a mercados futuros, Investimento e Comércio;</li> <li>- Promover o crescimento econômico inclusivo, reduzir a pobreza extrema e melhorar a segurança alimentar.</li> </ul>   |
| Fortalecer o impacto da Política Externa dos Estados Unidos sobre os nossos desafios estratégicos  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Criar uma nova estabilidade no Oriente Médio e Norte da África;</li> <li>- Reequilibrar (a Política Externa) para a (região) Ásia-Pacífico através de diplomacia melhorada, cooperação em segurança e desenvolvimento;</li> <li>- Prevenir e responder a crises e conflitos, a fontes de fragilidade e prestar assistência humanitária aos necessitados;</li> <li>- Superar os desafios de segurança globais através do engajamento diplomático e cooperação para o Desenvolvimento;</li> <li>- Intensificar os esforços dos Estados Unidos para combater os desafios de Saúde Global.</li> </ul> |
| Promover a transição para um ambiente de baixa emissão, em conformidade com às alterações climáticas mundiais, enquanto expandimos o acesso global à uma energia sustentável | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Através de forte ação interna, liderar ações internacionais para combater as alterações climáticas;</li> <li>- Promover a segurança energética, o acesso a energia limpa e a transição para uma economia global mais limpa.</li> </ul>  |
| Proteger interesses fundamentais   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Incentivar a governabilidade democrática como uma força para a</li> </ul>   |



|  |  |
|--|--|
| dos EUA através da promoção da Democracia e dos Direitos Humanos e fortalecimento da sociedade civil | estabilidade, paz e prosperidade;<br>- Promover e Proteger os Direitos Humanos através de um engajamento bilateral e multilateral construtivo e assistência específica;<br>- Fortalecer e proteger a sociedade civil, reconhecendo o papel fundamental da capacidade local na promoção de uma governança democrática e direitos humanos. |
| Modernizar o modo em que fazemos diplomacia e assistência  | - Habilitar Diplomatas e profissionais de desenvolvimento para influenciar e operar de forma mais eficiente, eficaz e colaborativa.  |

Fonte: DEPARTMENT OF STATE, 2014, p.2.

Assim como os Planos Estratégicos anteriores, o Plano do Governo Obama privilegia a economia, diplomacia, questões intermésticas e capacitação da burocracia. Por outro lado, objetivos vinculados à segurança perderam relevância neste documento se o compararmos com os anteriores. Diferentemente dos demais Planos, este tem como maior frequência posições sobre questões não ideológicas (55,5%). Porém, assim como nos governos Clinton e Bush, posições liberais (34,1%) superaram as posições conservadoras (10,4%). Assim, ideologicamente este documento pode ser posicionado como centro-liberal (-23,8). Em relação ao manifesto de campanha democrata de 2012, posicionado à -17,23, a estratégia de posicionamento deste documento foi centrífuga. O domínio político mais frequente foi Diplomacia (50,4%), seguido de Economia (26,3%), assuntos intermésticos (21,8%) e, por fim, Segurança (4,1%).

No domínio da Diplomacia, foram manifestadas apenas posições liberais (16,5%) a respeito do multilateralismo. Dessa forma, o multilateralismo foi expresso principalmente nos objetivos de modernizar a forma como os Estados Unidos fazem diplomacia e desenvolvimento; de fortalecer o impacto da política externa nos desafios estratégicos; de superar os desafios da segurança global através da cooperação diplomática e de desenvolvimento e de trabalhara través de organizações internacionais como a OCDE, a OMC, a OIT, OEA, a Organização Mundial da Propriedade Intelectual, organizações do setor privado e a ONU. Especificamente sobre esta última, o documento salientou que suas operações de paz representavam a vontade coletiva internacional para promover a paz e a reconciliação para atender às necessidades e vulnerabilidades das mulheres e crianças em zonas de conflito e pós-conflito e que os Estados Unidos continuariam a ser o maior contribuinte financeiro para essas operações. O Plano demonstrou apoio também a tratados internacionais no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC) e do Tratado de Não-Proliferação Nuclear. O multilateralismo também foi aventado como solução do conflito envolvendo Israel e Palestina, que passaria pela criação

de dois Estados; para trazer estabilidade para o Oriente Médio e o norte da África e para fortalecer relações cooperativas na América, Europa e Ásia.

Entre os assuntos não ideológicos, menções negativas (7%) a atores no sistema internacional superaram menções positivas (1,1%). O redirecionamento da política externa americana para a região da Ásia e do Pacífico se expressou nas menções positivas, concentradas apenas em atores da região. Foram mencionados China, Indonésia, Índia, Vietnã, Myanmar, Mongólia, Nova Zelândia e ilhas do pacífico. Em um contexto negativo foram citadas a crise na Síria, a possibilidade de o Irã obter armas de destruição em massa, governos autoritários e ameaças transnacionais de modo geral.

Na esfera da promoção de valores, que foi a temática com maior ênfase em todo o documento (25,9%), o objetivo principal do Plano Estratégico era proteger os interesses dos Estados Unidos através do avanço da democracia e dos direitos humanos e do fortalecimento da sociedade civil. Especificamente, foram estabelecidas como metas incentivar a governabilidade democrática como força de estabilidade, paz e prosperidade através do fortalecimento das instituições democráticas em países onde estas são fracas ou inexistentes; promover e proteger os direitos humanos através de compromisso construtivo bilateral e multilateral e assistência orientada; apoiar defensores de direitos humanos e organizações da sociedade civil sob ameaça; prevenir, mitigar e reparar atrocidades, advogar contra as violações brutas dos direitos humanos e combater o tráfico humano; fortalecer e proteger a sociedade civil, reconhecendo o papel essencial da capacidade local no avanço da governabilidade democrática e dos direitos humanos. Outras metas específicas eram promover mercados livres, direitos trabalhistas e apoiar a integração de gênero e minorias, encorajando governos a considerarem o impacto de novas políticas para homens e mulheres e grupos minoritários.

A respeito do domínio da Economia foram manifestadas somente posições conservadoras (6,4%) sobre livre-mercado e apenas posições liberais sobre ajuda econômica externa (17,2%). Em relação ao livre-mercado foi manifestado o objetivo de expandir o acesso dos EUA a futuros mercados, investimento e comércio através do estímulo à redução de barreiras, abertura comercial e negociação de acordos de livre-comércio. Nesse sentido, o documento destacou que os Estados Unidos já possuíam acordos de livre-comércio com 20 países. Apesar disso, o grande foco naquele momento era a conclusão das negociações da Parceria Transpacífico, a qual estava relacionada a uma meta específica em torno de fortalecer a integração econômica regional.

No que concerne à ajuda econômica os objetivos manifestados foram aumentar a segurança alimentar através do apoio a agricultores e da *Feed for the Future Initiative* para investir na produção de alimentos; fortalecer a integração de gênero nos programas de desenvolvimento da USAID; estimular a resiliência em países com crises recorrentes; prevenir e responder a crises e conflitos, combater fontes de fragilidade e prestar assistência humanitária a pessoas necessitadas através de investimento, mitigação e do aumento da eficácia das respostas aos desastres internacionais declarados pelo governo dos EUA; e melhorar as vidas através da aprendizagem e da educação. Ênfase especial foi dada à prestação de assistência humanitária na Síria.

Em relação à Segurança, a manifestação de posições conservadoras (1,4%) sobre forças armadas superou a manifestação de posições liberais (0,4%). Apenas posições conservadoras foram manifestadas sobre ajuda geopolítica (2,3%). As posições conservadoras sobre forças armadas tiveram como objetivos aumentar a segurança das fronteiras; reafirmar o equilíbrio entre os direitos individuais e a segurança coletiva; mitigar os efeitos do crime transnacional; combater as ameaças cibernéticas; dismantelar a Al-Qaeda, suas afiliadas e outras organizações terroristas e impedir que elas obtenham novos recrutas; combater as atividades desestabilizadoras do Irã e manter a paz e a segurança em toda a região da Ásia-Pacífico através da interrupção das atividades de proliferação da Coreia do Norte. Por outro lado, os objetivos liberais foram alcançar os principais marcos para promover o controle de armas e de não proliferação, incluindo a verificação de acordos internacionais com este foco.

Quanto à ajuda geopolítica os principais objetivos manifestados foram reduzir o crime organizado transnacional, combater o extremismo violento e fortalecer as leis em conjunto com governos de 40 países e implementar a Estratégia Internacional dos EUA para o Ciberespaço em parcerias com 50 países. Outras metas foram fazer avançar a Diretiva Presidencial de Assistência ao Setor de Segurança (PPD-23), ajudando os países parceiros a construir e sustentar a capacidade e a eficácia das instituições para proporcionar segurança e justiça para os seus cidadãos; continuar a assistência em relação à segurança de Israel; e auxiliar os países da Ásia-Pacífico alinhados com os EUA em suas capacidades para deter e mitigar ameaças.

A respeito dos assuntos intermésticos, posições liberais (0,2%) e conservadoras (0,2%) sobre imigração e multiculturalismo foram manifestadas na mesma proporção. Assim, de um lado, o Plano estabeleceu a meta de aumentar o percentual de refugiados admitidos pelos EUA. De outro, manifestou que o controle inadequado ou inexistente de fronteiras e do território soberano poderia afetar os EUA.

Entre as questões não ideológicas a que recebeu maior ênfase foi Segurança Energética (8,8%), seguida por Proteção Ambiental (7%) e Saúde Global (5,7%). No âmbito da proteção ambiental, o Plano Estratégico de Obama destacou o objetivo de promover a transição para um mundo com baixas emissões, resistente ao clima e expandir o acesso global à energia sustentável. Este objetivo fora condicionado as metas de reduzir o impacto das mudanças climáticas e promover o crescimento de baixas emissões; reduzir a taxa de acumulação atmosférica de gases do efeito estufa que causam as mudanças climáticas; reduzir as emissões de poluentes climáticos de curta duração e emissões de desmatamento; promover um crescimento econômico sustentável e amplo; construir uma forte ação doméstica e liderar ações internacionais para combater as mudanças climáticas; ajudar as sociedades a anteciparem e incorporarem planos para responder a potenciais impactos das alterações climáticas; ajudar os países a desenvolverem capacidades para empreenderem políticas de desenvolvimento com baixas emissões e promover o uso sustentável da terra, combinando mitigação das mudanças climáticas e resiliência com o crescimento em longo prazo.

O Plano de Obama também manifestou o objetivo de promover a Segurança Energética, o acesso à energia limpa e a transição para uma economia global mais limpa. Mencionando as mudanças ocorridas no setor global de energia que baixaram as importações de petróleo dos EUA para o menor nível em 20 anos e a crescente produção de gás no país, tornando-o um exportador em potencial, o documento elencou algumas metas. Estas foram expandir a geração e transmissão de energia limpa e aumentar a eficiência energética; aumentar o acesso a serviços de energia confiáveis e acessíveis para populações rurais e urbanas carentes no mundo inteiro; eliminar os subsídios aos combustíveis fósseis; trabalhar com parceiros globais para estabelecer setores de energia comercialmente viáveis que pudessem atrair investimentos para expandir o acesso à energia, aumentar o uso de energia limpa e tecnologias energeticamente eficientes e garantir uma administração responsável, transparente e efetiva de recursos energéticos; e aumentar o envolvimento diplomático dos EUA para promover e expandir a adesão à Agência Internacional de Energia, à Agência Internacional de Energia Renovável e à Iniciativa de Transparência das Indústrias Extrativas.

No que tange à saúde global, o Plano Estratégico manifestou o objetivo de fortalecer os esforços dos Estados Unidos para combater os desafios globais na saúde. Estes desafios consistem em surtos de doenças infecciosas que ameaçam a vida como a pneumonia, diarreia, malária, o vírus da gripe e o HIV, exacerbadas pela desnutrição e pelo acesso precário aos serviços de saúde. Para enfrentar estes desafios o Plano menciona a realização da Agenda de Segurança Sanitária Global, o apoio à Estrutura de Preparação para a Gripe Pandêmica da

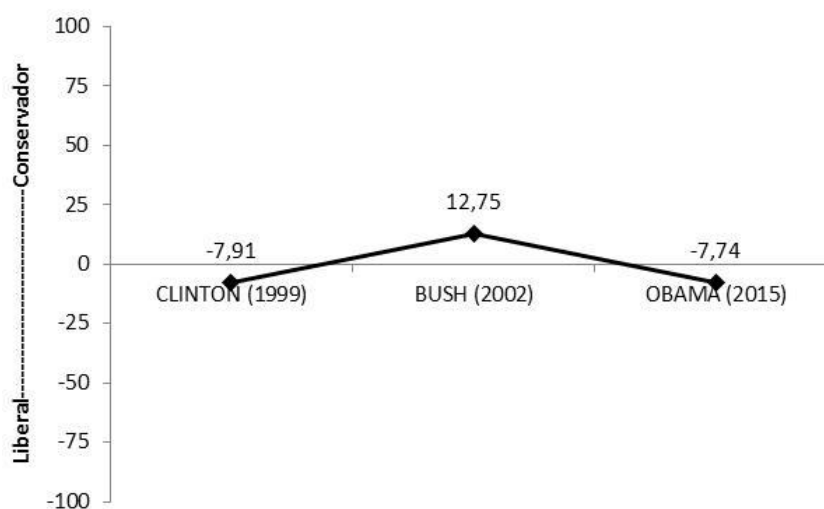
OMS e a ajudar aos países a cumprir o Regulamento Sanitário Internacional. Estes objetivos mais amplos foram acompanhados por duas metas específicas: reduzir os índices de mortalidade infantil no mundo e de mortes maternas evitáveis e criar condições para ter uma geração livre do HIV/AIDS através de prevenção, tratamento e do Plano de Emergência do Presidente para o Alívio da AIDS (PEPFAR).

### 6.1.3. VARIAÇÕES IDEOLÓGICAS E INFLUÊNCIA PARTIDÁRIA NAS DIRETRIZES DE POLÍTICA EXTERNA DE CLINTON, BUSH E OBAMA.

Analisando os vínculos anteriores dos ocupantes de cargos na burocracia de política externa vimos que as nomeações foram guiadas majoritariamente por escolhas partidárias. A esse respeito, os republicanos mostraram-se ainda mais partidários do que os democratas já que só indicaram personalidades ligadas a seu partido para ocupar cargos durante o Governo Bush. Já os democratas nomearam republicanos e independentes para ocuparem cargos nos governos de Clinton e Obama. Através do método da variação concomitante analisamos a possibilidade dos ocupantes de cargo terem influenciado a posição ideológica dos documentos que apresentam as diretrizes de política externa de cada administração.

A Estratégia de Segurança Nacional apresentou ênfase centro-liberal nas duas administrações democratas (Clinton e Obama) e ênfase conservadora na administração republicana (Bush), conforme o gráfico abaixo:

*Gráfico 20 - Posicionamento ideológico das Estratégias de Segurança Nacional do Departamento de Defesa.*

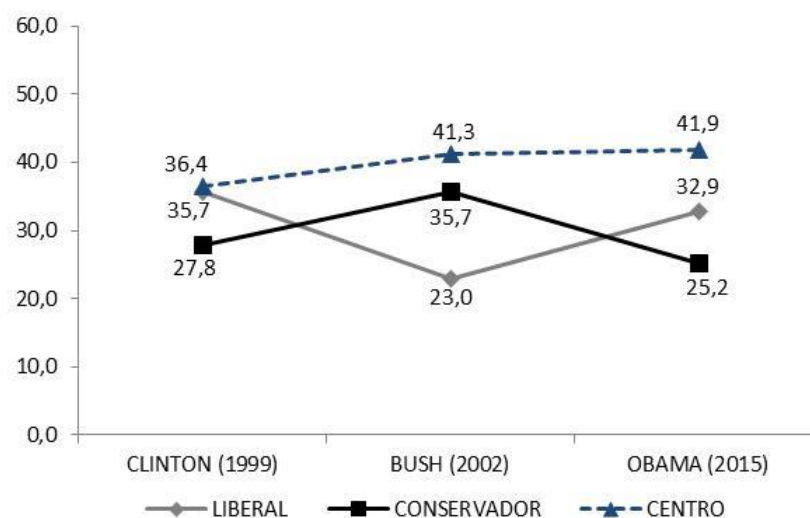


Fonte: Elaborado pelo autor.

A princípio vemos que há uma concomitância entre partido liberal (democratas) e ênfase liberal e partido conservador (republicanos) e ênfase conservadora. Todavia, os três Secretários de Defesa que participaram da redação deste documento, cada qual em sua Administração, foram republicanos: William Cohen (Governo Clinton), Donald Rumsfeld (Governo Bush) e Chuck Hagel (Governo Obama). Nesse sentido, podemos observar que o fato de ter nomeado Secretários republicanos não tornou as estratégias de segurança de Clinton e Obama conservadoras, muito pelo contrário. Porém, é importante salientarmos que outro personagem importante para a formulação do documento, o Conselheiro de Segurança Nacional, foi nomeado de acordo com o partido do Presidente nas três Administrações. Isto é, Clinton nomeou o democrata Sandy Berger, Bush nomeou a republicana Condoleezza Rice e Obama nomeou a democrata Susan Rice.

Analisando conjuntamente as duas nomeações, vemos que apenas na Administração Bush os dois ocupantes de cargos que participaram da redação da Estratégia vinham do mesmo partido: o republicano. Com efeito, essa característica da Administração Bush talvez seja suficiente para explicar porque sua Estratégia de Segurança manifestou uma ênfase centro-conservadora. Ademais, o argumento de que o partido no Executivo influencia a política externa é reforçado ao avaliarmos a variação do percentual de posições liberais, conservadoras e centristas separadamente em cada documento. Como é possível observar no gráfico abaixo, há uma tendência de relativa estabilidade, porém com crescimento constante, embora fraco, das posições centristas nos três documentos.

*Gráfico 21 - Frequência das posições liberais, conservadoras e centristas nas Estratégias de Segurança Nacional do Departamento de Defesa.*



Fonte: Elaborado pelo autor.

Dito isso, o conservadorismo da Estratégia de Segurança de Bush não cresceu a revelia da diminuição de posições centristas. Muito pelo contrário, ele ocorreu em conjunto com uma forte queda de posições liberais, que voltaram a crescer no Governo Obama, enquanto que posições conservadoras perderam espaço. Mas quais questões efetivamente influenciaram a variação da ênfase conservadora na Estratégia republicana em relação às Estratégias democratas? Voltando à análise destes documentos que fizemos acima vemos que a defesa do multilateralismo foi cerca de seis pontos percentuais menor na Estratégia de Bush em comparação com os documentos de Clinton e Obama. Ademais, a defesa do fortalecimento das forças armadas foi cerca de sete pontos percentuais em Bush, comparando-se aos documentos dos dois presidentes democratas. Outro ponto peculiar do texto de Bush foi o aumento das menções positivas e principalmente negativas a atores no sistema internacional. Ademais, menções favoráveis ao controle de armamentos foram muito maiores nas Estratégias dos presidentes democratas. Com efeito, estas tendências ajudam a reforçar o entendimento de que há uma influência partidária na formulação da Estratégia de Segurança Nacional.

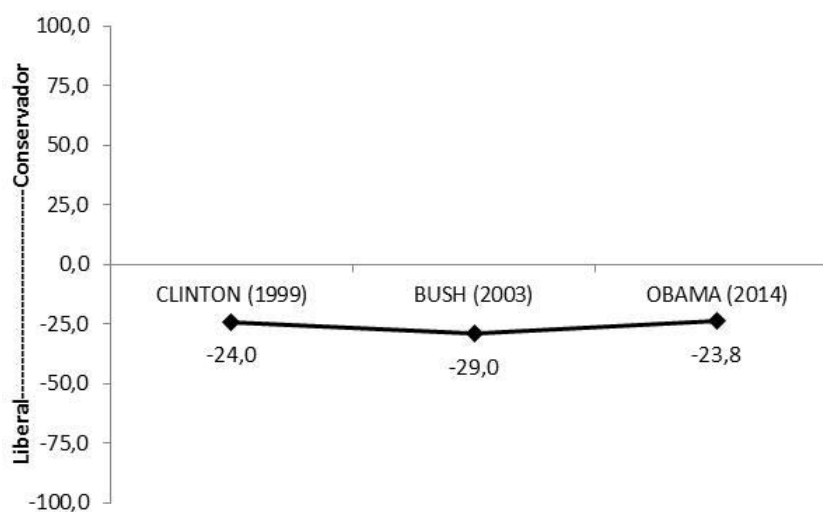
Todavia, esta explicação concorre com outra. A Estratégia de Segurança Nacional de 2002 tem uma peculiaridade em relação às Estratégias de Clinton e de Obama. Isto é, ela é a única que foi redigida como resposta a uma ameaça importante e também a única que apresentou uma estratégia de posicionamento centrífuga em relação ao manifesto de campanha do partido. Conforme temos argumentado, há uma relação entre contextos de desafio à segurança dos Estados Unidos e a promoção de políticas mais beligerantes e, portanto, conservadoras. Desse modo, a nomeação de um gabinete mais conservador no Governo Bush concorre com a necessidade de dar uma resposta à ameaça terrorista como explicações para a posição ideológica da Estratégia de Segurança Nacional de 2002 do Governo Bush.

Quanto aos governos democratas, a nomeação de um Gabinete suprapartidário parece não ter alterado a inclinação ideológica da Administração, que produziu um documento centro-liberal. Todavia, podemos conjecturar que caso fossem democratas os Secretários de Defesa nas Estratégias de Segurança de 1999 e 2015 o documento poderia ter apresentado uma ênfase ainda mais liberal. Como veremos a seguir, gabinetes inteiramente democratas foram concomitantes a Planos Estratégicos mais liberais do que essas Estratégias de Segurança. Ademais, não podemos excluir *a priori* a possibilidade de que os contextos

externos mais favoráveis (ameaças secundárias ou controladas) dos governos de Clinton e Obama em comparação com o contexto desfavorável (forte percepção de riscos à segurança) do governo Bush, tenham favorecido a formulação de documentos mais liberais.

Já os Planos Estratégicos foram editados quando os partidos tinham gabinetes inteiramente alinhados. Isto é, a democrata Madelaine Albright era a Secretária de Estado de Clinton em 1999, os republicanos Collin Powell (Secretário de Estado) e Andrew Natsios (Administrador da USAID) eram os nomeados no Governo Bush e os democratas John Kerry (Secretário de Estado) e Rajiv Shah (Administrador da USAID) ocupavam cargos no Governo Obama. Apesar disto, o Plano Estratégico de Bush não apresentou ênfase centro-conservadora. Pelo contrário, foi o mais liberal dos três. Aliás, os três Planos Estratégicos foram mais liberais do que os manifestos de campanha dos partidos incumbentes, empregando estratégias centrífugas de posicionamento, conforme o gráfico abaixo:

*Gráfico 22 - Posicionamento ideológico dos Planos Estratégicos do Departamento de Estado e da USAID.*

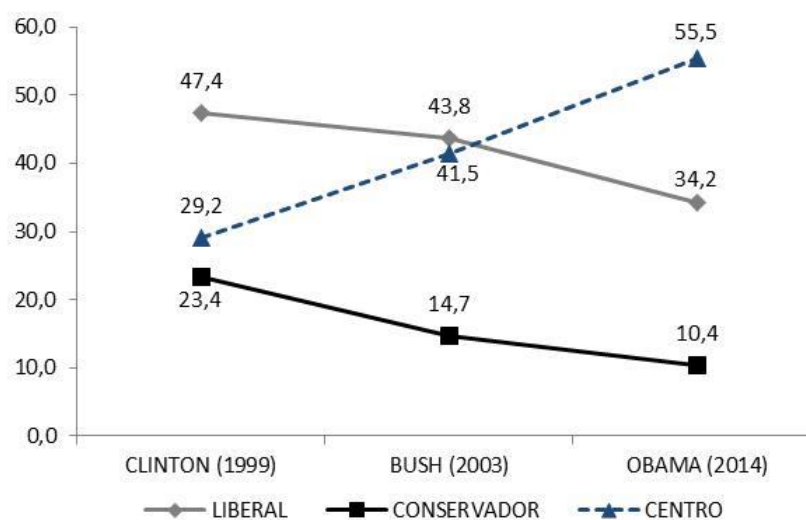


Fonte: Elaborado pelo autor.

Não obstante, enquanto posições liberais e conservadoras tiveram seu percentual reduzido ao longo do tempo, posições não ideológicas tiveram seu percentual aumentado entre 1999 e 2015. Estas tendências podem ser observadas no gráfico abaixo:



*Gráfico 23 - Frequência das posições liberais, conservadoras e centristas nos Planos Estratégicos do Departamento do Estado e da USAID.*



Fonte: Elaborado pelo autor.

Desse modo, o Plano Estratégico de Bush foi mais liberal, mesmo tempo reduzindo posições liberais, já que reduziu também posições conservadoras. Nos três documentos há fortes ênfases na defesa do multilateralismo, da ajuda econômica e da promoção de valores. Isso quer dizer que os Planos Estratégicos são muito semelhantes? Em parte sim. Contudo, aprofundando-se qualitativamente é possível encontrarmos uma diferença fundamental. Em estudo anterior, comparando-se os Planos Estratégicos de Clinton e Bush vimos que havia uma diferença na forma como cada administração compreendia o encadeamento entre segurança, democracia e prosperidade. Isto é, no plano do governo democrata o estímulo à prosperidade por meio de programas de ajuda econômica reduziria a pobreza e criaria condições para que houvesse uma estabilidade democrática, o que por sua vez, reduziria os riscos à segurança. Por outro lado, no documento do governo republicano, a segurança é considerada como uma condição prévia para o estabelecimento de governos e instituições democráticas que, por sua vez, dariam suporte ao desenvolvimento econômico (CONTRERA; LIMA, 2009). Efetivamente, essas visões dialogam com as perspectivas ideológicas de democratas e republicanos, o que sugere que a influência partidária não é nula no Plano Estratégico.

Por outro lado, há movimentos ideológicos nesses documentos que reforçam a influência da burocracia concursada de política externa nas suas formulações. Enquanto há uma tendência de queda da defesa do multilateralismo há uma tendência de aumento da promoção de valores de Clinton a Obama. Além disso, ocorre também uma tendência de

queda em relação à defesa do fortalecimento militar, de documento para documento. Outro dado interessante é que os democratas deram ênfase maior aos assuntos intermésticos do que os republicanos. Em conjunto, estas tendências mostram que o documento vem ficando cada vez menos ideológico ao longo do tempo.

Se considerarmos que as formações de gabinete dos governos democratas e republicano no escopo do Plano Estratégico seguiram estritamente linhas partidárias, é no mínimo curioso a influência partidária ser menor do que na Estratégia de Segurança, em que dos três gabinetes possíveis, dois foram suprapartidários. O crescimento das posições não ideológicas ao longo do tempo mostra que a burocracia do Departamento de Estado e da USAID tem prevalecido sobre as influências partidárias. Não à toa, os três documentos apresentaram grande ênfase posições multilaterais, promoção de valores e ajuda econômica externa. Estas três temáticas resumem as missões do Departamento do Estado e da USAID em torno de promover a diplomacia e ajudar no desenvolvimento internacional.

Ante o exposto, embora não esteja descartada a influência que gabinetes partidários possam ter sobre as diretrizes de política externa, quando ocorrem, como no caso na Estratégia de Segurança, estas influências concorrem com outras explicações como a emergência de uma ameaça no cenário externo. Não obstante, a missão da burocracia de política externa parece prevalecer sobre a influência do gabinete partidário, sobretudo no Plano Estratégico. Desse modo, a influência partidária sobre as diretrizes de política externa dessas administrações ocorre e é perceptível. Porém, ela tem sido cada vez menor ao longo do tempo.

## **6.2. AS POSIÇÕES DO PRESIDENTE EM VOTAÇÕES DE POLÍTICA EXTERNA E AS RELAÇÕES EXECUTIVO-LEGISLATIVO**

Conforme discutimos na segunda seção, o Presidente dos Estados Unidos também acumula poderes legislativos. Apesar de não possuir a prerrogativa de iniciar legislação, o Presidente pode comunicar periodicamente o Congresso acerca de suas posições para determinadas questões, exercer seu poder de veto em questões que não concorda e ainda emitir unilateralmente ordens executivas. As relações entre o Executivo e o Legislativo podem ser entendidas como um jogo de culpa (GROSECLOSE; McCARTHY, 2001; CONLEY, 2005). A premissa deste jogo é a de que o Presidente, o Congresso ou ambos podem não estar necessariamente interessados em resultados políticos substantivos. Isto é, o Congresso intencionalmente pode provocar um veto mesmo que haja pouca possibilidade de

derrubá-lo. De outro modo, o Presidente pode vetar um projeto de lei simplesmente para firmar uma posição, mesmo se o projeto foi originalmente aprovado por uma coalizão bipartidária no Congresso e mesmo se o veto está sujeito a cair. Tanto o Presidente quanto o Congresso percebem benefícios eleitorais neste jogo que superam o potencial de uma perda ou impasse político. O objetivo do jogo é angariar a simpatia da opinião pública, reunir apoio partidário e a determinar a próxima rodada de negociações ou o próximo ciclo eleitoral.

De acordo com Conley (2005), o poder de veto do Presidente altera fundamentalmente a natureza do jogo e dá-lhe uma vantagem decisiva contra um Congresso controlado pela oposição. Usando o veto em conjunto com a retórica discursiva, os presidentes dos EUA geralmente são mais bem posicionados no cenário institucional para prevalecer quando há desacordo estratégico. Por outro lado, desacordos estratégicos tem como desvantagem a possibilidade de paralisia decisória. Esta pode gerar danos significativos nas operações governamentais. Além disso, é mais difícil para o eleitorado atribuir culpa ou crédito quando há impasses.

Ainda que não possa iniciar legislação, o Presidente pode comunicar o Congresso a respeito de suas posições através do Discurso de Estado da União ou mensagens, discursos à imprensa. Visando analisar o jogo que ocorre entre o Executivo e o Legislativo, selecionamos as votações de política externa em que o Presidente manifestou uma posição, seja pela aprovação ou pela desaprovação. A fonte para determinar estas votações é o Almanaque anual do *Congressional Quarterly* (CQ). Neste almanaque constam todas as declarações públicas e mensagens do Presidente para determinar que legislação ele apoia ou não apoia. Nesse sentido, avaliamos a taxa de sucesso presidencial e ocorrência de vetos em votações de política externa que ocorreram durante os governos de Bill Clinton, George W. Bush e Barack Obama.

### **6.2.1. SUCESSO PRESIDENCIAL E VETOS NO GOVERNO CLINTON**

No decorrer das quatro legislaturas ocorridas durante seus dois mandatos, Clinton se posicionou em 153 votações sobre política externa na Câmara. Desse montante, em apenas 27,4% o Presidente se manifestou pela aprovação. Isto é, na maioria das votações Clinton se manifestou contrário às matérias em plenário. Provavelmente, esta postura do Presidente pode estar relacionada ao fato de o Partido Democrata ter possuído o controle da Câmara apenas na primeira das quatro legislaturas. Entre 1995 e 2000 a Casa foi amplamente dominada pelos republicanos. Esse longo período de conflito com a oposição parece ter se refletido na taxa de sucesso de Clinton. Considerando a média das 153 votações em que o Presidente se

posicionou durante seus mandatos, sua taxa de sucesso foi de apenas 45,7%. Assim, em relação ao Presidente Clinton, a Câmara apresentou um comportamento centrífugo. Considerando separadamente os domínios temáticos da política externa, Clinton obteve maior taxa de sucesso em votações sobre Economia (80%) e menor taxa de sucesso em votações sobre assuntos intermésticos (21,1%), enquanto que em Diplomacia (49,1%) e Segurança (44,6%), que foram os domínios nos quais Clinton mais apresentou posições, apresentaram taxas próximas à média geral.

Já no Senado, Clinton se manifestou durante seus dois mandatos em 114 votações de política externa, das quais 50,8% foram pela aprovação, ou seja, quase duas vezes mais do que na Câmara. Ainda que o Senado tenha tido a mesma composição de maiorias que a Câmara – apenas na primeira legislatura os democratas tinham o controle do Senado – a taxa de sucesso presidencial foi bastante distinta. A média no período foi de 71,9%. Desse modo, o Senado apresentou uma tendência centrípeta em relação à Clinton. A respeito dos domínios de política externa, a maior taxa de sucesso foi em assuntos intermésticos (84,2%), seguido de Diplomacia (79,4%), Segurança (64,9%) e em menor grau Economia (50%).

Há, assim, duas diferenças importantes no sucesso presidencial comparando-se as duas Casas. A primeira delas é a de que a composição favorável aos republicanos na maioria das legislaturas só diminuiu substancialmente a taxa de sucesso de Clinton na Câmara. A segunda é a inversão entre os domínios temáticos com maior e menor sucesso nas duas Casas. De acordo com Conley (2004), a estratégia de Clinton para enfrentar um governo dividido se baseava no uso implícito do veto. Durante o segundo mandato de Clinton (1997-2001) ele emitiu 102 ameaças públicas de veto. Muitas dessas leis vetadas se referiam a políticas da agenda republicana que causaram uma controvérsia considerável no Congresso. Embora alguns projetos de lei tenham sido aprovados na Câmara de acordo com as orientações ideológicas dos partidos, eles nunca foram aceitos pelo Senado, então mais moderado.

Das ameaças, se converteram em vetos 37 matérias aprovadas no Congresso no Governo Clinton, das quais 8 estão relacionadas à política externa. Nenhum desses 8 vetos foi derrubado, embora tenha ocorrido tentativas de derrubar dois deles na Câmara e um no Senado. São esses os vetos sobre a Lei Fiscal de autorização orçamentária da Defesa Nacional de 1996 (H.R. 1530), a Lei Fiscal de autorização orçamentária das Relações Exteriores de 1996 e 1997 (H.R. 1561) e a Lei de Resíduos Nucleares de 2000 (S. 1287). Por outro lado, não houve tentativa de derrubar os vetos à Lei de autodefesa da Bósnia e Herzegovina de 1995 (S. 21), a Lei de sanções contra a proliferação de mísseis pelo Irã de 1998 (H.R. 2709), a Lei de Reforma e Reestruturação da Política Externa de 1998 (H.R. 1757), a Lei orçamentária

de operações no exterior, financiamento à exportação e programas relacionados de 2000 (H.R. 2606) e a Lei orçamentária de Inteligência de 2001 (H.R. 4392). Se de um lado as ameaças de veto apresentaram um impacto sobre a taxa de sucesso presidencial no Senado, a análise dos vetos em si mostra que houve maior conflito interpoderes em questões de alocação de recursos. Em questões políticas importantes como a envolvendo a Bósnia e o Irã, o Congresso não ousou desafiar o veto presidencial. Já a Lei de resíduos nucleares, única questão efetivamente política cujo veto foi desafiado pelo Senado envolvia uma disputa importante na área de energia e proteção ambiental. Na justificativa de seu veto, o Presidente alegou que o projeto de lei limitaria a autoridade da Agência de Proteção Ambiental (EPA) para emitir padrões de radiação que protejam a saúde humana e o meio ambiente.

### **6.2.2. SUCESSO PRESIDENCIAL E VETOS NO GOVERNO BUSH**

Durante seus oito anos de administração, Bush se posicionou em 112 votações relacionadas à política externa na Câmara. Desse conjunto, se manifestou pela aprovação de somente 35,7%. Diferentemente de Clinton, Bush contou com a maioria da Câmara a seu favor em três das quatro legislaturas. Apenas na 110ª legislatura, última de seu mandato, os republicanos perderam o controle da Casa para os democratas. Superior à de Clinton, ainda assim a taxa de sucesso de Bush não foi muito elevada, sendo apenas 58,9%. Com efeito, em relação à Bush, a Câmara apresentou uma tendência centrípeta. Embora a primeira vista pareça contra intuitivo que a taxa de sucesso de Bush na Câmara não seja tão elevada como, por exemplo, no Senado em vista do amplo domínio do Partido Republicano, ela se deve ao fato de que 42,8% das matérias votadas em política externa em que ele se posicionou ocorreram justamente na legislatura em que Bush não tinha a maioria na Câmara. Isso justifica também o fato de Bush ter se manifestado mais contrário do que favorável nas matérias de política externa em que se posicionou. Analisando os domínios específicos da política externa, vemos que Bush obteve maior taxa de sucesso na Câmara em Economia (75%), seguida de assuntos intermésticos (71,4%), Diplomacia (60%) e Segurança (53%).

Por sua vez, no Senado, Bush se manifestou em 105 votações ocorridas durante seus dois mandatos. Muito similar à Clinton, Bush se posicionou favoravelmente em 51,4% dessas matérias. Diferentemente da Câmara, onde contou com a maioria da Casa na maior parte de seu mandato, Bush enfrentou um Senado dividido, podendo contar com a maioria a seu favor em apenas 39% dessas 105 votações. Em contrapartida, a maioria democrata parece não ter desafiado fortemente Bush, que na média, apresentou durante seus mandatos uma taxa de sucesso de 73,3% – pouco acima da taxa apresentada por Clinton no Senado. Assim, o Senado

manifestou uma tendência centrípeta em relação à Bush. Em relação aos domínios específicos, Bush obteve maior taxa de sucesso em Diplomacia (79%), seguido de perto por Segurança (76,5%) e depois Economia (66,6%) e assuntos intermésticos (41,6%).

Nesse sentido, enquanto que na Câmara a oposição democrata durante a 110ª legislatura desafiou Bush com a aprovação de muitas matérias em que o Presidente não concordava limitando sua taxa de sucesso, no Senado a maioria democrata durante a maior parte do Governo Bush não colocou muitos desafios ao Presidente, que contou com uma alta taxa de sucesso. Assim como na Administração Clinton, os domínios políticos com maior e menor taxa de sucesso não foram os mesmos na Câmara e no Senado durante a Administração Bush.

Contando com maior apoio no legislativo do que seu antecessor, Bush vetou apenas 12 legislações durante seu mandato, das quais três estão relacionadas à política externa. Nenhum dos vetos foi derrubado, embora tenham ocorrido tentativas frustradas de derrubar dois deles na Câmara. São eles os vetos sobre uma Lei de dotação orçamentária que tratava sobre a preparação para tropas dos EUA, cuidados aos veteranos, recuperação do furacão Katrina e Iraque de 2007 (H.R. 1591) e a Lei Fiscal de autorização orçamentária de Inteligência de 2008 (H.R. 2082). Em contrapartida, não houve tentativa de derrubar o veto de Bush à Lei Fiscal de autorização orçamentária da Defesa Nacional de 2008 (H.R. 1585). Assim como no Governo Clinton, o foco dos vetos de Bush está em questões de distribuição de recursos.

### **6.2.3. SUCESSO PRESIDENCIAL E VETOS NO GOVERNO OBAMA**

Nas três primeiras legislaturas que ocorreram durante seu governo, Obama se posicionou em 86 votações sobre política externa na Câmara. Assim como ocorreu com seus antecessores, a maioria das posições de Obama foi contrária às matérias propostas. Isto é, ele se manifestou favorável à aprovação de apenas 36% dessas votações. Contando com o apoio da maioria da Casa apenas na 111ª legislatura, Obama teve a menor taxa de sucesso na Câmara entre os três Presidentes: 43%. Dessa forma, a Câmara apresentou uma tendência centrífuga em relação à Obama. A maior taxa de sucesso foi em Economia (50%), seguida de Segurança (46%), Diplomacia (44,4%) e assuntos intermésticos (25%).

Por outro lado, no Senado, a situação foi bem diferente. Obama se posicionou em 56 votações durante as três legislaturas analisadas. Dessas, 83,9% foram manifestações pela aprovação das matérias de política externa. Tratou-se de uma tendência centrípeta do Senado em relação à Obama. Do mesmo modo, Obama obteve 83,9% de taxa de sucesso no Senado, a maior entre os três Presidentes. A este respeito, observamos que Obama pode contar com a

maioria democrata controlando o Senado durante estas três legislaturas, o que parece estar relacionado a esta alta taxa de sucesso do Presidente. Considerando os domínios, as maiores taxas de sucesso presidencial no Senado foram em Economia (100%) e assuntos intermésticos (100%), porém com apenas duas votações cada. Em seguida vem Diplomacia (94,4%) e Segurança (83,3%).

Comparando-se os resultados obtidos por Obama na Câmara e no Senado, parece haver uma grande influência do controle partidário dessas Casas sobre sua taxa de sucesso. Quanto aos domínios de política externa, apesar de Economia ter sido o tema em que o Presidente teve mais apoio a suas posições nas duas Casas, foi pouco frequente.

Finalmente, Obama vetou 12 legislações durante seu mandato, sendo que metade destes vetos foi em questões de política externa<sup>29</sup>. Um desses vetos foi derrubado e virou lei. Trata-se da Lei “Justiça contra os patrocinadores do Terrorismo” (S. 2040). Esta lei permitiria aos familiares de vítimas do 11 de setembro processar a Arábia Saudita por seus supostos vínculos com os terroristas que levaram a cabo os ataques. Em seu veto, Obama alegou que essa lei quebraria uma prática de longa data de que as nações soberanas estão protegidas contra esses tipos de ameaças legais. Além disso, poderia haver implicações negativas para funcionários americanos no exterior, que poderiam ser processados em tribunais estrangeiros por causa de ações militares ou diplomáticas dos EUA no exterior se outros Estados decidissem adotar legislação semelhante. Apesar das preocupações do Presidente, esta lei contou com amplo apoio bipartidário e, desse modo, seu veto foi derrubado. Além disso, houve uma tentativa frustrada do Senado para derrubar uma lei que regulamentava o gasoduto Keystone XL entre o Canadá e os Estados Unidos. Em seu veto, Obama argumentou que a decisão de aprovação do gasoduto devia ser do Poder Executivo. A tentativa de derrubar o veto foi amplamente apoiada pelo Partido Republicano e contou ainda com o apoio de oito democratas, mas não foi suficiente para tal.

Outras quatro leis foram vetadas sem houvesse tentativa de derrubá-los pelo legislativo. Essas legislações são uma Lei que trata da autorização orçamentária da Defesa Nacional de 2016 (H.R. 1735) e três resoluções que desaprovavam regras apresentadas pela Agência de Proteção Ambiental (EPA). A primeira delas era relativa às normas de desempenho para emissões de gases de efeito estufa provenientes de fontes estacionárias novas, modificadas e reconstruídas (S.J.Res. 23); a segunda era relativa às diretrizes de emissão de poluentes de carbono para fontes estacionárias existentes (S.J.Res. 24) e a terceira era sobre a definição do

---

<sup>29</sup> Estes vetos ocorreram na 114ª legislatura, cujas votações não fazem parte de nosso recorte temporal.

entendimento de “águas dos Estados Unidos” sob a Lei Federal de Controle de Poluição de Água (S.J.Res. 22).

Diferentemente das administrações anteriores, vimos que com exceção de uma disputa orçamentária, os vetos de Obama concentram-se efetivamente sobre questões políticas, sendo uma relativa ao direito internacional e as outras relacionadas às disputas envolvendo o desenvolvimento da matriz energética dos Estados Unidos e suas implicações ambientais. Ademais, ressaltamos que todos estes vetos ocorrem na 114ª legislatura, última do governo Obama, em que ele perdeu o controle da maioria nas duas Casas.

#### **6.2.4. AS CONDIÇÕES QUE INFLUENCIARAM O SUCESSO PRESIDENCIAL DE CLINTON, BUSH E OBAMA NA POLÍTICA EXTERNA**

Ao todo, os Presidentes manifestaram-se em 351 oportunidades na Câmara e em 275 oportunidades no Senado em votações de política externa. Esses montantes correspondem a 11,8% e 21,3% do total de votações relacionadas à política externa ocorridas na Câmara e no Senado, respectivamente. Isto é, apesar de possuir a prerrogativa de se posicionar nas legislações como forma de indicar as preferências da Administração, o Presidente não usa este expediente de forma frequente, resguardando a manifestação de suas posições para votações mais importantes. Nas ocasiões em que ele se posiciona, quais condições teriam efetivamente influenciado o sucesso presidencial na política externa?

Assim como na arena eleitoral, a percepção de ameaça pode ser uma explicação. Segundo Lindsay (2003), enquanto a percepção da existência de ameaças aumenta a tendência de deferência do Congresso às propostas do Executivo em política externa, a percepção de inexistência estimula os congressistas a desafiar mais as posições do Presidente. Isso ocorre porque diminuem os custos eleitorais dos legisladores em se opor ao Presidente. Nesse sentido, testamos a seguinte hipótese:

H1: A baixa percepção de ameaça à segurança do país tende a diminuir o apoio dos legisladores à posição do Presidente.

Outra variável importante é a aprovação presidencial. Segundo Neustadt (1960), o poder de um presidente é compatível com a sua capacidade de persuadir, a qual é, em parte, uma função de seu apoio na opinião pública. Essa capacidade depende também das percepções daqueles que são os alvos dos esforços do Presidente. No entanto, o vínculo entre



apoio popular ao presidente e apoio dos congressistas à posição presidencial não é considerado um consenso na literatura. Para Bond e Fleisher (1984) e Meernik (1993) a influência da popularidade do presidente sobre o resultado das votações é limitada. Por outro lado, há evidências dessa relação nos estudos de Rivers e Rose (1985) e Rohde e Simon (1985). Estes últimos, aliás, mostram que a aprovação popular aumenta a capacidade do presidente para sustentar vetos.

Avançando nessa discussão, Bond e Fleisher (2001) constataram que a identificação partidária tem uma forte influência sobre a avaliação de desempenho do Presidente. Canes-Wrone e Marchi (2001), por sua vez, demonstraram que a relevância e a complexidade de um assunto determinariam o grau de apoio que o Presidente pode capitalizar sobre a aprovação do mesmo. A respeito da possível variação da aprovação presidencial em diferentes assuntos, Cohen (2002) demonstra que a avaliação das políticas econômica e externa tem impactos significativos e comparáveis sobre a aprovação presidencial geral. McAvoy (2006) chegou à conclusão semelhante, porém demonstrou que a opinião pública muda a maneira pela qual ela avalia os presidentes ao longo do tempo em política externa. Em face destes achados, testamos a seguinte hipótese:

H2: Quanto menor a aprovação presidencial, maior a probabilidade da maioria do Congresso não apoiar a posição do Presidente.

Finalmente, poderia ser uma explicação o controle partidário do legislativo. Segundo Davidson (1985) as relações Executivo-Legislativo não são um jogo perfeitamente equilibrado. Se um dos poderes estiver por cima, o outro pode não estar necessariamente abaixo. Entre os fatores que podem afetar as relações interpoderes, o autor considera o controle partidário do governo como o mais óbvio e nele visualiza três padrões. No primeiro padrão, descrito como *governo de partido*, tanto o Poder Legislativo quanto o Executivo são controlados pelo mesmo partido. Por sua vez, ocorre *maioria truncada* quando o partido do presidente controla uma, mas não ambas as casas do Congresso. Por fim, pode ocorrer uma situação de *governo dividido*, com o Congresso e a presidência nas mãos de partidos diferentes. Em cada uma destas situações, os partidos de situação e oposição podem assumir distintos posicionamentos.

De acordo com Epstein (2000), caso presidência e Congresso, em sistemas presidencialistas, fossem controlados por partidos diferentes, igualmente coesos e ideológicos, haveria mais chances para a instabilidade. Isto porque governos divididos são menos

propensos a construir consenso e, quando os partidos são ambos coesos e sustentam ideologias distintas, existem maiores possibilidades de conflito. Focados na compreensão de como os conflitos interpoderes afetam o processo de formulação de políticas no Congresso, Hughes e Carlson (2015) concluem que em contextos de governo dividido, quando os partidos estão moderadamente ou altamente polarizados há uma relação significativa entre a força do partido do presidente e o atraso no processo legislativo. Mack et. al (2011), confirmaram em estudo que o Presidente alcança maior sucesso no Congresso quando o seu partido é dominante. Gibbs (2009), anteriormente, já havia indicado que a margem de controle do Congresso, junto com a popularidade presidencial e as condições econômicas do país influenciavam significativamente na determinação do sucesso do presidente no Congresso. Diante do exposto, formulados a hipótese:

H3: A probabilidade de o legislativo apoiar a posição do Presidente nas votações de política externa é maior quando seu partido tem a maioria na Casa.

A variável dependente deste modelo é o sucesso presidencial e ela é binária. Ela assume o valor 1 quando a maioria necessária (seja simples ou qualificada) de uma Casa legislativa vota na mesma posição manifestada pelo Presidente para aprovar ou rejeitar legislação e, de outro modo, ela assume o valor 0 quando a maioria se manifesta contrariamente à posição do Presidente ou quando não se forma uma maioria qualificada para aprovar uma legislação apoiada pelo Presidente. As variáveis independentes são a percepção de ameaça externa, a taxa de aprovação presidencial e o controle partidário do legislativo. Apenas a variável aprovação presidencial é contínua, sendo as outras duas binárias. Sendo assim, a variável controle partidário do legislativo assume o valor 1 quando o partido do Presidente conta com a maioria simples da Casa e o valor 0 quando o partido opositor tem a maioria. Por sua vez, a variável percepção de ameaça assume o valor 1 quando esta percepção for alta e 0 quando for baixa.

Rodamos o modelo de regressão proposto para as duas Casas individualmente. Das três variáveis independentes presentes no modelo, apenas a variável controle partidário do legislativo foi considerada significativa na Câmara (a .0000) e no Senado (a .0007). Isso significa que exceto essa variável, as outras não exercem influência significativa sobre a probabilidade de o Presidente obter o apoio da maioria da Casa em determinada votação.

Antes de tratarmos efetivamente dos resultados dessa análise, apresentamos as medidas de ajuste do modelo para as duas Casas. Para testar a hipótese nula de que todos os

coeficientes exceto a constante são iguais a zero, o modelo probit fornece o valor da probabilidade de log chi quadrado, que corresponde ao teste F no modelo clássico de Regressão Linear. No modelo da Câmara, a probabilidade do log chi quadrado é de 85,24 (significativo ao nível .0001) e, no modelo do Senado é de 7,27 (significativo ao nível .0070). Desse modo, o modelo do Senado não é tão bem ajustado quanto o da Câmara. Verificamos também o potencial dos modelos preverem corretamente a probabilidade de ocorrer ou não sucesso presidencial. O modelo da Câmara especificou corretamente 73,5%, enquanto no modelo do Senado foi previsto corretamente 74,91%. As observações dos modelos estão disponíveis nas tabelas abaixo:

*Tabela 1 - Modelo de Sucesso Presidencial na Câmara dos Representantes.*

| <b>Variável Independente</b>       | <b>Coefficiente</b> | <b>T statistic (z)</b> | <b>P&gt; z </b> |
|------------------------------------|---------------------|------------------------|-----------------|
| Controle Partidário do Legislativo | 1.34                | 8.86                   | 0.000           |
| <i>Constante</i>                   | -.51                | -5.74                  | 0.000           |

Percentual de Classificações Corretas: 73,5%

Log likelihood: -200.6, N= 351

Fonte: Elaborado pelo autor.

*Tabela 2 - Modelo de Sucesso Presidencial no Senado.*

| <b>Variável Independente</b>       | <b>Coefficiente</b> | <b>T statistic (z)</b> | <b>P&gt; z </b> |
|------------------------------------|---------------------|------------------------|-----------------|
| Controle Partidário do Legislativo | .44                 | 2.68                   | 0.007           |
| <i>Constante</i>                   | .47                 | 4.28                   | 0.000           |

Percentual de Classificações Corretas: 74.91%

Log likelihood: -151.2, N= 275

Fonte: Elaborado pelo autor.

A partir destes resultados, testamos a hipótese de que a probabilidade de o legislativo apoiar a posição do Presidente nas votações de política externa é maior quando seu partido tem a maioria na Casa. Descobrimos que a probabilidade de o Presidente obter sucesso em suas posições nas votações de política externa é 49,4% maior na Câmara e 14% maior no Senado quando seu partido tem a maioria na referida Casa do que quando não tem. Embora esse resultado já fosse esperado, vimos que esta variável teve um peso maior sobre o sucesso presidencial na Câmara do que no Senado. Uma provável explicação para tamanha diferença entre as duas Casas reside no fato de que a Câmara foi controlada pelo partido do Presidente em menos oportunidades do que no Senado, o que teria motivado um comportamento mais desafiador da Câmara em relação às posições do Presidente em política externa. Esta diferença se reflete na taxa de sucesso presidencial média no decorrer do período. Na Câmara

ela foi de apenas 49,2%, enquanto que no Senado ela foi de 74,9%. Corrobora esse entendimento o fato de o Presidente ter se manifestado mais vezes contra (238) legislações do que a favor na Câmara (113), enquanto que no Senado a relação foi inversa (159 manifestações a favor ante 116 manifestações contrárias). Ademais, a literatura teoriza a diferença entre as Casas em face de o Senado ser considerado mais moderado ideologicamente do que a Câmara (THURBER, 1996).

### **6.3. CONCLUSÕES PARCIAIS**

Buscamos ao longo desta seção verificar se o partido do Presidente poderia influenciar a política externa no Executivo. Inicialmente, verificamos que os partidos têm formado seus gabinetes de política externa majoritariamente seguindo linhas partidárias. Isto quer dizer que republicanos tenderam a nomear personalidades vinculadas ao Partido Republicano e os democratas a nomear personalidades vinculadas ao Partido Democrata. Porém, tendo em vista ganhar apoio no Congresso, os democratas nomearam republicanos para o cargo de Secretário de Defesa nos governos de Clinton e Obama.

Em seguida, analisamos a posição ideológica das Estratégias de Segurança Nacional e dos Planos Estratégicos dos governos de Clinton, Bush e Obama em função do vínculo partidário dos ocupantes de cargo. Enquanto que para a Estratégia de Segurança os principais cargos influenciadores são Secretário de Defesa e Conselheiro de Segurança Nacional, para o Plano Estratégico os principais cargos são Secretário de Estado e Administrador da USAID.

Nossos resultados mostraram que há uma ênfase centro-liberal focada no multilateralismo nas Estratégias de Segurança dos presidentes democratas e uma ênfase centro-conservadora focada no fortalecimento militar no mesmo documento do Governo Bush, sugerindo uma possível influência do partido do Presidente. Essa influência, aliás, perpassaria o fato de os gabinetes democratas serem suprapartidários. Todavia, pode ser uma explicação alternativa a variação da percepção de ameaça no contexto externo, tendo em vista que o documento de Bush foi direcionado a uma ameaça em específico, o terrorismo transnacional, enquanto que as Estratégias dos democratas foram formuladas em contextos com baixa percepção de ameaça. Em relação aos Planos Estratégicos, vimos que apesar dos gabinetes serem estritamente partidários, a influência da burocracia de política externa veio crescendo a cada documento, tornando-o menos ideológico e menos influenciado pelos partidos que ocupavam a presidência. Dessa forma, é possível verificar que há uma influência ideológica dos partidos na presidência, mais do que uma influência do gabinete montado por

este partido no processo de formulação das diretrizes de política externa. Entretanto, esta influência tem diminuído a cada presidência. Isso que indica que as missões, valores e objetivos do Departamento de Estado e da USAID têm se sobreposto às ideologias partidárias. O resultado disso é um alto grau de continuidade nas diretrizes de política externa nesses departamentos. Nesse sentido, a burocracia desses departamentos faz do Plano Estratégico uma política de Estado.

Caracterizando as relações Executivo-Legislativo como um jogo da culpa, vimos que os presidentes têm manifestado suas posições de política externa mais frequentemente no Senado do que na Câmara. É também o Senado a Casa em que os presidentes têm encontrado maior apoio para suas posições: 74,9% ante 49,2% na Câmara. O presidente com maior taxa de sucesso na Câmara foi Bush, ao passo que no Senado foi Obama. Ademais, Bush foi o Presidente cujos vetos foram mais desafiados pelo Congresso, entretanto, apenas Obama teve um veto derrubado.

Analisando as condições que influenciam a taxa de sucesso do Presidente nas votações de política externa em que ele se posicionou, vimos que apenas a variável “Controle Partidário do Legislativo” foi significativa, tanto na Câmara, quanto no Senado. Nossos resultados mostraram que a probabilidade de o Presidente obter sucesso em suas posições nas votações de política externa é 49,4% maior na Câmara e 14% maior no Senado quando seu partido tem a maioria na referida Casa do que quando não tem. Essa diferença entre as Casas estaria relacionada ao fato de o partido do Presidente ter controlado a maioria da Câmara em menos oportunidades do que no Senado.

Em conjunto, esses dados demonstram que o controle da maioria do Legislativo é essencial para o Presidente obter sucesso na política externa. Enquanto no Senado as posições do Presidente em política externa culminaram em consenso, na Câmara elas foram marcadas por conflito.

## **7. POSIÇÕES PARTIDÁRIAS EM VOTAÇÕES DE POLÍTICA EXTERNA NA ARENA DO LEGISLATIVO**

Esta seção tem como objetivo verificar se ocorre o emprego de estratégias variadas pelos partidos quando seus legisladores se posicionam em votações sobre política externa na arena legislativa e testar a existência de associação entre o emprego de estratégias e variações no controle partidário do legislativo, na taxa de aprovação presidencial e na percepção de ameaça no contexto externo. O pressuposto defendido aqui é o de que o emprego de estratégias variadas de posicionamento demonstra que a política externa não é um espaço somente de consenso, mas inclui também conflito e, desse modo, se configura enquanto um espaço de competição em que os partidos buscam aprovar ou rejeitar legislação. Enquanto espaço de competição, devemos compreender os resultados das votações de política externa na arena legislativa considerando as regras do jogo, as características dos jogadores, suas estratégias e os resultados.

### **7.1. A POLÍTICA EXTERNA ENQUANTO QUESTÃO DE DISPUTA LEGISLATIVA**

Desde o seminal artigo de Stuart Rice (1925), em que o autor apresentou um método para calcular o índice de coesão de grupos no legislativo, o comportamento dos partidos norte-americanos motivou uma vasta gama de estudos. Conforme discutimos na terceira seção, ao longo do século XX os partidos passaram por um longo processo de realinhamento ideológico que por muito tempo impediu os legisladores de votarem estritamente de acordo com suas linhas partidárias. Não à toa, havia certo consenso na literatura nas décadas de 1960 e 1970 em torno de que os eleitores estadunidenses não concebiam o comportamento dos parlamentares em termos partidários (STOKES; MILLER, 1962; MAYHEW, 1974; FENNO, 1978; JONES, 2010).

Em contraste com estes estudos que relegavam quase nenhuma importância à organização partidária nos resultados alcançados no processo legislativo, mais recentemente não somente a relevância dos partidos foi demonstrada nesse sentido, como também a sua influência nos resultados das políticas. Para os autores que defendem a importância dos partidos no Congresso (ROHDE, 1991; ALDRICH; ROHDE 2000; COX; McCUBBINS 2005) os resultados legislativos podem ser manipulados visando-se benefícios eleitorais e políticos, através do controle das agendas positiva e negativa. No caso da agenda negativa, seu controle se daria por meio da exclusão das propostas legislativas que dividem o plenário,

ou, especialmente, se os líderes do partido suspeitam que exista alguma chance de derrota (COX; McCUBBINS 2005; GAILMARD; JENKINS 2007; JENKINS; MONROE 2012). Já o controle da agenda positiva, por outro lado, implicaria outras táticas agressivas associadas com os legisladores individuais (ROHDE 1991; FINOCCHIARO; ROHDE 2008). Estas estratégias ajudariam a garantir que o partido da maioria fosse desproporcionalmente bem sucedido na obtenção de seus resultados políticos desejados.

Ademais, nas últimas duas décadas, o diagnóstico na literatura de que a política americana tem sido mais polarizada é recorrente. Essa tendência pode ser observada a partir da análise do comportamento legislativo (POOLE, ROSENTHAL, 1997, 2007, COLEMAN, 1997, FIORINA, 1999, JACOBSON, 2000, THERIAULT, 2006, BECKMANN, McGANN, 2008, ALDRICH, 2011, BRUNELL et al, 2015), do efeito do *gerrymandering* sobre ele (CARSON et al., 2007; DWYRE, 2010), e também no alinhamento ideológico da opinião pública. Para Jones (2015) a variação no nível de polarização partidária no Congresso a partir dos anos 1990 vem afetando a avaliação da opinião pública sobre os partidos políticos. Seu argumento é o de que quando os partidos no Congresso passaram a agir de modo mais distinto nas votações as avaliações do desempenho do Congresso tiveram maior efeito sobre o apoio relativo ao partido majoritário. Essa tendência ajudaria a explicar também por que os atores estratégicos nos Estados Unidos às vezes agem contra os interesses de sua própria base eleitoral. Também são reveladores de que, se as ações dos legisladores podem afetar a popularidade dos partidos, esses também podem ser afetados por outros atores políticos.

No que tange ao comportamento legislativo na política externa, durante a Guerra Fria a literatura focou-se em explicar a ocorrência de consenso bipartidário (CRABB, 1957; BRZEZINSKI, 1984; KING, 1986; McCORMICK; WITTKOPF, 1990). No plano ideológico esse consenso fundou-se na união de diferentes pontos de vistas liberais e conservadores, que se expressaram pela adesão dos democratas à luta contra a expansão do comunismo, sobretudo durante a presidência do republicano Dwight Eisenhower (ROSATI; SCOTT, 2011). Nesse sentido, por algumas décadas, predominou um padrão distinto de comportamento legislativo dos partidos na política externa. Dito isto, se posicionar contra o partido do Presidente em um contexto como a Guerra Fria com a União Soviética não consistia em uma estratégia racional para o partido na oposição.

Todavia, a repercussão negativa gerada pela comoção em torno da Guerra no Vietnã trouxe elementos para ser superada a distância no padrão de comportamento dos partidos no legislativo na política externa e na política doméstica. Este conflito é recorrentemente apontado pela literatura estadunidense como um ponto de inflexão no consenso bipartidário e

também como um marco para o fortalecimento dos canais de participação direta do Congresso norte-americano na condução de sua política exterior (NELSON; TILLMAN, 1985; MEERNIK, 1993; LINDSAY, 1994; ALDRICH, 2011). O fim da Guerra Fria viria a reforçar esta tendência de mudança no padrão de comportamento legislativo, uma vez que possibilitou a eliminação da estratégia de contenção enquanto elemento consensual entre os partidos. Isso ocorreu porque a centralidade e a emergência de novas ameaças, difusas ao redor do mundo e não necessariamente identificadas com Estados nacionais, bem como o *status* de única superpotência global, exigiram dos Estados Unidos uma redefinição das estratégias utilizadas até então. Nesse contexto, os partidos estadunidenses buscaram desenvolver novas e diferentes visões de mundo (ORNSTEIN, 1992).

Na próxima seção conceitualizamos a disputa partidária nas votações de política externa enquanto um jogo, o qual é analisado individualmente em cada legislatura a partir do índice de coesão partidária, do índice de conflito partidário e dos pontos ideais dos legisladores, conforme indicamos em “materiais e métodos”.

## **7.2. A POLÍTICA EXTERNA ENQUANDO JOGO DE BARGANHA NO CONGRESSO ESTADUNIDENSE**

O jogo que ocorre no legislativo pode ser entendido como um jogo não-cooperativo envolto em um problema de barganha (BARON; FAREJOHN, 1989; JACKSON; MOSELLE, 2002). O modelo de Baron e Farejohn (1989) parte do suposto de que os legisladores negociam a distribuição de um montante fixo de um bem privado. Apesar de ser um modelo simples e intuitivo, ele é considerado limitado por Jackson e Moselle (2002), que argumentam que um modelo de negociação pura oferece pouco poder preditivo sobre os detalhes da formação de coalizões e não oferece nenhuma visão sobre a relação entre o comportamento legislativo e as posições ideológicas dos legisladores.

Para sanar essas limitações, Jackson e Moselle (2002) formularam um modelo de jogo legislativo em que decisões devem ser tomadas sobre dimensões ideológicas (ou públicas) e distributivas (ou privadas). Sobre as dimensões ideológicas, os autores argumentam que as preferências dos legisladores tem um ponto ideal, ao passo que para as dimensões distributivas cada legislador prefere ter um montante maior alocado ao seu círculo eleitoral. Na medida em que as preferências dos legisladores são estritamente côncavas, os autores argumentam que a formação de partidos, ou de outra forma, a coordenação de ações em torno de um partido oferece uma melhora de Pareto aos legisladores. Por fim, eles concluíram que



em equilíbrio os legisladores preferem fazer propostas para as duas dimensões em conjunto, apesar de terem preferências que são separáveis sobre as duas dimensões. Ademais, os equilíbrios de seu modelo exibem interação entre as dimensões ideológica e distributiva. Entretanto, o conjunto de legisladores que aprovam propostas vencedoras nem sempre consistem em legisladores ideologicamente adjacentes.

Considerando que o objetivo do jogo aqui estudado é propor e aprovar resoluções de política externa ou rejeitá-las, os legisladores que pertencem ao partido majoritário tendem a apresentar melhores *payoffs* se comparados com os pertencentes ao partido minoritário. Desse modo, eleger a maioria dos legisladores de uma legislatura torna-se imperativo, porque tem grande importância para o resultado final do jogo. No período de análise deste estudo ocorreram onze legislaturas. Enquanto na Câmara dos Representantes houve um amplo domínio do Partido Republicano, que foi majoritário em oito oportunidades, no Senado o controle da Casa foi mais equilibrado. Essas tendências podem ser observadas na tabela abaixo:

*Tabela 3 - Distribuição de cadeiras no Congresso entre a 103ª e a 113ª legislatura.*

| Congresso | Anos      | Total | Senado |       |        |      | Câmara dos Representantes |      |      |        |      | Presidente     |
|-----------|-----------|-------|--------|-------|--------|------|---------------------------|------|------|--------|------|----------------|
|           |           |       | Dem.   | Rep.  | Outros | Vac. | Total                     | Dem. | Rep. | Outros | Vac. |                |
| 103ª      | 1993–1995 | 100   | 57     | 43    | —      | —    | 435                       | 258  | 176  | 1      | —    | Bill Clinton   |
| 104ª      | 1995–1997 | 100   | 48     | 52    | —      | —    | 435                       | 204  | 230  | 1      | —    |                |
| 105ª      | 1997–1999 | 100   | 45     | 55    | —      | —    | 435                       | 207  | 226  | 2      | —    |                |
| 106ª      | 1999–2001 | 100   | 45     | 55    | —      | —    | 435                       | 211  | 223  | 1      | —    |                |
| 107ª      | 2001–2003 | 100   | 50/50  | 50/49 | 0/1    | —    | 435                       | 212  | 221  | 2      | —    | George W. Bush |
| 108ª      | 2003–2005 | 100   | 48     | 51    | 1      | —    | 435                       | 205  | 229  | 1      | —    |                |
| 109ª      | 2005–2007 | 100   | 44     | 55    | 1      | —    | 435                       | 202  | 231  | 1      | 1    |                |
| 110ª      | 2007–2009 | 100   | 49     | 49    | 2      | —    | 435                       | 236  | 199  | —      | —    | Barack Obama   |
| 111ª      | 2009–2011 | 100   | 56–58  | 40–42 | 2      | 0-1  | 435                       | 257  | 178  | —      | —    |                |
| 112ª      | 2011–2013 | 100   | 51     | 47    | 2      | —    | 435                       | 193  | 242  | —      | —    |                |
| 113ª      | 2013–2015 | 100   | 53     | 45    | 2      | —    | 435                       | 201  | 234  | —      | —    |                |

Fonte: US House of Rep. History, Arts & Archives. Disponível online: <http://history.house.gov/>

No que diz respeito às votações nominais, coletamos os dados utilizados nesse trabalho no banco desenvolvido por Keith Poole et al. (2014), disponível online no site

*voteview.com*. Os autores classificam as votações em conjuntos hierárquicos de categorias. O primeiro conjunto foi desenvolvido a partir do trabalho de Clausen e Van Horn (1977). Dele fazem parte seis categorias: 1) Gestão Governamental; 2) Bem-estar social; 3) Agricultura; 4) Liberdades Cívicas; 5) Política Externa e de Defesa e 6) Políticas diversas. No segundo conjunto de categorias são identificados grandes eixos temáticos relacionados com aqueles seis assuntos e por fim as votações são classificadas em um tema específico como Controle de Armas; Armas Nucleares; Guerra ao Terror; Imigração, Nações Unidas, etc. A partir da categoria Política Externa e de Defesa estruturamos nosso banco de dados e fizemos uma correspondência dos temas de Keith et al. (2014) com as nossas categorias de análise.

Apresentamos primeiro os dados relativos ao Senado. Durante o período de análise ocorreram 7376 votações, das quais 1291 (17,5% do total) são classificadas como política externa e defesa. Os dados detalhados das temáticas votadas são apresentados na tabela abaixo.

*Tabela 4 - Classificação das votações em assuntos por legislatura no Senado.*

| Temáticas/Legislatu       | Clinton |     |     |     |     | Bush |     |     | Obama |     |     | Total |
|---------------------------|---------|-----|-----|-----|-----|------|-----|-----|-------|-----|-----|-------|
|                           | 103     | 104 | 105 | 106 | 107 | 108  | 109 | 110 | 111   | 112 | 113 |       |
| Gestão Governamental      | 360     | 511 | 343 | 265 | 394 | 340  | 283 | 302 | 435   | 319 | 499 | 4051  |
| Bem-estar social          | 118     | 171 | 85  | 150 | 99  | 97   | 103 | 137 | 142   | 29  | 57  | 1188  |
| Agricultura               | 19      | 29  | 18  | 22  | 31  | 7    | 13  | 21  | 12    | 42  | 12  | 226   |
| Liberdades Cívicas        | 63      | 63  | 34  | 99  | 46  | 22   | 66  | 35  | 13    | 27  | 16  | 484   |
| Política Externa e Defesa | 139     | 123 | 118 | 127 | 53  | 205  | 170 | 152 | 84    | 59  | 61  | 1291  |
| Políticas diversas        | 25      | 22  | 14  | 9   | 10  | 4    | 10  | 10  | 10    | 10  | 12  | 136   |

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do banco de dados de Poole, K. et al (2014).

O maior volume de votações relacionadas à política externa ocorreu durante a administração de George W. Bush (2001-2009). Durante a administração Obama a média de votações por ano caiu drasticamente.

No que se refere à Câmara dos Representantes, 14524 votações foram realizadas entre 1993 e 2014, sendo que 2963 (20,4% do total) foram classificadas no primeiro conjunto de categorias como sendo de política externa e de defesa. As frequências das temáticas votadas no período são apresentadas na tabela a seguir.

*Tabela 5 - Classificação das votações em assuntos por legislatura na Câmara dos Representantes.*

|  | Clinton | Bush | Obama | Total |
|--|---------|------|-------|-------|
|--|---------|------|-------|-------|

| <b>Temáticas/Legislatura&gt;</b> | <b>103</b> | <b>104</b> | <b>105</b> | <b>106</b> | <b>107</b> | <b>108</b> | <b>109</b> | <b>110</b> | <b>111</b> | <b>112</b> | <b>113</b> |      |
|----------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------|
| Gestão Governamental             | 545        | 708        | 466        | 617        | 488        | 623        | 531        | 950        | 1,059      | 1,096      | 736        | 7819 |
| Bem-estar social                 | 169        | 137        | 135        | 146        | 129        | 144        | 96         | 248        | 128        | 62         | 126        | 1520 |
| Agricultura                      | 23         | 41         | 43         | 46         | 18         | 12         | 25         | 43         | 33         | 46         | 43         | 373  |
| Liberdades Civis                 | 95         | 90         | 104        | 96         | 63         | 66         | 129        | 56         | 26         | 33         | 16         | 774  |
| Política Externa e Defesa        | 145        | 215        | 248        | 222        | 187        | 314        | 385        | 415        | 305        | 304        | 223        | 2963 |
| Políticas diversas               | 117        | 130        | 170        | 82         | 105        | 59         | 44         | 153        | 96         | 61         | 58         | 1075 |

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do banco de dados de Poole, K. et al (2014).

Assim como no Senado, na Câmara aconteceram mais votações de política externa e defesa durante o governo Bush. Contudo, diferentemente do que aconteceu no Senado, na Câmara a média de votações de política externa e defesa ocorridas no período do governo Obama foi superior à média de votações ocorridas durante o governo Clinton.

No jogo do Legislativo os partidos podem escolher entre empregar uma estratégia centrípeta e uma estratégia centrífuga com base nas informações disponíveis no contexto político. Entendemos que os partidos empregam estratégias centrífugas quando dois terços ou mais de suas bancadas se opõem em uma determinada votação. Desse modo, consideramos como centrífugas apenas as votações fortemente polarizadas. Qualquer outro resultado de votação que não satisfaça esse critério consideramos como estratégia centrípeta. Isto é, enquanto a estratégia centrípeta sinaliza para o consenso bipartidário, a estratégia centrífuga está relacionada à polarização. A seguir analisamos a disputa partidária no legislativo a partir das votações de política externa.

### **7.2.1. COMPORTAMENTO LEGISLATIVO DURANTE O GOVERNO CLINTON (103<sup>a</sup> À 106<sup>a</sup> LEGISLATURA).**

Das quatro legislaturas que ocorrerem durante os dois mandatos do Presidente Bill Clinton (1993-2001), apenas na primeira delas o Partido Democrata pode contar com a maioria dos legisladores do Senado e da Câmara dos Representantes a seu favor. Nas três últimas legislaturas as maiorias das duas casas foram republicanas. Nesse sentido, enquanto a 103<sup>a</sup> legislatura pode ser caracterizada como governo de partido, as legislaturas 104, 105 e 106 são caracterizadas como de governo dividido. Do ponto de vista do contexto externo este período foi caracterizado pela ausência de ameaças que pudessem colocar em risco a segurança dos Estados Unidos. Por outro lado, uma série de crises humanitárias mobilizou a

atenção do legislativo. Em cada um desses momentos os partidos tiveram que empregar diferentes estratégias para se posicionar sobre política externa.

Na 103ª legislatura do Congresso americano o comportamento dos partidos em cada Casa variou quanto à predominância das estratégias escolhidas para posicionamento nas votações de política externa. No entanto, é possível identificar tendências semelhantes quanto ao conflito partidário.

Foram realizadas 145 votações sobre política externa na Câmara dos Representantes na 103ª legislatura, sendo que os partidos optaram pela estratégia centrípeta em 64,1% delas. Desse modo, o índice de conflito partidário foi de apenas 85,5. A dimensão com maior índice de conflito foi Segurança, enquanto que a dimensão com menor conflito foi Economia. A coesão dos partidos no período foi moderada, sendo os republicanos (73,5) um pouco mais coesos do que os democratas (69,4). Enquanto os democratas foram mais coesos do que os republicanos em Diplomacia, os republicanos sobressaíram aos democratas em assuntos intermésticos, Segurança e Economia. Especificamente em Economia os dois partidos apresentaram baixa coesão. Segurança foi o assunto mais frequente nas votações de política externa. Os dados sobre conflito partidário na Câmara dos Representantes estão compilados na tabela abaixo:

*Tabela 6 - Conflito Partidário na 103ª legislatura da Câmara dos Representantes.*

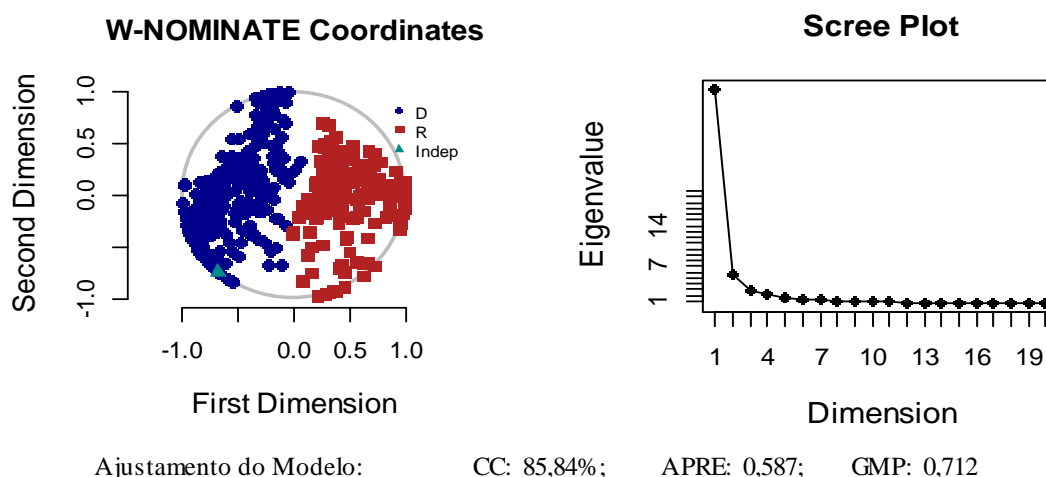
| Dimensão      | Frequência | Estratégia |       | Coesão |      | Índice de Conflito |
|---------------|------------|------------|-------|--------|------|--------------------|
|               |            | Cpta.      | Cfga. | Dem.   | Rep. |                    |
| Diplomacia    | 38,6%      | 62,5%      | 37,5% | 78,6   | 75,7 | 80,1               |
| Economia      | 2,8%       | 100%       | 0%    | 42,5   | 45,2 | 28,7               |
| Segurança     | 51,7%      | 62,7%      | 37,3% | 65,8   | 74,1 | 92                 |
| Intermésticos | 6,9%       | 70%        | 30%   | 56,1   | 68,3 | 89,3               |

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do banco de dados de Poole, K. et al (2014).

Legenda: Cpta.= Centrípeta; Cfga.= Centrifuga; Dem.= Democrata; Rep.= Republicano.

A análise da distribuição dos pontos ideais dos representantes na Câmara baixa nessas 145 votações de política externa demonstra que os legisladores têm se posicionado em torno de seus partidos e que a divisão de democratas e republicanos pode corresponder às dicotomias governo-oposição e liberal-conservador, conforme as coordenadas apresentadas na figura abaixo.

*Figura 5 - Coordenadas do W-Nominate para a 103ª legislatura na Câmara dos Representantes em votações de política externa.*



No Senado, ocorreram 139 votações relacionadas à política externa na 103ª legislatura. Os partidos convergiram ao centro na maioria das votações (67,6%). Dessa forma, o índice de conflito partidário médio não foi elevado (72,6). Economia foi a dimensão de política externa com maior incidência de polarização entre os partidos, enquanto Diplomacia foi a de menor incidência. Nessa legislatura os partidos apresentaram índices de coesão muito semelhantes. A coesão dos democratas foi de 70,8 e a dos republicanos de 69,5. Entre todas as dimensões, os democratas só foram menos coesos do que os republicanos em votações sobre Segurança, que foram justamente as mais frequentes da legislatura. Essas e outras observações podem ser consultadas na tabela abaixo:

*Tabela 7 - Conflito Partidário na 103ª legislatura do Senado.*

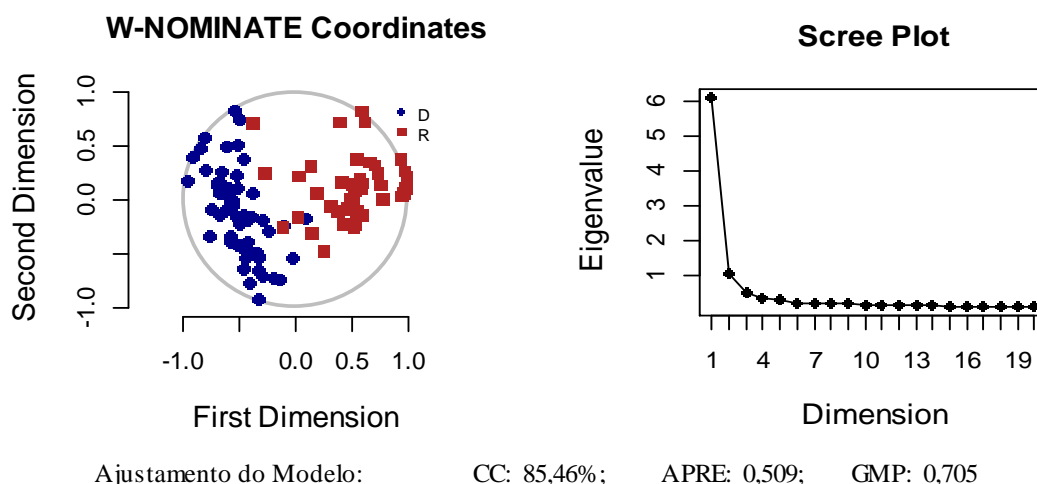
| Dimensão      | Frequência | Estratégia |       | Coesão |      | Índice de Conflito |
|---------------|------------|------------|-------|--------|------|--------------------|
|               |            | Cpta.      | Cfga. | Dem.   | Rep. |                    |
| Diplomacia    | 24,5%      | 73,5%      | 26,5% | 74,5   | 67,3 | 54,6               |
| Economia      | 1,4%       | 0%         | 100%  | 76,8   | 59,1 | 135,9              |
| Segurança     | 58,3%      | 75,3%      | 24,7% | 64,5   | 69,7 | 65,4               |
| Intermésticos | 15,8%      | 36,4%      | 63,6% | 87,9   | 73,4 | 121,5              |

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do banco de dados de Poole, K. et al (2014).

Legenda: Cpta.= Centrípeta; Cfga.= Centrífuga; Dem.= Democrata; Rep.= Republicano.

Os pontos ideais dos senadores nessas 139 votações mostram que eles têm se agrupado em torno de seus partidos e que a divisão de democratas e republicanos pode corresponder às dicotomias governo-oposição e liberal-conservador. Essa tendência pode ser observada na figura abaixo.

*Figura 6 - Coordenadas do W-Nominate para a 103ª legislatura no Senado em votações de política externa.*



Com efeito, nas duas casas a divisão espacial dos legisladores aponta para a explicação em torno das dicotomias governo-oposição e liberal conservador. Enquanto os republicanos foram mais coesos na Câmara, os democratas foram mais coesos no Senado. Já a polarização partidária foi um pouco maior na Câmara do que no Senado. Quanto às dimensões analisadas, Economia apresentou o comportamento mais distinto, com alta polarização no Senado e baixa na Câmara. Nas duas casas, os democratas apresentaram coesão superior aos republicanos em Diplomacia e assuntos intermésticos, enquanto os republicanos foram mais coesos do que os democratas em Segurança.

Na 104ª legislatura a maioria das duas Casas passou a ser composta por republicanos, o que nitidamente parece ter afetado os conflitos intrapartidário e interpartidário. Na Câmara dos Representantes foram realizadas 215 votações sobre política externa, sendo que em 54,9% delas os partidos optaram pela estratégia centrípeta. Nesse sentido, o índice de conflito partidário aumentou substancialmente (137,5). Segurança foi novamente o domínio mais frequente e mais polarizado, enquanto Economia foi o menos polarizado. Também houve um crescimento substancial da polarização nos assuntos intermésticos. A coesão dos republicanos (80,1) na legislatura foi muito superior a dos democratas (57,4), o que pode estar relacionado com a mudança que ocorreu na composição da Casa, que passou a ter maioria republicana. Os republicanos só foram superados em coesão pelos democratas em Economia. Essas tendências podem ser observadas na tabela abaixo:

*Tabela 8 - Conflito Partidário na 104ª legislatura da Câmara dos Representantes.*

| Dimensão   | Frequência | Estratégia |       | Coesão |      | Índice de Conflito |
|------------|------------|------------|-------|--------|------|--------------------|
|            |            | Cpta.      | Cfga. | Dem.   | Rep. |                    |
| Diplomacia | 39,1%      | 54,8%      | 45,2% | 68,8   | 82,6 | 94,9               |
| Economia   | 3,3%       | 100%       | 0%    | 55,5   | 55,2 | 46,5               |

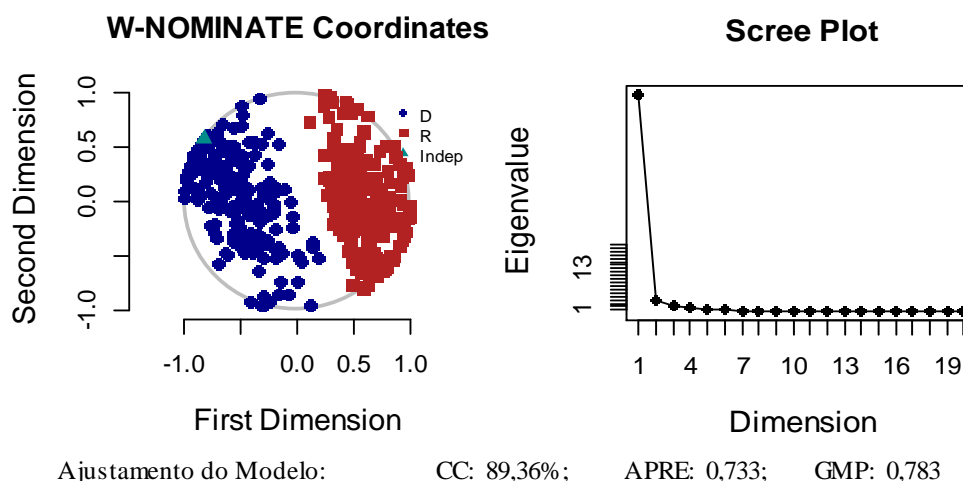
|               |       |       |       |      |      |       |
|---------------|-------|-------|-------|------|------|-------|
| Segurança     | 48,8% | 58,1% | 41,9% | 53,7 | 81,2 | 134,9 |
| Intermésticos | 8,8%  | 21,1% | 78,9% | 55,9 | 69,4 | 116,3 |

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do banco de dados de Poole, K. et al (2014).

Legenda: Cpta.= Centrípeta; Cfga.= Centrífuga; Dem.= Democrata; Rep.= Republicano.

Analisando-se a distribuição espacial dos pontos ideais dos legisladores, percebe-se uma clara divisão em torno da primeira dimensão separando democratas e republicanos, cujos posicionamentos podem ser interpretados com base nas dicotomias governo-oposição e liberal-conservador.

Figura 7 - Coordenadas do W-Nominate para a 104ª legislatura na Câmara dos Representantes em votações de política externa.



No Senado, ocorreram 123 votações relacionadas à política externa. Dessas, 57,7% foram centrípetas. Como resultado, a polarização média passou para 91,1. Segurança foi o domínio mais frequente e assuntos intermésticos foi o domínio com a maior incidência de polarização. A coesão dos republicanos (79,1) na legislatura foi muito superior aos democratas (66,1), o que, assim como na Câmara, pode estar relacionado com a mudança que ocorreu na composição da maioria da Casa. Os republicanos superaram a coesão dos democratas em Segurança e Diplomacia ao passo que os democratas foram mais coesos em assuntos intermésticos, conforme tabela abaixo:

Tabela 9 - Conflito Partidário na 104ª legislatura do Senado.

| Dimensão   | Frequência | Estratégia |       | Coesão |      | Índice de Conflito |
|------------|------------|------------|-------|--------|------|--------------------|
|            |            | Cpta.      | Cfga. | Dem.   | Rep. |                    |
| Diplomacia | 30,1%      | 75,7%      | 24,3% | 65,8   | 78,4 | 68                 |
| Economia   | 0%         | -          | -     | -      | -    | -                  |
| Segurança  | 64,2%      | 51,9%      | 48,1% | 64,9   | 82,2 | 99,6               |

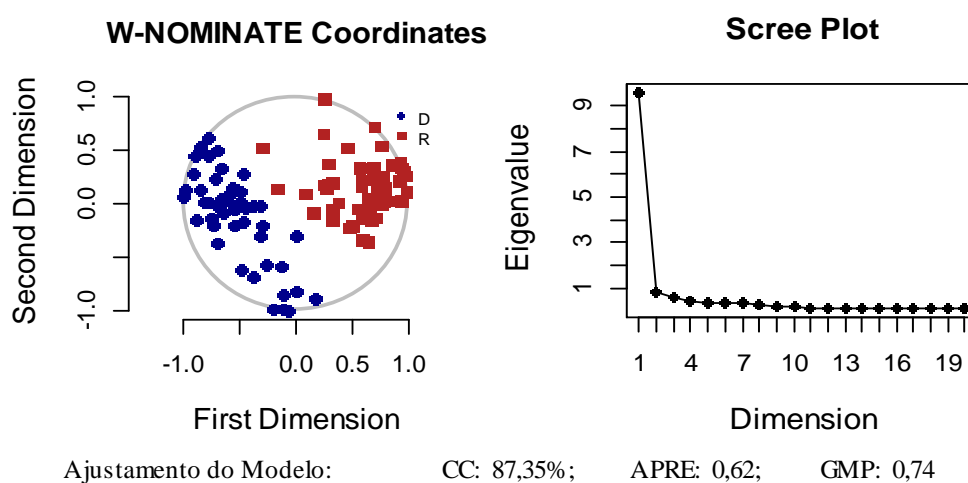
|               |      |       |       |      |      |       |
|---------------|------|-------|-------|------|------|-------|
| Intermésticos | 5,7% | 28,6% | 71,4% | 81,3 | 48,1 | 117,2 |
|---------------|------|-------|-------|------|------|-------|

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do banco de dados de Poole, K. et al (2014).

Legenda: Cpta.= Centrípeta; Cfga.= Centrífuga; Dem.= Democrata; Rep.= Republicano.

Em relação à distribuição espacial dos pontos ideais dos legisladores percebe-se que uma única dimensão é capaz de explicar a divisão dos partidos em torno do conflito governo-oposição e da escala liberal-conservador.

Figura 8 - Coordenadas do W-Nominate para a 104ª legislatura no Senado em votações de política externa.



Comparando-se a disputa partidária nas duas Casas podemos perceber muitas similaridades. Tanto na Câmara como no Senado, aumentou o índice de conflito partidário da legislatura. Segurança foi o domínio mais frequente e mais polarizado e os republicanos foram muito mais coesos do que os democratas. Essas tendências tornaram a disputa partidária um pouco mais polarizada do que na legislatura anterior, dividindo-se claramente em torno do eixo liberal-conservador e da dicotomia governo-oposição.

A 105ª legislatura foi a primeira do segundo mandato do Presidente Clinton. Nela, as duas Casas apresentaram comportamentos muito semelhantes quanto à disputa partidária. Em comparação com a legislatura anterior ocorreu uma mudança de tendência importante na Câmara dos Representantes, pois os partidos escolheram a estratégia centrípeta em 73,4% das votações. Isso se refletiu no índice de conflito partidário que caiu para 61,8. Entre todos os domínios, assuntos intermésticos foi o que apresentou maior polarização e Economia a menor. Considerando essa legislatura, os republicanos (83,0) foram um pouco mais coesos do que os democratas (74,9). Em todos os domínios os republicanos foram mais coesos do que os



democratas, os quais só apresentaram forte coesão em Diplomacia. Esses dados estão compilados na tabela abaixo:

*Tabela 10 - Conflito Partidário na 105ª legislatura da Câmara dos Representantes.*

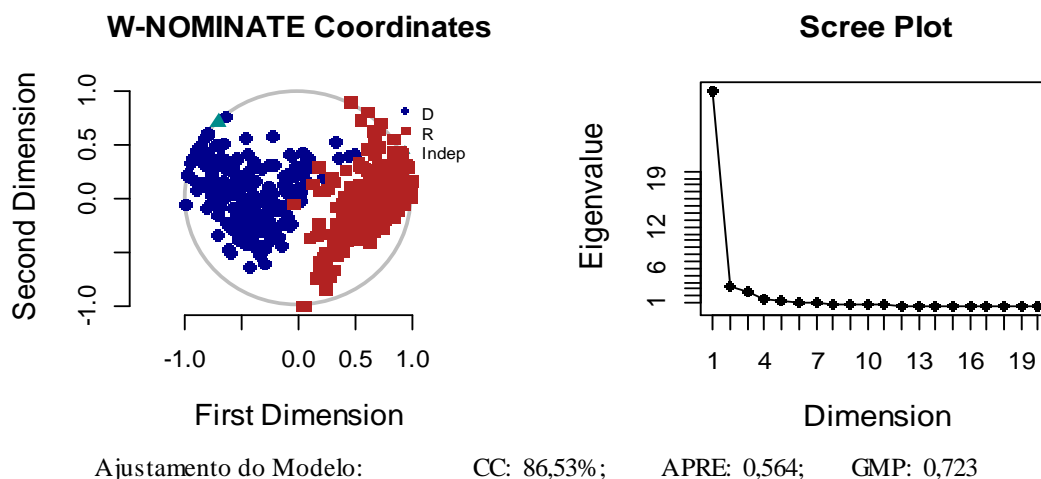
| Dimensão      | Frequência | Estratégia |       | Coesão |      | Índice de Conflito |
|---------------|------------|------------|-------|--------|------|--------------------|
|               |            | Cpta.      | Cfga. | Dem.   | Rep. |                    |
| Diplomacia    | 53,2%      | 75%        | 25%   | 83,5   | 85,2 | 57,1               |
| Economia      | 6,5%       | 87,5%      | 12,5% | 56,3   | 63,9 | 50,6               |
| Segurança     | 29%        | 76,4%      | 23,6% | 66     | 85,2 | 59,2               |
| Intermésticos | 11,2%      | 50%        | 50%   | 67,4   | 77,8 | 97,5               |

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do banco de dados de Poole, K. et al (2014).

Legenda: Cpta.= Centrípeta; Cfga.= Centrífuga; Dem.= Democrata; Rep.= Republicano.

Avaliando-se os pontos ideais dos legisladores na 105ª legislatura, percebe-se que um grupo de democratas aproximou-se dos legisladores republicanos. Todavia, a distribuição espacial continuou a apresentar-se como partidária e cuja divisão pode ser explicada pela primeira dimensão em torno das dicotomias governo-oposição e liberal-conservador.

*Figura 9 - Coordenadas do W-Nominate para a 105ª legislatura na Câmara dos Representantes em votações de política externa.*



Por sua vez, no Senado, foram realizadas 118 votações relacionadas à política externa, das quais 83,1% foram centrípetas. Em decorrência, o índice de conflito partidário foi de apenas 25. Segurança foi o assunto mais frequente e mais polarizado, enquanto que Economia foi o domínio menos polarizado. Mais uma vez a coesão dos republicanos (82,2) foi superior a dos democratas (72,2). Apesar disso, os republicanos só foram mais coesos do que os democratas em Segurança. Em contrapartida, os democratas foram ligeiramente mais coesos

do que os republicanos em e assuntos intermésticos, Diplomacia e Economia. Essas tendências podem ser observadas na tabela abaixo:

*Tabela 11 - Conflito Partidário na 105ª legislatura do Senado.*

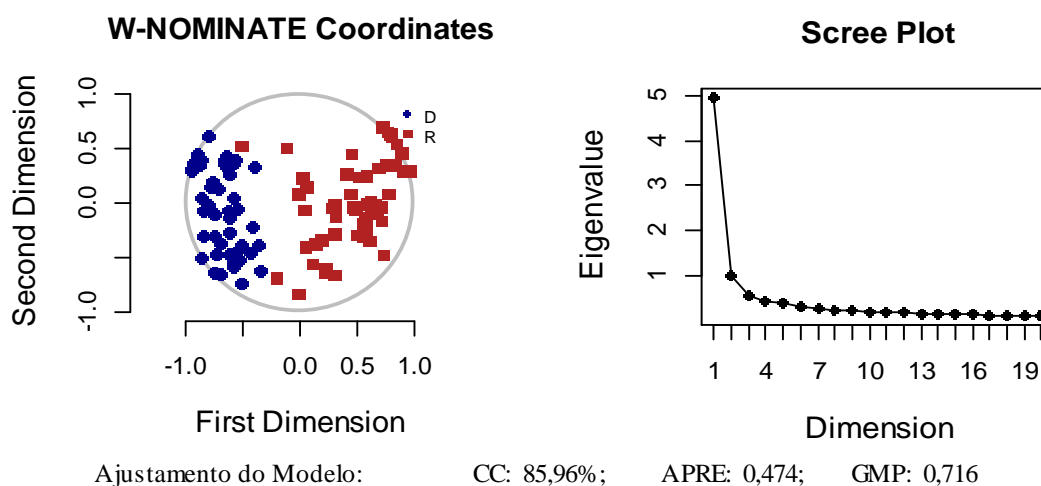
| Dimensão      | Frequência | Estratégia |       | Coesão |      | Índice de Conflito |
|---------------|------------|------------|-------|--------|------|--------------------|
|               |            | Cpta.      | Cfga. | Dem.   | Rep. |                    |
| Diplomacia    | 39,8%      | 93,6%      | 6,4%  | 71,9   | 71,5 | 39,7               |
| Economia      | 3,4%       | 100%       | 0%    | 65,8   | 65,1 | 40,2               |
| Segurança     | 45,8%      | 75,9%      | 24,1% | 69,8   | 73,2 | 75,1               |
| Intermésticos | 20,3%      | 69,3%      | 30,7% | 91     | 84,6 | 54,7               |

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do banco de dados de Poole, K. et al (2014).

Legenda: Cpta.= Centrípeta; Cfga.= Centrífuga; Dem.= Democrata; Rep.= Republicano.

A respeito da distribuição espacial dos senadores, seus pontos ideias estão agrupados em torno dos dois partidos, cuja divisão pode ser explicada apenas com base na primeira dimensão, interpretada nas dicotomias governo-oposição e liberal-conservador.

*Figura 10 - Coordenadas do W-Nominate para a 105ª legislatura no Senado em votações de política externa.*



Em conjunto, verifica-se que as votações voltaram a convergir ao centro na primeira legislatura do segundo mandato de Clinton nas duas Casas. Com a disputa podendo ser explicada em torno do eixo liberal-conservador e da dinâmica entre governo e oposição, os republicanos foram mais coesos do que os democratas nas duas Casas.

A 106ª legislatura foi a última ocorrida durante o Governo Clinton e também foi marcada por uma forte tendência centrípeta nas duas Casas do Congresso estadunidense. Na Câmara dos Representantes foram realizadas 222 votações de política externa, sendo que a estratégia centrípeta prevaleceu em 73,4% dos casos. Em consequência, o índice de conflito

partidário dessa legislatura foi de apenas 59. Entre as quatro dimensões analisadas, assuntos intermésticos foi a mais polarizada. Os dois partidos apresentaram forte coesão nessa legislatura, com uma pequena vantagem dos republicanos (82,2) sobre os democratas (77,9). Os republicanos apresentaram maior coesão do que os democratas em Economia, Segurança e assuntos intermésticos, enquanto os democratas foram mais coesos em Diplomacia, conforme a tabela abaixo:

*Tabela 12 - Conflito Partidário na 106ª legislatura da Câmara dos Representantes.*

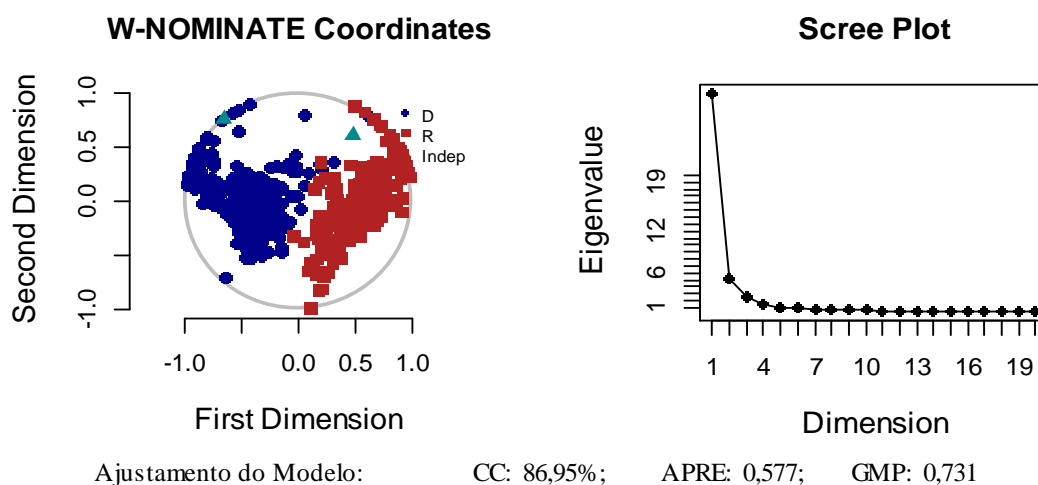
| Dimensão      | Frequência | Estratégia |       | Coesão |      | Índice de Conflito |
|---------------|------------|------------|-------|--------|------|--------------------|
|               |            | Cpta.      | Cfga. | Dem.   | Rep. |                    |
| Diplomacia    | 42,3%      | 72,3%      | 27,7% | 87     | 82,2 | 52                 |
| Economia      | 6,8%       | 100%       | 0%    | 40,8   | 66   | 53,3               |
| Segurança     | 42,8%      | 75,8%      | 24,2% | 75,1   | 85,3 | 62,5               |
| Intermésticos | 8,1%       | 44,4%      | 55,6% | 76,2   | 79,5 | 82,3               |

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do banco de dados de Poole, K. et al (2014).

Legenda: Cpta.= Centrípeta; Cfga.= Centrífuga; Dem.= Democrata; Rep.= Republicano.

No que se refere à distribuição espacial dos pontos ideais dos legisladores na 106ª legislatura da Câmara percebe-se que eles estão aglutinados em torno de seus partidos e concentrados sobretudo próximos ao centro da primeira dimensão, a qual é suficiente para explicar a divisão que ocorre nos termos das dicotomias governo-oposição e liberal-conservador.

*Figura 11 - Coordenadas do W-Nominate para a 106ª legislatura na Câmara dos Representantes em votações de política externa.*



Por sua vez, no Senado, a estratégia centrípeta foi mais adotada do que na Câmara, correspondendo a 81,9% das 127 votações de política externa realizadas. Desse modo, o

índice de conflito partidário foi de apenas 45. Segurança, que foi a dimensão mais frequente e mais polarizada, marcou apenas 51 nesse índice. A coesão dos dois partidos foi forte, com os republicanos (76,1) sendo um pouco mais coesos do que os democratas (71,8). Enquanto os republicanos foram mais coesos do que os democratas em Economia, Segurança e assuntos intermésticos, os democratas foram ligeiramente mais coesos do que os republicanos em Diplomacia. Esses dados estão compilados na tabela abaixo:

*Tabela 13 - Conflito Partidário na 106ª legislatura do Senado.*

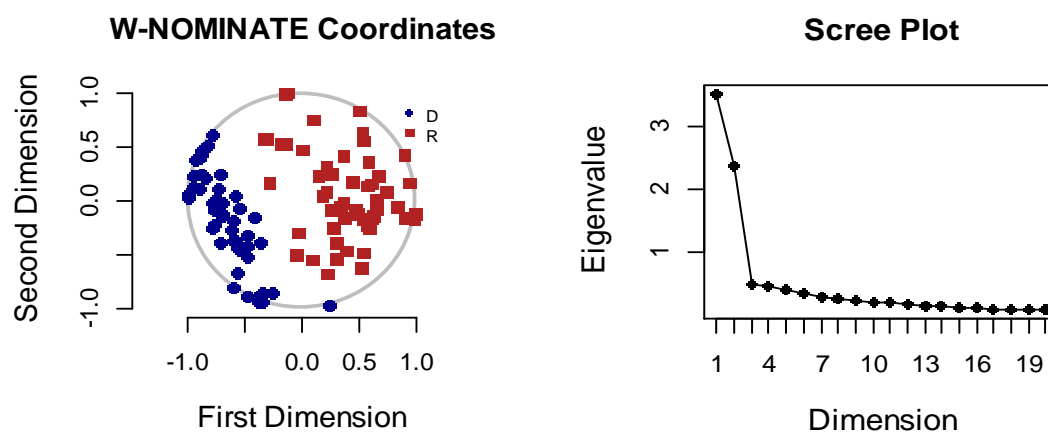
| Dimensão      | Frequência | Estratégia |       | Coesão |      | Índice de Conflito |
|---------------|------------|------------|-------|--------|------|--------------------|
|               |            | Cpta.      | Cfga. | Dem.   | Rep. |                    |
| Diplomacia    | 18,9%      | 75%        | 25%   | 80,9   | 79,7 | 45,2               |
| Economia      | 30,7%      | 89,7%      | 10,3% | 55,8   | 63,5 | 36,1               |
| Segurança     | 48%        | 78,7%      | 21,3% | 78,3   | 82,5 | 51                 |
| Intermésticos | 2,4%       | 100%       | 0%    | 75,8   | 84   | 37,3               |

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do banco de dados de Poole, K. et al (2014).

Legenda: Cpta.= Centrípeta; Cfga.= Centrífuga; Dem.= Democrata; Rep.= Republicano.

Analisando-se os pontos ideais dos senadores nessa legislatura observa-se que eles estão agrupados em torno de seus partidos, embora os republicanos estejam mais dispersos. Diferentemente das legislaturas anteriores, o comportamento dos senadores na 106ª legislatura não pode ser explicado somente pela primeira dimensão. Além das divisões liberal-conservador e governo-oposição há uma segunda dimensão cuja natureza é desconhecida, que interferiu no posicionamento dos senadores nessa legislatura. Esta segunda dimensão pode decorrer também de um erro de ajustamento do modelo, visto que a estatística de classificação dos votos da minoria (APRE) não mostra-se bem ajustada de acordo com os parâmetros que estabelecemos em materiais e métodos.

*Figura 12 - Coordenadas do W-Nominate para a 106ª legislatura no Senado em votações de política externa.*



Ajustamento do Modelo: CC: 83,89%; APRE: 0,383; GMP: 0,678

Ante o exposto, a disputa partidária na 106ª legislatura foi marcada por muitas similaridades nas duas Casas, as quais são caracterizadas por uma forte tendência centrípeta e forte coesão partidária. Especificamente, outra dimensão além das divisões em torno das dicotomias governo-oposição e liberal-conservador afetou o posicionamento dos senadores.

Avaliando em conjunto as quatro legislaturas ocorridas durante o Governo Clinton, concluímos que não há o predomínio de uma dimensão de política externa sobre as outras a respeito do grau de conflito partidário. Na Câmara, Segurança foi a dimensão mais polarizada nas legislaturas ocorridas no primeiro mandato de Clinton. No segundo mandato o maior conflito foi em assuntos intermésticos. Já no Senado, Economia e assuntos intermésticos foram mais polarizadas na primeira Administração Clinton, enquanto que Segurança foi a dimensão mais polarizada no segundo. Nenhuma dimensão foi simultaneamente a mais conflituosa na Câmara e no Senado durante o Governo Clinton, o que sugere que os assuntos são percebidos de forma diferente em cada Casa.

Além disso, a retomada do controle da Câmara dos Representantes pelo Partido Republicano na 104ª legislatura parece ter sido decisiva para os posicionamentos dos partidos nesse período, tendo em vista que nessa legislatura houve um aumento do índice de conflito partidário. Há discussões na literatura de que a retomada republicana após quatro décadas motivou mudanças na disputa partidária. Nesse sentido, uma série de estudos apontou que a maioria republicana conseguiu pautar a agenda em pleno governo democrata (JAENICKE, 1995; 1998; FOLEY; OWENS, 1996; OWENS, 1997). Analisando a introdução de projetos de lei da 102ª à 105ª legislatura, Garand e Burke (2006) concluíram que os membros do partido majoritário, no caso os republicanos, exibiram níveis consistentemente maiores de introdução legislativa do que os membros do partido minoritário. Ainda a este respeito, o estudo de Crespin et al. (2006) apresentou evidências de que uma parte dos membros do partido Republicano assumiu posições mais conservadoras do que as posições manifestadas por seus eleitores na 104ª legislatura. Este efeito teria perdurado até o início do Governo Bush, na 107ª legislatura.

### **7.2.2. COMPORTAMENTO LEGISLATIVO DURANTE O GOVERNO BUSH (107ª À 110ª LEGISLATURA).**

Do ponto de vista do controle institucional, o Presidente George W. Bush pode contar com a maioria das duas Casas durante as legislaturas 108 e 109 e em parte da legislatura 107.

Por um período os democratas tiveram o controle do Senado na 107ª legislatura. E na 110ª legislatura as duas Casas foram compostas majoritariamente por democratas. Desse modo, durante o Governo Bush ocorreram as situações de governo de partido, governo de maioria truncada e governo dividido. No contexto externo este período é marcado pelas respostas do legislativo aos ataques terroristas de 11 de setembro.

A 107ª legislatura do Congresso estadunidense foi caracterizada pelo forte emprego da estratégia centrípeta nos posicionamentos partidários nas duas Casas. Foram realizadas 187 votações de política externa na Câmara dos Representantes durante a 107ª legislatura, das quais 80,2% foram consensuais. Com efeito, o índice de conflito partidário no período foi de 46. Assuntos intermésticos foi o assunto mais polarizado e Economia o menos polarizado. A coesão dos republicanos (91,8) superou em dez pontos a coesão democrata (81,1), embora as duas fossem fortes. Nesse sentido, os republicanos só não foram mais coesos do que os democratas em assuntos intermésticos. Esses dados podem ser observados na tabela abaixo:

*Tabela 14 - Conflito Partidário na 107ª legislatura da Câmara dos Representantes.*

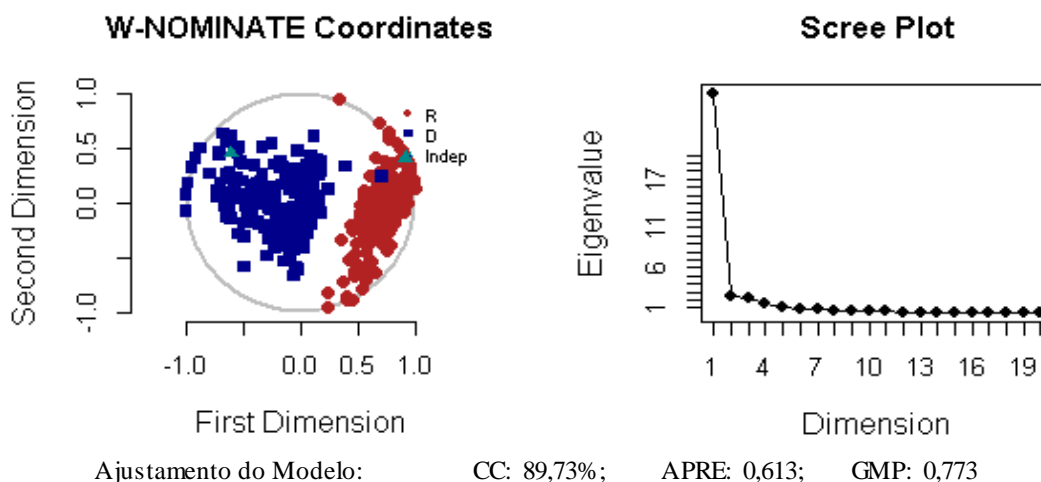
| Dimensão      | Frequência | Estratégia |       | Coesão |      | Índice de Conflito |
|---------------|------------|------------|-------|--------|------|--------------------|
|               |            | Cpta.      | Cfga. | Dem.   | Rep. |                    |
| Diplomacia    | 38,5%      | 86,1%      | 13,9% | 84,4   | 90,2 | 32,5               |
| Economia      | 8%         | 93,3%      | 6,7%  | 17,7   | 75,9 | 29,4               |
| Segurança     | 47,6%      | 77,5%      | 22,5% | 79,3   | 97,3 | 54,6               |
| Intermésticos | 5,9%       | 45,5%      | 54,5% | 81     | 74   | 87,1               |

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do banco de dados de Poole, K. et al (2014).

Legenda: Cpta.= Centrípeta; Cfga.= Centrifuga; Dem.= Democrata; Rep.= Republicano.

Quanto à distribuição espacial dos pontos ideais dos legisladores há uma clara aglutinação dos deputados em torno de seus partidos, com os republicanos mais concentrados próximos ao extremo e os democratas mais condensados próximo ao centro da primeira dimensão. Nesse sentido, uma única dimensão é capaz de explicar a divisão partidária nos termos das dicotomias governo-oposição e liberal-conservador.

Figura 13 - Coordenadas do W-Nominate para a 107ª legislatura na Câmara dos Representantes em votações de política externa.



No Senado, ocorreram apenas 53 votações de política externa, das quais 77,4% seguiram uma tendência centrípeta. O índice de conflito partidário dessa legislatura foi de apenas 58,1, sendo assuntos intermésticos o domínio mais polarizado e Segurança o menos polarizado. Os dois partidos apresentaram forte coesão, embora maior no Partido Republicano (90,9) em comparação com o Partido Democrata (81). Apesar disso, os republicanos só foram mais coesos do que os democratas em Diplomacia, sendo superados em Economia, Segurança e assuntos intermésticos conforme a tabela abaixo:

Tabela 15 - Conflito Partidário na 107ª legislatura do Senado.

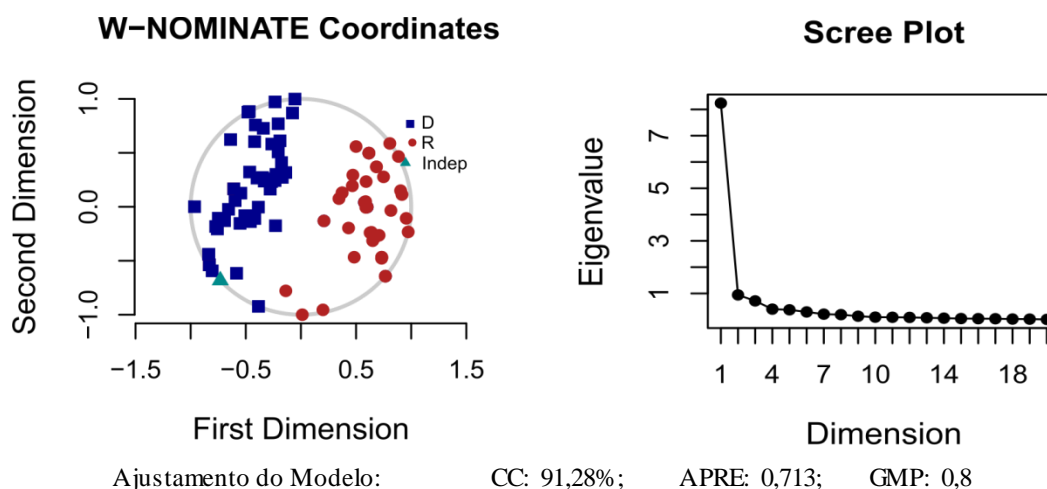
| Dimensão      | Frequência | Estratégia |       | Coesão |      | Índice de Conflito |
|---------------|------------|------------|-------|--------|------|--------------------|
|               |            | Cpta.      | Cfga. | Dem.   | Rep. |                    |
| Diplomacia    | 35,8%      | 79,9%      | 21,1% | 61,3   | 96,3 | 74,8               |
| Economia      | 3,8%       | 50%        | 50%   | 89,8   | 64,8 | 94,5               |
| Segurança     | 58,5%      | 80,6%      | 19,4% | 92,2   | 89,8 | 41,9               |
| Intermésticos | 1,9%       | 0%         | 100%  | 91,7   | 76,7 | 168,4              |

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do banco de dados de Poole, K. et al (2014).

Legenda: Cpta.= Centrípeta; Cfga.= Centrífga; Dem.= Democrata; Rep.= Republicano.

A respeito da distribuição espacial dos pontos ideais dos senadores na 107ª legislatura, eles se agrupam em torno de seus partidos e se dividem na primeira dimensão de conflito, em torno do eixo liberal-conservador e governo-oposição.

Figura 14 - Coordenadas do W-Nominate para a 107<sup>a</sup> legislatura no Senado em votações de política externa.



Dessa forma, a 107<sup>a</sup> legislatura é caracterizada por fortes semelhanças no comportamento partidário nas duas Casas. Mais uma vez a tendência de posicionamento foi majoritariamente centrípeta e o Partido Republicano foi o mais coeso. Quanto à distribuição espacial dos legisladores, nas duas Casas ela pode ser explicada apenas pela primeira dimensão.

O Partido Republicano iniciou a 108<sup>a</sup> legislatura contando com o apoio majoritário das duas Casas do Congresso. Na Câmara dos Representantes foram realizadas 314 votações sobre política externa, das quais 70,4% foram centrípetas. Nessa legislatura o índice de conflito partidário foi de 66, sendo assuntos intermésticos o domínio mais polarizado. Os republicanos (88,5) foram um pouco mais coesos do que os democratas (86,4). Apesar disso, os democratas apresentaram maior coesão do que os republicanos em Diplomacia, Economia e assuntos intermésticos. Os dados completos constam na tabela abaixo:

Tabela 16 - Conflito Partidário na 108<sup>a</sup> legislatura da Câmara dos Representantes.

| Dimensão      | Frequência | Estratégia |       | Coesão |      | Índice de Conflito |
|---------------|------------|------------|-------|--------|------|--------------------|
|               |            | Cpta.      | Cfga. | Dem.   | Rep. |                    |
| Diplomacia    | 38,9%      | 82%        | 18%   | 87,8   | 87,3 | 44,2               |
| Economia      | 3,5%       | 81,8%      | 18,2% | 89,8   | 86,3 | 36,4               |
| Segurança     | 51,6%      | 63%        | 37%   | 85,5   | 90,9 | 80,4               |
| Intermésticos | 6%         | 52,6%      | 47,4% | 83,1   | 77,4 | 101                |

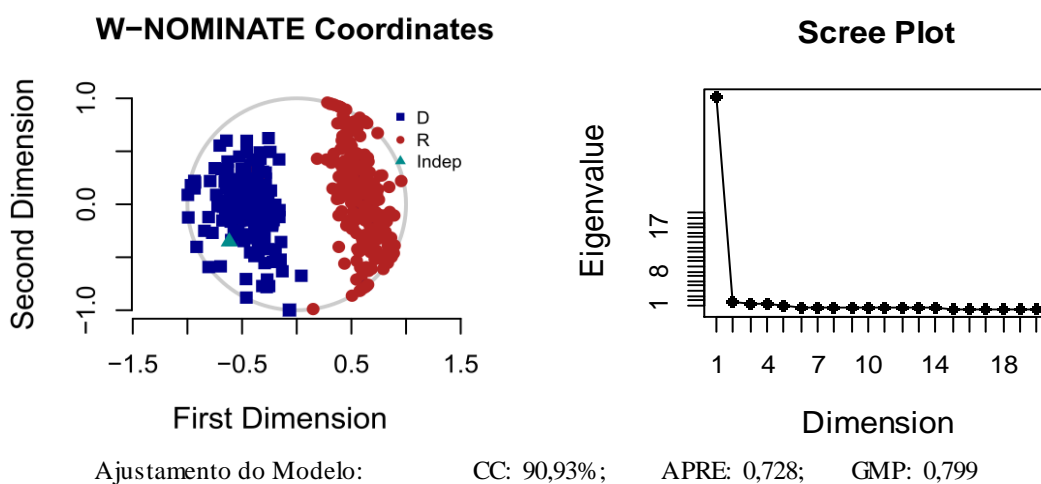
Fonte: Elaborado pelo autor a partir do banco de dados de Poole, K. et al (2014).

Legenda: Cpta.= Centrípeta; Cfga.= Centrífuga; Dem.= Democrata; Rep.= Republicano.



Em relação à distribuição espacial dos pontos ideais dos legisladores há uma clara divisão partidária que pode ser explicada pela disputa ideológica e partidária em torno da primeira dimensão.

*Figura 15 - Coordenadas do W-Nominate para a 108ª legislatura na Câmara dos Representantes em votações de política externa.*



Todavia, no Senado, a dinâmica da disputa partidária foi distinta. Com 58% das 205 votações de política externa prevaleceu a estratégia centrífuga. Em consequência, o índice de conflito partidário subiu para 111,7. Todas as dimensões analisadas apresentaram ao menos polarização moderada, sendo que Economia apresentou uma forte polarização. Além de polarizados, os partidos também foram fortemente coesos, com os republicanos (88,3) um pouco mais coesos do que os democratas (85,7). Enquanto os republicanos apresentaram maior coesão do que os democratas em Diplomacia e Segurança, os democratas superaram a coesão dos republicanos em Economia e assuntos intermésticos, conforme a tabela abaixo:

*Tabela 17 - Conflito Partidário na 108ª legislatura do Senado.*

| Dimensão      | Frequência | Estratégia |       | Coesão |      | Índice de Conflito |
|---------------|------------|------------|-------|--------|------|--------------------|
|               |            | Cpta.      | Cfga. | Dem.   | Rep. |                    |
| Diplomacia    | 33,7%      | 44,9%      | 55,1% | 84,7   | 92,5 | 103,5              |
| Economia      | 6,3%       | 15,4%      | 84,6% | 91     | 89,3 | 164,9              |
| Segurança     | 53,7%      | 43,6%      | 56,4% | 84,5   | 85,9 | 110                |
| Intermésticos | 6,3%       | 30,7%      | 69,3% | 95,5   | 86,1 | 116,8              |

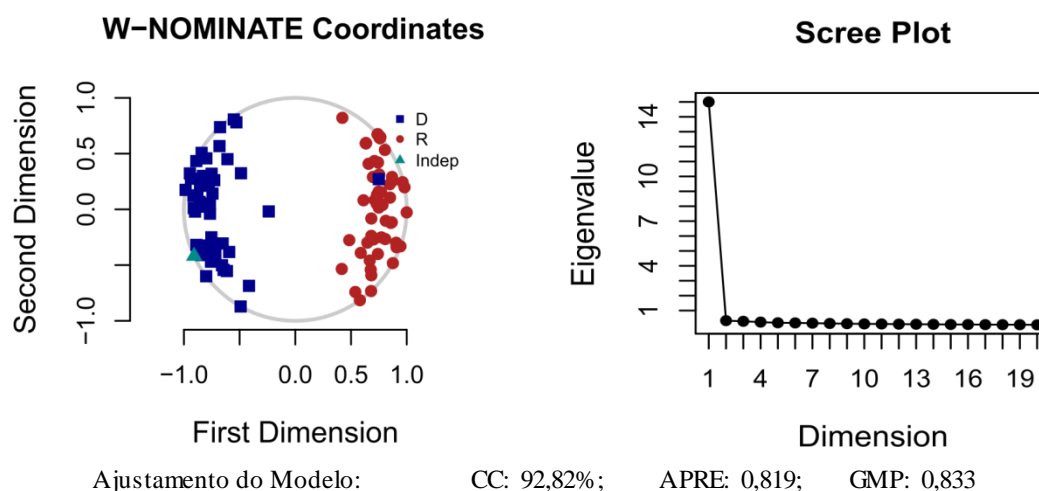
Fonte: Elaborado pelo autor a partir do banco de dados de Poole, K. et al (2014).

Legenda: Cpta.= Centrípeta; Cfga.= Centrífuga; Dem.= Democrata; Rep.= Republicano.

Esse aumento da polarização pode ser observado na distribuição espacial dos pontos ideais dos senadores, os quais se encontram concentrados nos extremos da primeira dimensão

e agrupados em torno dos partidos. Desse modo, essa divisão pode ser explicada nos termos das dicotomias governo-oposição e liberal-conservador.

Figura 16 - Coordenadas do W-Nominate para a 108ª legislatura no Senado em votações de política externa.



Apesar de tanto a Câmara quanto o Senado terem sido compostos por maiorias republicanas, na 108ª legislatura houve uma diferença importante na disputa partidária. Enquanto na Câmara foi empregada majoritariamente a estratégia centrípeta, no Senado prevaleceu a estratégia centrífuga. Todavia, nas duas Casas o Partido Republicano foi um pouco mais coeso e a divisão partidária pode ser explicada em torno das dicotomias governo-oposição e liberal-conservador.

A 109ª legislatura também foi marcada por controle republicano nas duas Casas do Congresso. Na Câmara dos Representantes foram realizadas 385 votações relacionadas à política externa, das quais 60,8% seguiram uma tendência centrípeta. O índice de conflito partidário foi de 82,3 nessa legislatura. Com exceção de Diplomacia, os outros domínios apresentaram polarização média, sendo assuntos intermésticos o mais polarizado. A coesão dos republicanos foi de 88,7 e a dos democratas de 84. Os democratas só foram mais coesos do que os republicanos em Economia. Esses dados estão disponíveis na tabela abaixo:

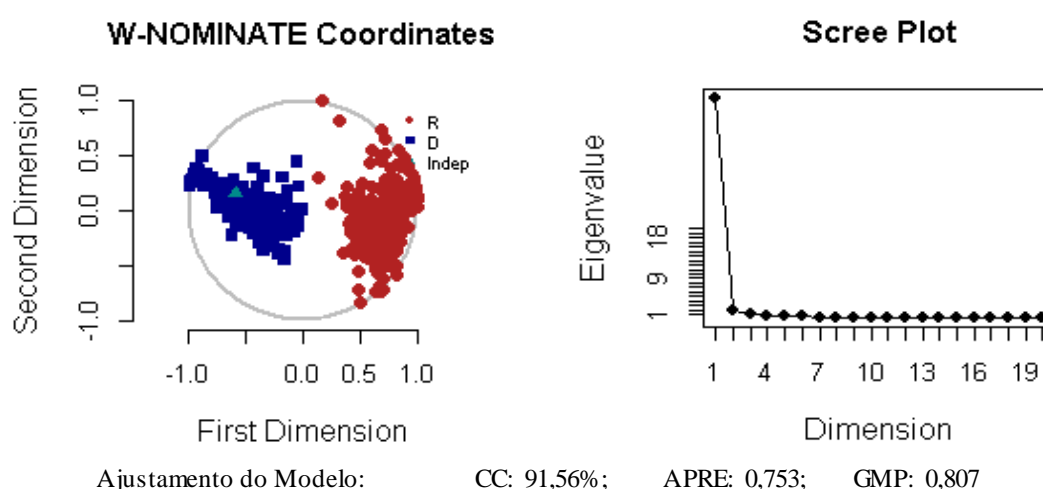
Tabela 18 - Conflito Partidário na 109ª legislatura da Câmara dos Representantes.

| Dimensão      | Frequência | Estratégia |       | Coesão |      | Índice de Conflito |
|---------------|------------|------------|-------|--------|------|--------------------|
|               |            | Cpta.      | Cfga. | Dem.   | Rep. |                    |
| Diplomacia    | 44,2%      | 79,4%      | 20,6% | 85,3   | 87,8 | 51,8               |
| Economia      | 4,2%       | 50%        | 50%   | 87,9   | 86,4 | 95                 |
| Segurança     | 42,9%      | 47,9%      | 52,1% | 85,1   | 91,9 | 103,2              |
| Intermésticos | 8,8%       | 35,3%      | 64,7% | 70,1   | 78,6 | 127,3              |

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do banco de dados de Poole, K. et al (2014).  
 Legenda: Cpta.= Centrípeta; Cfga.= Centrífuga; Dem.= Democrata; Rep.= Republicano.

Em relação à distribuição espacial dos pontos ideais dos legisladores eles estão agrupados em torno de seus partidos embora os republicanos estejam concentrados mais ao extremo e os democratas mais ao centro da primeira dimensão, a qual pode ser explicada pelas dicotomias governo-oposição e liberal-conservador.

Figura 17 - Coordenadas do W-Nominate para a 109ª legislatura na Câmara dos Representantes em votações de política externa.



No Senado, ocorreram 170 votações de política externa na 109ª legislatura. Dessas, 57,1% seguiram uma tendência centrípeta. Com efeito, o índice de conflito partidário foi de 92,1. Assuntos intermésticos foi o assunto mais polarizado e Economia o menos polarizado. Novamente, os republicanos (83,1) foram ligeiramente mais coesos do que os democratas (81,1). Enquanto os democratas foram mais coesos do que os republicanos em Economia e assuntos intermésticos, os republicanos foram mais coesos em Diplomacia e Segurança, conforme a tabela abaixo:

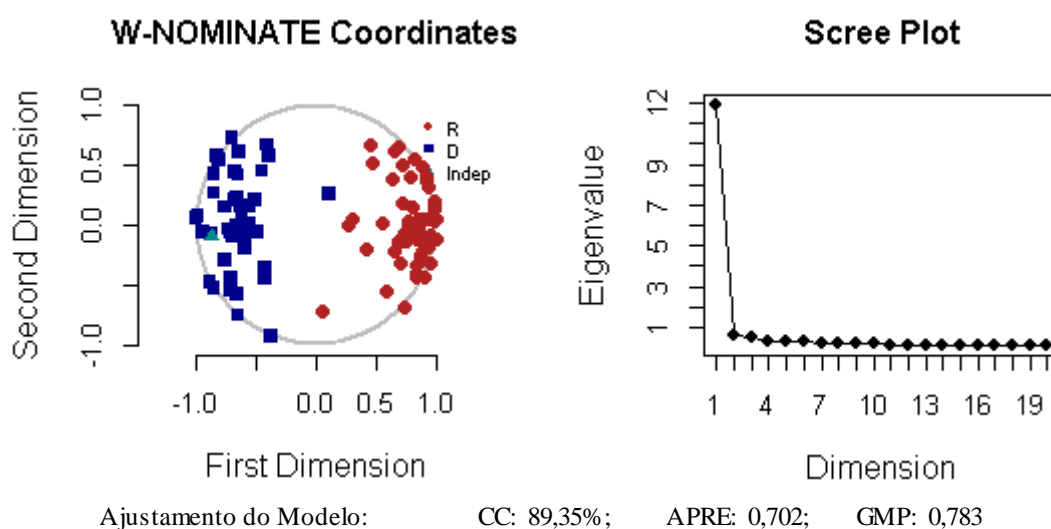
Tabela 19 - Conflito Partidário na 109ª legislatura do Senado.

| Dimensão      | Frequência | Estratégia |       | Coesão |      | Índice de Conflito |
|---------------|------------|------------|-------|--------|------|--------------------|
|               |            | Cpta.      | Cfga. | Dem.   | Rep. |                    |
| Diplomacia    | 25,9%      | 59,1%      | 40,9% | 76,9   | 80,1 | 91,2               |
| Economia      | 2,4%       | 75%        | 25%   | 90,9   | 75,4 | 63,6               |
| Segurança     | 62,9%      | 58,9%      | 41,1% | 81     | 85,2 | 86,7               |
| Intermésticos | 8,8%       | 33,3%      | 66,7% | 92     | 78,9 | 141,4              |

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do banco de dados de Poole, K. et al (2014).  
 Legenda: Cpta.= Centrípeta; Cfga.= Centrífuga; Dem.= Democrata; Rep.= Republicano.

A respeito da distribuição espacial dos pontos ideais dos senadores nas votações de política externa percebe-se uma aglutinação dos mesmos em torno de seus partidos que é extremada na primeira dimensão. A primeira dimensão, aliás, é suficiente para explicar a divisão partidária considerando o eixo liberal-conservador e a disputa entre governo e oposição.

Figura 18 - Coordenadas do W-Nominate para a 109ª legislatura no Senado em votações de política externa.



Tanto na Câmara quanto no Senado a disputa partidária foi mais centrípeta do que centrífuga. No entanto, a polarização não foi necessariamente baixa e os legisladores das duas casas se dividiram ao longo da primeira dimensão de conflito.

Última legislatura ocorrida durante o Governo Bush, a 110ª é marcada também pela retomada democrata do controle das duas Casas, situação que não ocorria desde a 103ª legislatura. Na Câmara dos Representantes 55,7% das 415 votações de política externa foram centrípetas. Desse modo, o índice de conflito partidário foi de 93,8. O domínio mais polarizado foi Segurança e o menos polarizado foi Economia. Em relação à coesão partidária os democratas (89,6) superaram ligeiramente os republicanos (88,7) nessa legislatura. Apenas no domínio Segurança os republicanos foram um pouco mais coesos do que os democratas. Os dados estão compilados na tabela abaixo:

Tabela 20 - Conflito Partidário na 110ª legislatura da Câmara dos Representantes.

| Dimensão   | Frequência | Estratégia |       | Coesão |      | Índice de Conflito |
|------------|------------|------------|-------|--------|------|--------------------|
|            |            | Cpta.      | Cfga. | Dem.   | Rep. |                    |
| Diplomacia | 36,1%      | 60%        | 40%   | 92,7   | 92,4 | 82,3               |

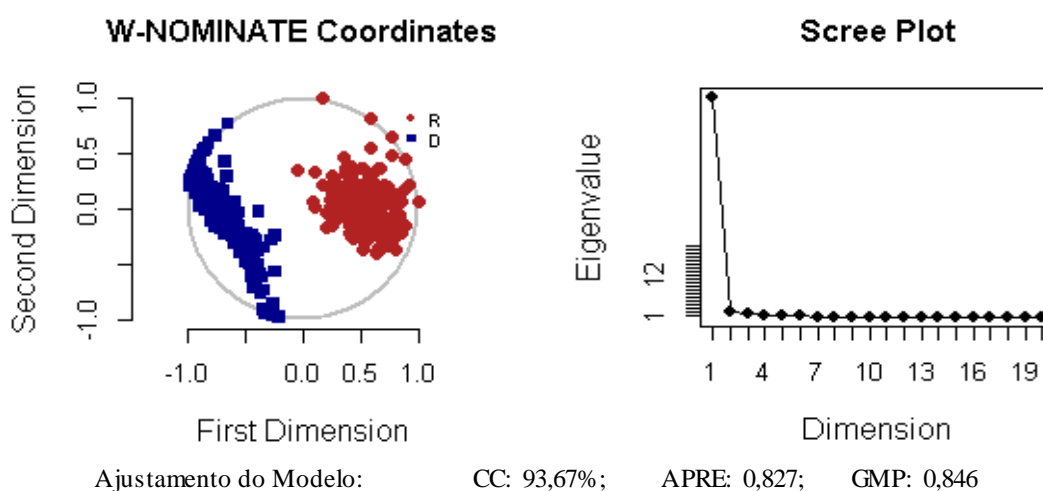
|               |       |       |       |      |      |       |
|---------------|-------|-------|-------|------|------|-------|
| Economia      | 2,4%  | 90%   | 10%   | 94   | 93,2 | 17,2  |
| Segurança     | 54,9% | 50,4% | 49,6% | 86,8 | 87,1 | 105,9 |
| Intermésticos | 6,5%  | 63%   | 37%   | 94,8 | 80,3 | 84,6  |

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do banco de dados de Poole, K. et al (2014).

Legenda: Cpta.= Centrípeta; Cfga.= Centrífuga; Dem.= Democrata; Rep.= Republicano.

Analisando-se a distribuição espacial dos legisladores é possível observar que eles se agruparam em torno de seus partidos, concentrando-se, sobretudo, nos extremos da primeira dimensão. Desse modo, o conflito partidário nessa legislatura da Câmara pode ser explicada pelas dicotomias governo-oposição e liberal-conservador.

Figura 19 - Coordenadas do W-Nominate para a 110ª legislatura na Câmara dos Representantes em votações de política externa.



Por sua vez, no Senado, 59,9% das 152 votações relacionadas à política externa também seguiram uma tendência centrípeta. A legislatura apresentou uma polarização média de 96, sendo que o domínio mais polarizado foi Economia. Assim como na Câmara, também no Senado os democratas (79) foram um pouco mais coesos do que os republicanos (78,1). Os democratas apresentaram coesão mais forte do que os republicanos em Economia e assuntos intermésticos, ao passo que os republicanos superaram os democratas em Diplomacia e Segurança, conforme a tabela abaixo:

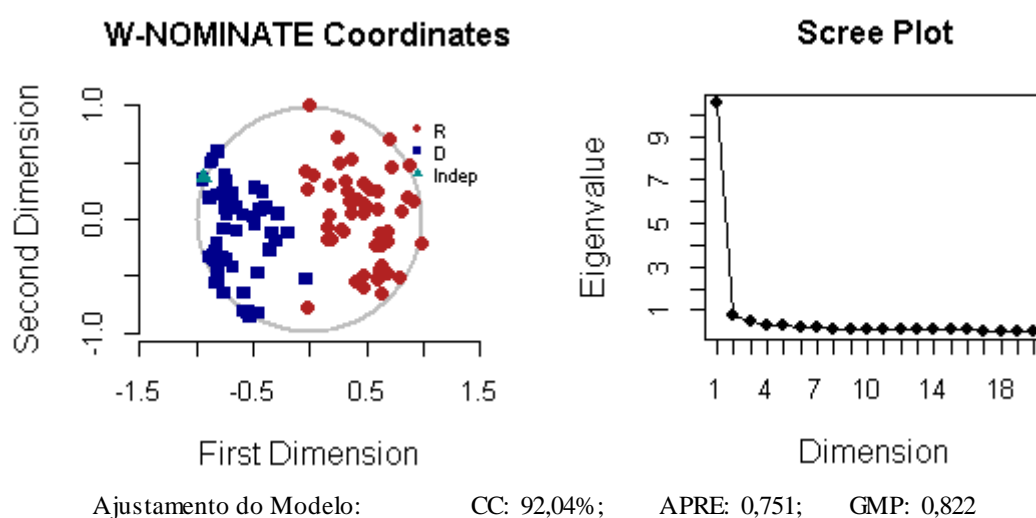
Tabela 21 - Conflito Partidário na 110ª legislatura do Senado.

| Dimensão      | Frequência | Estratégia |       | Coesão |      | Índice de Conflito |
|---------------|------------|------------|-------|--------|------|--------------------|
|               |            | Cpta.      | Cfga. | Dem.   | Rep. |                    |
| Diplomacia    | 28,9%      | 63,6%      | 36,4% | 75     | 83,7 | 93                 |
| Economia      | 1,3%       | 50%        | 50%   | 88,9   | 57,4 | 146,3              |
| Segurança     | 57,2%      | 58,6%      | 41,4% | 77     | 81   | 94,4               |
| Intermésticos | 12,5%      | 57,9%      | 42,1% | 96,4   | 54,3 | 104,9              |

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do banco de dados de Poole, K. et al (2014).  
 Legenda: Cpta.= Centrípeta; Cfga.= Centrifuga; Dem.= Democrata; Rep.= Republicano.

No que se refere à distribuição espacial dos pontos ideais dos legisladores há um claro comportamento partidário, embora os senadores não estejam tão concentrados em único espaço. Ainda assim, os senadores dividem-se em torno de seus partidos ao longo da primeira dimensão de clivagem, que engloba a disputa governo-oposição e o eixo liberal-conservador.

*Figura 20 - Coordenadas do W-Nominate para a 110ª legislatura no Senado em votações de política externa.*



Ante o exposto, a retomada do controle democrata nas duas Casas na 110ª legislatura se refletiu na disputa partidária. Tanto na Câmara como no Senado, a estratégia mais usada pelos partidos foi a centrípeta e a polarização manteve-se moderada. Ademais, os democratas superaram a coesão dos republicanos e o conflito partidário pode nas duas Casas ser explicado através da divisão dos legisladores na primeira dimensão.

Considerando as quatro legislaturas ocorridas durante o mandato de George W. Bush há um predomínio de assuntos intermésticos enquanto dimensão mais polarizada em três legislaturas na Câmara e em duas no Senado. Ademais, Segurança foi mais conflituosa em uma legislatura na Câmara e Economia em duas legislaturas no Senado.

Avaliando os motivos do Congresso nos últimos anos do Governo Bush para deter iniciativas presidenciais, Devins (2009) afirmou que o legislativo não tinha disposição para perseguir reformas de outrora com apoio bipartidário. Em sua avaliação, democratas e republicanos no Congresso estavam mais interessados em fortalecer sua posição frente ao outro partido do que no fortalecimento do Congresso como uma instituição. Considerando os

membros do partido do Presidente leais ao seu partido e não ao Congresso como uma instituição, o autor salienta que este não via vantagens em se unir ao partido da oposição para afirmar as prerrogativas institucionais do Congresso.

Embora tenha contado com a maioria republicana controlando o legislativo, em especial a Câmara, durante a maior parte de seu mandato, o período do Governo Bush foi marcado por um aumento substancial da polarização em relação ao governo do seu antecessor. Além disso, em uma das legislaturas do Senado, a 108ª, foram empregadas mais estratégias centrífugas do que centrípetas. Esta legislatura, aliás, foi marcada pelo início da Guerra do Iraque. Paradoxalmente, a legislatura anterior foi a mais consensual de todo período de análise na Câmara e a terceira mais consensual do período no Senado. Reforçamos nesse ponto que foi justamente na 107ª legislatura que ocorreram os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001. Porém, possíveis relações entre os posicionamentos partidários e percepção de ameaça, aprovação presidencial e controle legislativo serão testadas em um momento posterior nesta seção.

### **7.2.3. COMPORTAMENTO LEGISLATIVO DURANTE O GOVERNO OBAMA (111ª À 113ª LEGISLATURA).**

Analisamos também as três primeiras das quatro legislaturas ocorridas durante o Governo Obama. Enquanto na 111ª legislatura os democratas mantêm o controle da Câmara e do Senado, caracterizando uma situação de governo de partido, na 112ª e 113ª legislatura os republicanos retomam o controle da Câmara dos Representantes, o que caracteriza essas legislaturas como de governo de maioria truncada. No contexto externo ocorreram a captura de Osama Bin Laden e a retirada das tropas americanas no Iraque neste período legislativo que ocorreu durante o Governo Obama.

A 111ª legislatura apresenta diferenças importantes no conflito partidário. Na Câmara dos Representantes foram realizadas 305 votações de política externa, das quais 71,1% foram centrípetas. Essa forte tendência ao centro se refletiu em um baixo de índice de conflito partidário (64,2). Segurança foi o domínio mais polarizado e Economia o menos polarizado. Os democratas (91,2) continuaram um pouco mais coesos do que os republicanos (87,7). Em todos os domínios a coesão do Partido Democrata foi mais forte do que do Partido Republicano, conforme a tabela abaixo:

*Tabela 22 - Conflito Partidário na 111ª legislatura da Câmara dos Representantes.*

| <u>Dimensão</u> | <u>Frequência</u> | <u>Estratégia</u> | <u>Coesão</u> | <u>Índice de</u> |
|-----------------|-------------------|-------------------|---------------|------------------|
|-----------------|-------------------|-------------------|---------------|------------------|

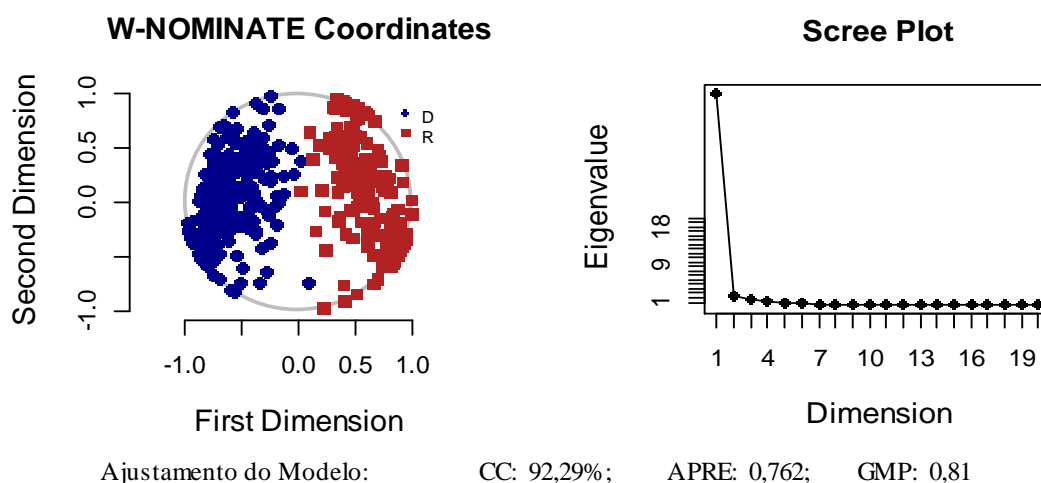
|               |       | <b>Cpta.</b> | <b>Cfga.</b> | <b>Dem.</b> | <b>Rep.</b> | <b>Conflito</b> |
|---------------|-------|--------------|--------------|-------------|-------------|-----------------|
| Diplomacia    | 27,9% | 69,4%        | 30,6%        | 91,1        | 91          | 55,6            |
| Economia      | 2,3%  | 85,7%        | 14,3%        | 98,9        | 97,5        | 26              |
| Segurança     | 63%   | 71,4%        | 28,6%        | 90,3        | 86,2        | 69,1            |
| Intermésticos | 6,9%  | 71,4%        | 28,6%        | 96,9        | 85,6        | 66,2            |

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do banco de dados de Poole, K. et al (2014).

Legenda: Cpta.= Centrípeta; Cfga.= Centrífuga; Dem.= Democrata; Rep.= Republicano.

Em relação à distribuição espacial dos pontos ideais dos legisladores na Câmara eles estão concentrados em torno de seus partidos e nos extremos da primeira dimensão de conflito. Nesse sentido, a disputa pode ser explicada com base nas dicotomias governo-oposição e liberal-conservador.

*Figura 21 - Coordenadas do W-Nominate para a 111ª legislatura na Câmara dos Representantes em votações de política externa.*



No Senado, por sua vez, ocorreram 84 votações de política externa, das quais 53,6% seguiram uma tendência centrífuga. Assim, o índice de conflito partidário foi de 106,2. Assuntos intermésticos foi o assunto mais polarizado, embora os outros domínios também tenham índices de polarização ao menos moderados. Os democratas (88,5) apresentaram uma forte coesão, enquanto os republicanos (69,4) parecem ter se dividido. Dessa forma, os democratas superaram a coesão dos republicanos em todos os domínios. Apenas em assuntos intermésticos, os republicanos foram fortemente coesos. Essas tendências podem ser observadas na tabela abaixo:

*Tabela 23 - Conflito Partidário na 111ª legislatura do Senado.*

| <b>Dimensão</b> | <b>Frequência</b> | <b>Estratégia</b> |              | <b>Coesão</b> |             | <b>Índice de Conflito</b> |
|-----------------|-------------------|-------------------|--------------|---------------|-------------|---------------------------|
|                 |                   | <b>Cpta.</b>      | <b>Cfga.</b> | <b>Dem.</b>   | <b>Rep.</b> |                           |



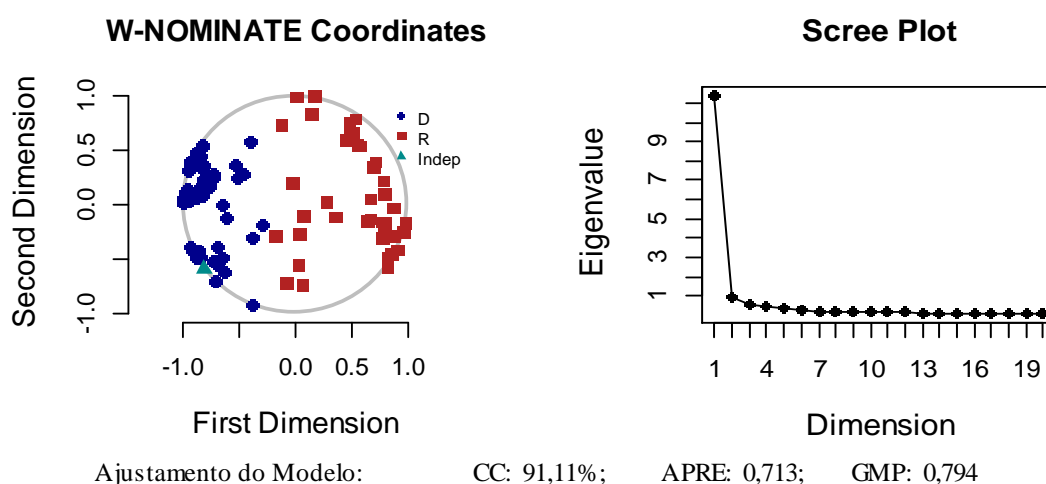
|               |       |       |       |      |      |       |
|---------------|-------|-------|-------|------|------|-------|
| Diplomacia    | 31%   | 30,8% | 69,2% | 97,6 | 67,5 | 121,3 |
| Economia      | 1,2%  | 0%    | 100%  | 92,7 | 38,5 | 131,2 |
| Segurança     | 60,7% | 60,8% | 39,2% | 82,7 | 69,5 | 89,4  |
| Intermésticos | 7,2%  | 0%    | 100%  | 97,1 | 82,2 | 179,3 |

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do banco de dados de Poole, K. et al (2014).

Legenda: Cpta.= Centrípeta; Cfga.= Centrífuga; Dem.= Democrata; Rep.= Republicano.

O aumento da polarização se refletiu na distribuição espacial dos pontos ideais dos senadores. Nela, é possível perceber que apesar de estarem aglutinados em torno de seus partidos e divididos na primeira dimensão, os democratas ocuparam apenas o espaço mais extremado enquanto parte dos republicanos moveram-se ao centro e parte manteve-se no extremo oposto aos democratas. A divisão partidária pode ser explicada com base apenas na primeira dimensão e nas dicotomias governo-oposição e liberal-conservador.

Figura 22 - Coordenadas do W-Nominate para a 111ª legislatura no Senado em votações de política externa.



Senado e Câmara apresentam diferenças importantes ao respeito do conflito partidário. Enquanto na Câmara a disputa foi majoritariamente centrípeta e com baixa polarização, no Senado a tendência de inverteu, e a disputa foi centrífuga e polarizada. A coesão dos democratas foi superior a dos republicanos nas duas Casas, embora no Senado a diferença tenha sido maior porque os republicanos claramente se dividiram. Apesar dessas diferenças, a disputa partidária na política externa nas duas Casas pode ser explicada pela divisão dos legisladores na primeira dimensão de conflito.

Na 112ª legislatura os republicanos assumem o controle da Câmara. Todavia, há mais similaridades no comportamento das duas Casas do que diferenças. Na Câmara dos Representantes foram realizadas 304 votações de política externa. A estratégia centrípeta

prevaleceu em 50,6% dos casos. Com uma disputa tão equilibrada, o índice de conflito partidário foi moderado (102,2). Entre os domínios assuntos intermésticos foi o mais polarizado e Diplomacia o menos polarizado. Ademais, os republicanos (81) voltaram a serem mais coesos do que os democratas (74,4), o que se refletiu em todos os domínios com exceção de assuntos intermésticos, conforme tabela abaixo:

*Tabela 24 - Conflito Partidário na 112ª legislatura da Câmara dos Representantes.*

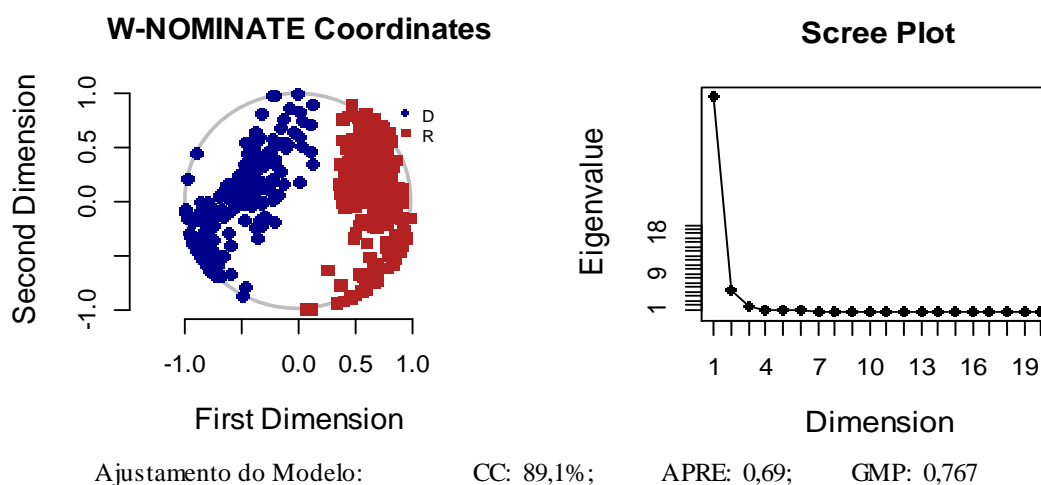
| Dimensão      | Frequência | Estratégia |       | Coesão |      | Índice de Conflito |
|---------------|------------|------------|-------|--------|------|--------------------|
|               |            | Cpta.      | Cfga. | Dem.   | Rep. |                    |
| Diplomacia    | 12,5%      | 63,2%      | 36,8% | 92,7   | 93,1 | 71,3               |
| Economia      | 1,6%       | 60%        | 40%   | 83     | 93,4 | 83                 |
| Segurança     | 72,4%      | 52,7%      | 47,3% | 69,5   | 79,1 | 102,1              |
| Intermésticos | 13,5%      | 26,8%      | 73,2% | 82,9   | 78,4 | 133,5              |

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do banco de dados de Poole, K. et al (2014).

Legenda: Cpta.= Centrípeta; Cfga.= Centrífuga; Dem.= Democrata; Rep.= Republicano.

Analisando-se a distribuição espacial dos pontos ideais dos legisladores na Câmara, percebe-se que eles estão aglutinados em torno de seus partidos e divididos ao longo da primeira dimensão, sendo que enquanto os republicanos estão concentrados em um extremo, parte dos democratas concentram-se no extremo oposto e parte dos democratas se concentram mais ao centro. De todo modo, a disputa pode ser explicada apenas com base na primeira dimensão e nas dicotomias governo-oposição e liberal-conservador.

*Figura 23 - Coordenadas do W-Nominate para a 112ª legislatura na Câmara dos Representantes em votações de política externa.*



No Senado, a situação foi semelhante. Em 52,5% das 59 votações os partidos optaram pela estratégia centrípeta. Em decorrência o índice de conflito partidário foi moderado (95,8).

Assuntos intermésticos foi o domínio com maior polarização enquanto Segurança foi o domínio com menor. Ainda majoritários nessa Casa, os democratas (89,5) mantiveram uma forte coesão, que foi muito superior a dos republicanos (72,4). Com efeito, os democratas foram mais coesos do que os republicanos em todos os domínios. Esses dados podem ser observados na tabela abaixo:

*Tabela 25 - Conflito Partidário na 112ª legislatura do Senado.*

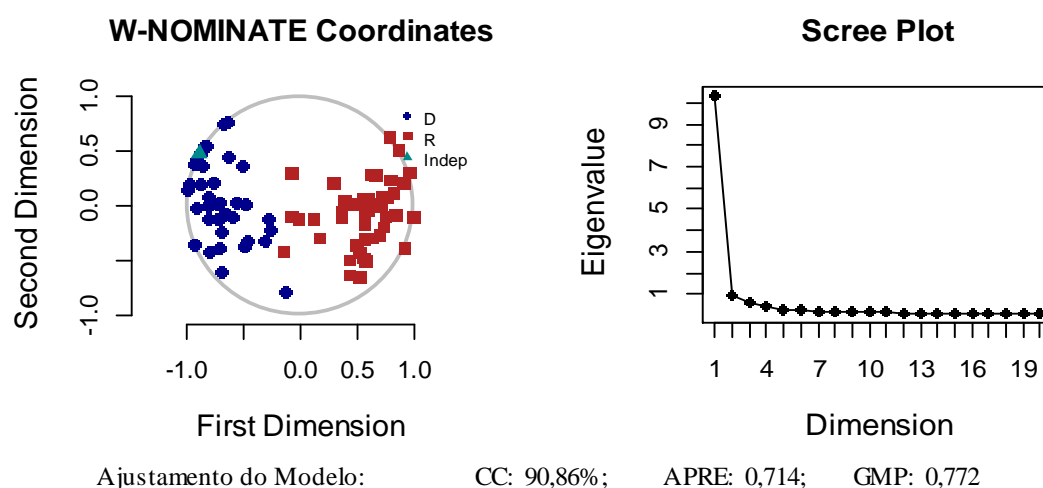
| Dimensão      | Frequência | Estratégia |       | Coesão |      | Índice de Conflito |
|---------------|------------|------------|-------|--------|------|--------------------|
|               |            | Cpta.      | Cfga. | Dem.   | Rep. |                    |
| Diplomacia    | 23,7%      | 42,9%      | 57,1% | 85,2   | 74,7 | 109,9              |
| Economia      | 10,2%      | 50%        | 50%   | 88,2   | 62,6 | 110,9              |
| Segurança     | 57,6%      | 64,7%      | 35,3% | 91,8   | 73,5 | 78,1               |
| Intermésticos | 8,5%       | 0%         | 100%  | 88,1   | 70   | 158,1              |

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do banco de dados de Poole, K. et al (2014).

Legenda: Cpta.= Centrípeta; Cfga.= Centrífuga; Dem.= Democrata; Rep.= Republicano.

Quanto à distribuição espacial dos pontos ideais dos senadores podemos observar que eles estão aglutinados em torno de seus partidos e ocupam os extremos opostos da primeira dimensão, embora parte dos senadores de ambos os partidos tenham se posicionado mais ao centro. A disputa partidária pode ser explicada pela divisão na primeira dimensão, considerando as dicotomias governo-oposição e liberal-conservador.

*Figura 24 - Coordenadas do W-Nominate para a 112ª legislatura no Senado em votações de política externa.*



Tanto na Câmara quanto no Senado a disputa foi um pouco mais centrípeta do que centrífuga e pode ser explicada pela divisão dos partidos na primeira dimensão de conflito.

Apesar disso, os republicanos foram mais coesos na Câmara e os democratas foram mais coesos no Senado.

A 113ª legislatura apresenta um comportamento muito semelhante à legislatura anterior, com muitas semelhanças envolvendo a disputa partidária na Câmara e no Senado. Na Câmara dos Representantes foram conduzidas 223 votações de política externa. Dessas, 56,9% seguiram uma tendência centrípeta, de modo que o índice de conflito partidário foi apenas moderado (93,4). Enquanto assuntos intermésticos foi o domínio mais polarizado, Diplomacia foi o menos polarizado. Os republicanos (82,1) foram um pouco mais coesos do que os democratas (79) nessa legislatura. Porém, os republicanos superaram a coesão dos democratas apenas no domínio Segurança, conforme tabela abaixo.

Tabela 26 - Conflito Partidário na 113ª legislatura da Câmara dos Representantes.

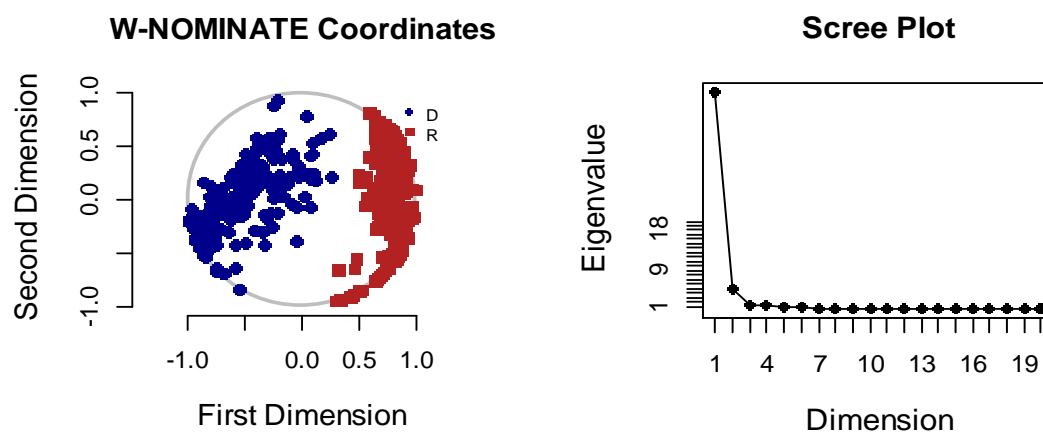
| Dimensão      | Frequência | Estratégia |       | Coesão |      | Índice de Conflito |
|---------------|------------|------------|-------|--------|------|--------------------|
|               |            | Cpta.      | Cfga. | Dem.   | Rep. |                    |
| Diplomacia    | 22,4%      | 82%        | 18%   | 91,1   | 87,4 | 42,1               |
| Economia      | 2,7%       | 66,7%      | 33,3% | 76,4   | 57,1 | 88,5               |
| Segurança     | 63,7%      | 52,8%      | 47,2% | 74,1   | 81,3 | 102,2              |
| Intermésticos | 11,2%      | 28%        | 72%   | 83,2   | 82,4 | 147,5              |

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do banco de dados de Poole, K. et al (2014).

Legenda: Cpta.= Centrípeta; Cfga.= Centrífuga; Dem.= Democrata; Rep.= Republicano.

A respeito da distribuição espacial dos pontos ideais dos legisladores na Câmara percebe-se que eles estão aglutinados em torno de seus partidos e divididos ao longo da primeira dimensão de conflito, com os republicanos concentrados em um extremo e os democratas concentrados do extremo oposto ao centro. Desse modo, a disputa partidária pode ser explicada considerando as dicotomias governo-oposição e liberal-conservador.

Figura 25 - Figura – Coordenadas do W-Nominate para a 113ª legislatura na Câmara dos Representantes em votações de política externa.



Ajustamento do Modelo: CC: 88,97%; APRE: 0,688; GMP: 0,768

No Senado, ocorrerem 61 votações de política externa, das quais 57,4% foram centrípetas. Em decorrência, a polarização da legislatura foi moderada (100,2). Entre os quatro domínios de política externa, Segurança foi o mais polarizado. A coesão do Partido Democrata (98) foi maior do que a coesão do Partido Republicano (73,7) no período. Além disso, os democratas superaram a coesão dos republicanos em todos os domínios.

Tabela 27 - Conflito Partidário na 113ª legislatura do Senado.

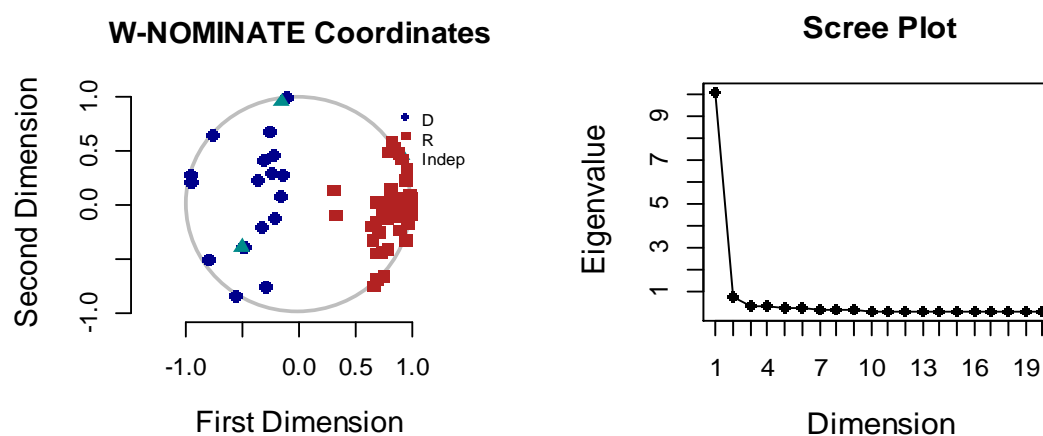
| Dimensão      | Frequência | Estratégia |       | Coesão |      | Índice de Conflito |
|---------------|------------|------------|-------|--------|------|--------------------|
|               |            | Cpta.      | Cfga. | Dem.   | Rep. |                    |
| Diplomacia    | 29,5%      | 83,3%      | 16,7% | 100    | 75,6 | 58,1               |
| Economia      | 3,3%       | 100%       | 0%    | 100    | 23,9 | 76,1               |
| Segurança     | 50,8%      | 54,8%      | 45,2% | 97,3   | 71,5 | 104,6              |
| Intermésticos | 16,4%      | 10%        | 90%   | 95,8   | 86,9 | 167,2              |

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do banco de dados de Poole, K. et al (2014).

Legenda: Cpta.= Centrípeta; Cfga.= Centrífuga; Dem.= Democrata; Rep.= Republicano.

Observando-se a distribuição espacial dos pontos ideais dos senadores, percebe-se que eles aglutinaram-se em torno de seus partidos, dividindo-se ao longo da primeira dimensão, em que os republicanos se concentraram em um extremo e os democratas, mais dispersos, ocuparam majoritariamente o centro e o extremo oposto. A disputa partidária pode ser explicada com base nas dicotomias governo-oposição e liberal-conservador.

Figura 26 - Coordenadas do W-Nominate para a 113ª legislatura no Senado em votações de política externa.



Ajustamento do Modelo: CC: 94,23%; APRE: 0,801; GMP: 0,831

Tanto na Câmara como no Senado prevaleceu a estratégia centrípeta e índices de polarização moderados, com os partidos dividindo-se em torno da primeira dimensão de conflito. Especificamente, os republicanos foram mais coesos na Câmara e os democratas foram mais coesos no Senado.

Tendo controlado o Senado da 111<sup>a</sup> à 113<sup>a</sup> legislatura, os democratas aumentaram significativamente seus índices de coesão nessas legislaturas. Na 111<sup>a</sup> legislatura a estratégia centrífuga de posicionamento superou a centrípeta no Senado, o que se refletiu no índice de conflito partidário. Entre os domínios, o que apresentou maiores índices de conflito foi assuntos intermésticos, mais polarizado nas três legislaturas analisadas do Governo Obama no Senado e em duas na Câmara. Na 111<sup>a</sup> legislatura, aliás, os partidos apresentaram maior conflito em votações de Segurança na Câmara. De acordo com Rudalevige (2012), as preferências polarizadas e o partidarismo rígido tornaram impossível para Obama esperar que mudanças de grande escala atraíssem apoio consensual. O resultado disso é que Obama, assim como outros presidentes antes dele, teria aderido à um partidarismo presidencial, cujas táticas administrativas poderiam ser interpretadas como o prenúncio de um novo paradigma que exalta a formulação de políticas presidenciais unilaterais como uma solução habitual para a polarização partidária (LOWANDE; MILKIS, 2014).

Procuramos ao longo desta seção analisar o jogo que ocorre no legislativo e destacar as estratégias de posicionamento escolhidas pelos partidos nas votações de política externa que ocorreram entre a 103<sup>a</sup> e a 113<sup>a</sup> legislatura. Vimos que em apenas duas legislaturas do Senado (108<sup>a</sup> e 111<sup>a</sup>) os partidos optaram mais vezes pela polarização do que pelo consenso, isto é, prevaleceu na maioria das legislaturas a estratégia centrípeta. Entre os domínios, o mais conflituoso certamente foi questões intermésticas. Este domínio foi o mais polarizado em sete legislaturas na Câmara e em seis no Senado. Segurança foi mais conflituosa em quatro legislaturas na Câmara e em duas no Senado. Já Economia foi mais polarizada em três legislaturas do Senado. Diplomacia não foi em nenhum momento o assunto com maior índice de conflito, o que sugere que há poucas diferenças de posicionamento entre os partidos nesse domínio.

Quanto à coesão, na Câmara, os democratas foram mais coesos do que os republicanos em seis de onze oportunidades em diplomacia, economia e assuntos intermésticos. Já os republicanos superaram a coesão dos democratas em dez oportunidades em segurança. No Senado, os democratas superaram a coesão dos republicanos em dez oportunidades em assuntos intermésticos, em nove oportunidades em economia e em seis oportunidades em diplomacia. Por sua vez, os republicanos apresentaram maior coesão do que os democratas em

sete oportunidades em segurança. Estes resultados indicam que se de um lado os democratas votaram de forma mais unificada em diplomacia, economia e assuntos intermésticos, os republicanos foram mais unidos quanto à segurança.

Finalmente, através da distribuição espacial dos pontos ideais dos legisladores vimos que estes tem votado na política externa estritamente de forma partidária, ora mais próximo e ora mais longe do centro da primeira dimensão de conflito. Esse comportamento indica que os partidos tem se dividido em torno da disputa entre governo e oposição e do eixo liberal-conservador. A seguir analisamos efetivamente as posições que os partidos assumiram em cada uma das quatro dimensões de política externa a partir de uma perspectiva longitudinal e comparada.

### **7.3. POSIÇÕES PARTIDÁRIAS EM POLÍTICA EXTERNA EM PERSPECTIVA COMPARADA NO LEGISLATIVO.**

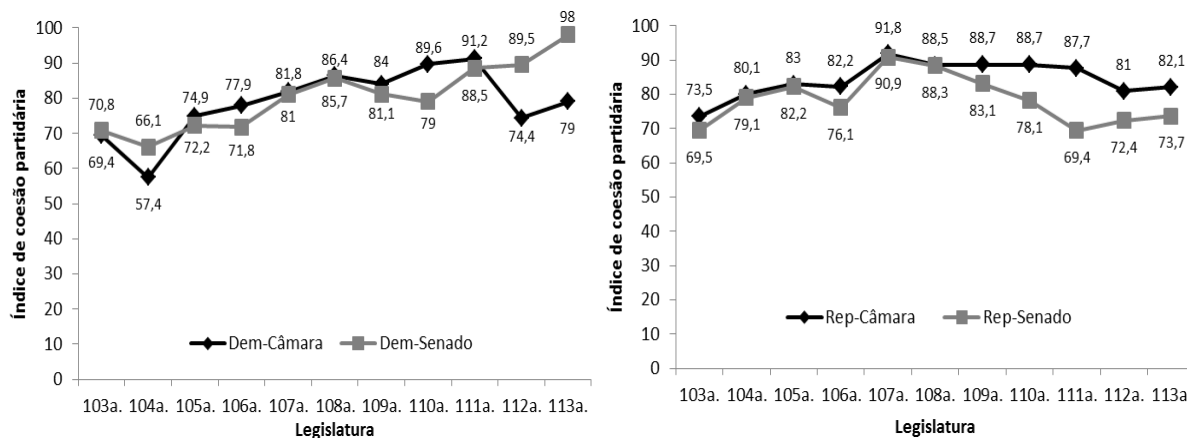
Terminada a análise da competição partidária nas votações de política externa em cada legislatura, procedemos a uma análise comparativa e longitudinal do conflito partidário a partir das nossas categorias, as quais estão agrupadas em quatro dimensões. Desse modo, o propósito desta seção é observar como o grau de conflito partidário em votações sobre diplomacia, economia, segurança e assuntos intermésticos se comporta ao longo do tempo. Enquanto fortes variações do grau de conflito de uma legislatura para outra em um domínio ou categoria pode significar que as posições partidárias advêm meramente das avaliações dos partidos sobre o contexto político, graus de conflito com pouca variação ao longo do tempo podem indicar que os partidos votam considerando também sua ideologia.

Considerando-se todas as votações ocorridas entre 1993 e 2014, os republicanos (85,1) demonstram-se mais coesos do que os democratas (80,6) na Câmara. Por outro lado, os democratas (79) foram um pouco mais coesos do que os republicanos (78,4) no Senado. Conforme apontamos anteriormente, os republicanos foram maioria por um período maior na Câmara do que os democratas, enquanto que no Senado o domínio partidário foi equilibrado. Ademais, estes dados apontam que os dois partidos foram mais coesos na Câmara do que no Senado, cuja tendência histórica está expressa nos gráficos abaixo:

*Gráfico 24 - Variação da coesão partidária em votações de política externa no Congresso (103ª a 113ª legislatura).*

*Partido Democrata*

*Partido Republicano*



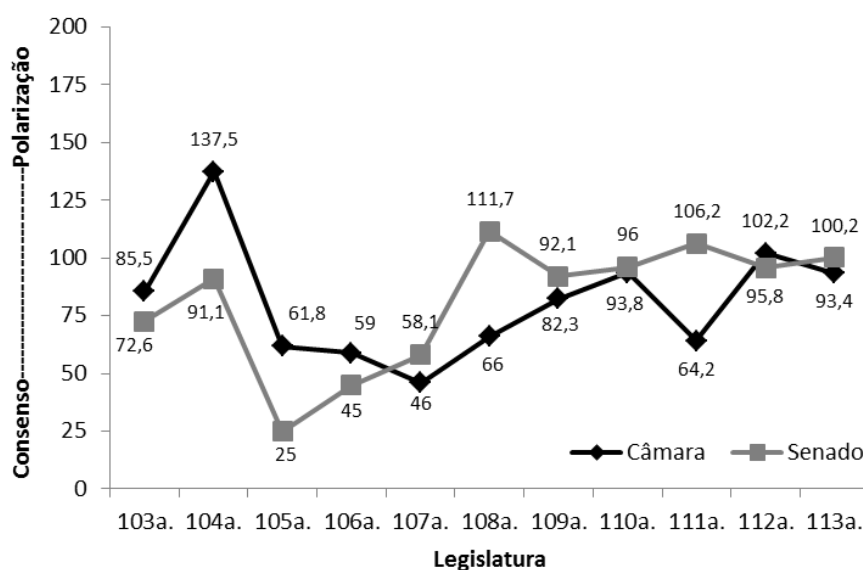
Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados de Keith Poole et. al (2014).

Como podemos notar, enquanto os republicanos mantiveram coesões mais fortes na Câmara em comparação com o Senado em todas as legislaturas, os democratas foram mais coesos na Câmara do que no Senado entre a 105<sup>a</sup> e a 111<sup>a</sup> legislatura. Em três das quatro oportunidades em que os democratas apresentaram coesão mais forte no Senado, esta casa era controlada por democratas. Também é possível observarmos que não há uma grande distância entre as coesões partidárias apresentadas nas duas Casas até a 109<sup>a</sup> legislatura. Na 110<sup>a</sup> legislatura, as coesões que os partidos apresentaram em cada Casa se distanciaram. No Senado, a distância entre a coesão dos republicanos na Câmara e no Senado aumentou ainda mais na 111<sup>a</sup> legislatura, enquanto a dos democratas diminuiu. Por outro lado, há uma diminuição na distância das coesões republicanas nas duas Casas nas 112<sup>a</sup> e 113<sup>a</sup> legislatura, enquanto que há um aumento na distância das coesões democratas no mesmo período. Essas variações podem estar relacionadas com a tomada do controle das duas Casas pelos democratas na 110<sup>a</sup> legislatura e com a recuperação do controle da Câmara baixa pelos republicanos nas 112<sup>a</sup> e 113<sup>a</sup> legislaturas.

A respeito do grau de conflito partidário, não é necessária uma análise mais detalhada para concluirmos que o consenso continua a ser a regra e não a exceção em votações relacionadas a questões de política externa no Congresso dos EUA no pós-Guerra Fria. Entre 1993 e 2014 apenas 32,3% das votações na Câmara dos Representantes e 39% das votações de política externa no Senado foram consideradas polarizadas de acordo com os parâmetros que adotamos. Especificamente, o grau de conflito partidário médio no Senado foi de 85,7 enquanto que Câmara foi de 78,6. A série histórica pode ser observada no gráfico abaixo:



Gráfico 25 - Índice de conflito partidário em votações de política externa no Congresso americano (103ª a 113ª legislatura).



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados de Keith Poole et. al (2014).

É possível observamos tendências de comportamento similares e distintas comparando-se o grau de conflito nas duas Casas. Entre a 103ª e a 105ª legislatura os graus de conflito na Câmara e no Senado variaram na mesma direção e com intensidade semelhante. Além disso, há crescimento da polarização nas duas casas da 107ª para a 108ª legislatura e da 109ª para a 110ª legislatura. Nas demais legislaturas, os graus de conflito seguem tendências distintas nas duas Casas. Enquanto a legislatura mais polarizada na Câmara foi a 104ª, a qual foi marcada pela retomada do controle partidário pelos republicanos após décadas, no Senado a legislatura mais polarizada foi a 108ª. Essa legislatura ocorreu na segunda metade do primeiro governo de George W. Bush, e foi marcada pela discussão em torno da Guerra ao Terror e de uma possível invasão ao Iraque. Essas tendências apontam indícios de que pode haver uma relação de associação entre controle partidário e grau de conflito ou entre percepção de ameaça e grau de conflito. Contudo, estes testes serão conduzidos apenas na seção seguinte, pois antes de avançarmos é importante verificarmos a variação longitudinal do conflito partidário em cada categoria de análise.

### 7.3.1. DIPLOMACIA

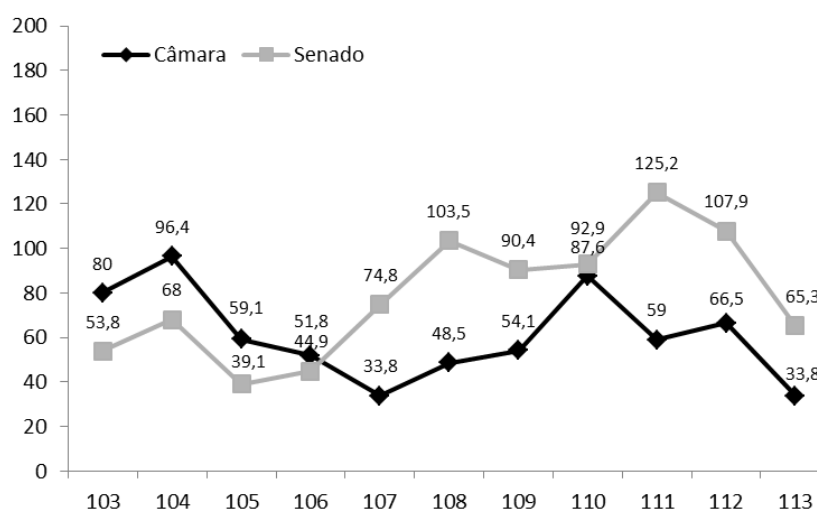
A dimensão da diplomacia tem como objetivo mensurar posições dos partidos a respeito do uso do multilateralismo vis a vis o unilateralismo, a defesa do internacionalismo

vis a vis o isolacionismo, da natureza da relação diplomática dos EUA com outros atores e sobre a promoção de valores no exterior.

### *Multilateralismo e Relações Diplomáticas*

Na Câmara dos Representantes foram realizadas 939 votações relacionadas ao emprego de instrumentos de ação diplomáticos no exterior e relações com outros países. Essas votações apresentaram forte consenso bipartidário (62,3) e foram marcadas por fortes índices de coesão entre republicanos (86,3) e democratas (85). No Senado ocorreram 355 votações que abordaram as relações diplomáticas dos EUA com outros atores e a forma em que essas relações deveriam se estabelecer. O índice de conflito partidário apresenta polarização moderada (79,9) nessas votações. Republicanos (79,6) e democratas (78) sustentaram coesões equivalentes no período. No gráfico abaixo podemos observar a variação do índice de conflito nesse conjunto de votações por legislatura em cada Casa:

*Gráfico 26 - Índice de Conflito Partidário nas votações sobre Multilateralismo e Relações Diplomáticas na Câmara e no Senado estadunidense (103ª a 113ª legislatura).*



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados de Keith Poole et. al (2014).

Comparando-se a variação do índice de conflito partidário apresentado na Câmara e no Senado nas votações sobre multilateralismo e relações diplomáticas podemos observar que a Câmara foi a casa mais polarizada da 103ª à 106ª legislatura, período que corresponde aos dois mandatos de Clinton. Contudo, a partir da 107ª legislatura, marcada pela eleição de George W. Bush e pelos eventos de 11 de setembro, o Senado torna-se de longe a casa mais polarizada. O índice de conflito na Câmara voltou a se aproximar do índice de conflito no

Senado, apenas na 110<sup>a</sup> legislatura, isto é, quando os democratas retomaram o controle das duas Casas. Quanto à incidência de polarização há ao menos três momentos importantes. O primeiro momento ocorre na passagem da 103<sup>a</sup> para a 104<sup>a</sup> legislatura, quando os republicanos retomam o controle das duas Casas e há um aumento na polarização. O segundo ocorre na 107<sup>a</sup> legislatura, enquanto na Câmara os atentados terroristas parecem ter produzido maior consenso, no Senado eles teriam aumentado a polarização. Contudo, na passagem da 107<sup>a</sup> para a 108<sup>a</sup> legislatura há um forte aumento do índice de conflito nas duas Casas. Finalmente, temos a 111<sup>a</sup> legislatura, a primeira realizada durante o Governo Obama e, mais uma vez, podemos observar aumento na polarização no Senado e aumento no consenso na Câmara. A partir da 112<sup>a</sup> legislatura o índice de conflito cai consideravelmente nas duas Casas.

A seguir podemos observar como os partidos se posicionaram em algumas das votações relacionadas ao multilateralismo nas duas Casas. Destacamos as votações em que eles manifestaram sobre as Nações Unidas, ratificação de Tratados e possibilidade de intervenção em outros países, sempre enfatizando elementos de consenso e de polarização.

A respeito das votações sobre as Nações Unidas na Câmara dos Representantes os partidos apresentaram consenso quase absoluto em resoluções que visavam reprovar qualquer esforço para expulsar a Santa Sé da ONU (H.Res. 253 na 106<sup>a</sup> legislatura); que condenava a escolha da Líbia para presidir a Comissão de Direitos Humanos da ONU (H.Res. 51 na 108<sup>a</sup> legislatura); e que expressava a importância de dar voz às vítimas envolvidas em casos de desaparecimento e casos de restos humanos não identificados (H.Res. 340 na 110<sup>a</sup> legislatura). Por outro lado, na 105<sup>a</sup> legislatura foi votada uma proposta que visava retirar os EUA da ONU. Os democratas votaram majoritariamente contra essa emenda, enquanto 46,6% dos republicanos votaram a favor da proposta. Houve polarização moderada em uma votação (H.Amdt. 1382 na HR 3308 na 104<sup>a</sup> legislatura) que visava proibir os membros das Forças Armadas de usar insígnia das Nações Unidas a não ser que autorizado pelo Congresso e em uma votação (H.Amdt. 1383 na H.R. 3308 na 104<sup>a</sup> legislatura) que visava limitar a colocação das forças armadas dos EUA sob controle operacional ou tático da ONU. Antes disso, na 103<sup>a</sup> legislatura, houve forte polarização em uma votação (H.Amdt. 576 na H.R. 4301) com o mesmo objetivo desta última. Democratas e republicanos também demonstraram forte polarização em uma votação (H.R. 4258 na 103<sup>a</sup> legislatura) que visava limitar a utilização de fundos destinados a atividades das forças armadas sob controle operacional de uma nação estrangeira ou da ONU.

Observando as votações relacionadas às Nações Unidas no Senado, vimos que os partidos polarizaram-se sobre proibir ou restringir disponibilidade de fundos para os programas da ONU de manutenção de paz (S.Amdt. 1849 na 103ª legislatura), de desenvolvimento (S.Amdt. 2254 na 103ª legislatura), de populações (S.Amdt. 2730 na 104ª legislatura) como também a seu Conselho de Direitos Humanos (S.Amdt. 3166 na 109ª legislatura). Todas estas votações tiveram apoio da maioria dos republicanos e oposição da maioria dos democratas. Além disso, eles se polarizaram quanto à proibição do uso de fundos para apoiar as forças armadas dos EUA em certas operações internacionais (S.Amdt. 1051 no HR 3116 na 103ª legislatura) e em uma votação que visava permitir aos Estados Unidos prestar assistência aos esforços internacionais para levar à justiça Saddam Hussein e outros cidadãos estrangeiros acusados de genocídio, crimes de guerra ou crimes contra a humanidade (S.Amdt. 3787 no HR 4775 na 107ª legislatura). Essas duas votações também contaram com o apoio dos republicanos e a oposição dos democratas. Contudo, ao analisarmos as votações consensuais vimos que o corte de fundos para as Nações Unidas foi defendido pelos dois partidos em algumas situações específicas. Na votação da emenda do Senado no. 1248 na 103ª legislatura, ambos os partidos defenderam o corte de fundos autorizados à ONU até que o Presidente se certificasse que nenhuma agência da ONU estivesse concedendo auxílio às organizações que não condenassem a pedofilia. Também apoiaram a Emenda no. 2773 da 110ª legislatura, que visava garantir que a contribuição dos Estados Unidos para as Nações Unidas não estivesse sendo perdida em desperdício, fraude, abuso ou corrupção.

A natureza da relação da ONU com Israel recebeu atenção na Câmara, onde houve consenso absoluto nos dois partidos. Republicanos e Democratas apoiaram uma votação (H.Res. 368 na 108ª legislatura) que visava expressar apoio à adesão plena de Israel ao Grupo da Europa Ocidental e outros (WEOG) na ONU e uma resolução (H.Res. 368 na 109ª legislatura) felicitando Israel pela eleição do embaixador Dan Gillerman como vice-presidente da 60ª Assembleia Geral da ONU. Ocorreu consenso quase absoluto em uma resolução (H.Res.282 na 109ª legislatura) que condenava manifestações antissemitas de Estados membros da ONU e instava uma ação contra eles. Houve também forte consenso em uma resolução (H.Res. 713 na 108ª legislatura) que expressava deplorar o uso indevido da Corte Internacional de Justiça pela Assembleia Geral da ONU com o intuito de interferir em uma resolução envolvendo o conflito palestino-israelense. Essa votação não foi apoiada apenas por parte dos democratas (21,4%) e dos republicanos (1,8%).

No que diz respeito a votações sobre Tratados Internacionais na Câmara, a mais consensual do período ocorreu na 105ª legislatura e versava sobre os direitos das marcas

comerciais. Por outro lado, a mais polarizada ocorreu na 113ª legislatura. Tratava-se de uma emenda (H.Amdt. 159 no HR 1960) reduzindo em 60 bilhões de dólares o total de fundos aprovados para a Lei de Defesa Nacional. Por sua vez, no Senado, prevaleceu o consenso. Apesar disso, as emendas que antecederam a votação final dos Tratados foram mais polarizadas. Com efeito, foram aprovados com consenso bipartidário absoluto o Tratado sobre as forças convencionais na Europa na 103ª legislatura, a ratificação da adesão da Polônia, Hungria e da República Tcheca na OTAN na 105ª legislatura, o Tratado entre os EUA e a Rússia sobre reduções de ofensivas estratégicas e o protocolo de adesão na OTAN da Bulgária, Letônia, Estônia, Lituânia, Romênia, Eslováquia e Eslovênia, sendo estes dois últimos na 108ª legislatura. Em contraste, na 111ª legislatura, os republicanos se posicionaram majoritariamente contra enquanto os democratas apoiaram o Tratado entre os EUA e a Rússia sobre medidas para redução e limitação de armas estratégicas ofensivas.

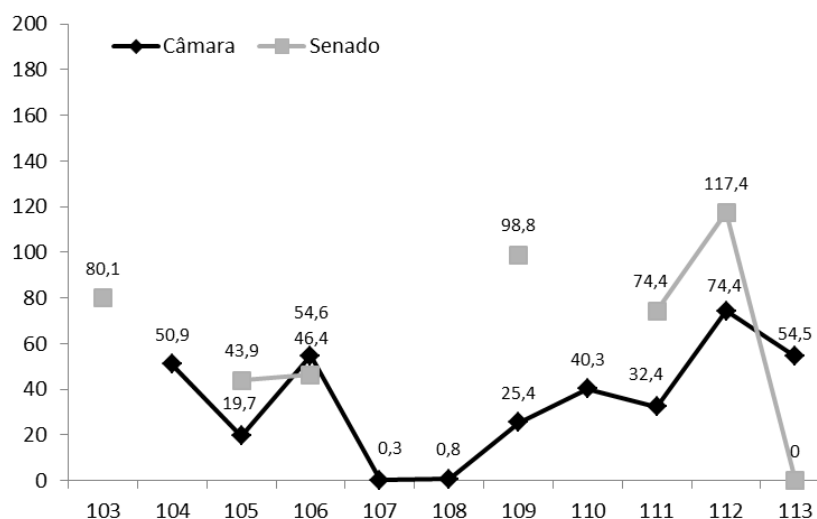
Em relação à intervenção militar realizada no Haiti, os dois partidos se manifestaram favoráveis a resoluções na Câmara (H.Con.Res. 290) e no Senado (S.Res. 259) apoiando as forças armadas americanas. Apenas um pequeno número de republicanos se posicionou contra essas resoluções. Todavia, na votação (H.J.Res. 416) que concedia autorização para a participação dos militares americanos nas forças multinacionais no Haiti, os partidos se opuseram. Isto é, a resolução teve apoio da maioria dos democratas e a rejeição da maioria dos republicanos. As duas Casas também aprovaram uma autorização para o uso das Forças Armadas dos EUA na Somália. No caso do Senado a votação foi por aclamação. Na Câmara é possível observar uma clara divisão partidária, com os democratas apoiando e os republicanos rejeitando a resolução. Ambas as votações ocorreram na 107ª legislatura. No que diz respeito ao conflito no Kosovo, na 106ª legislatura, a Câmara aprovou uma autorização ao Presidente para enviar as Forças Armadas dos EUA ao país como parte de uma operação de manutenção da paz da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Enquanto contou com forte apoio democrata, essa resolução recebeu oposição da maioria dos republicanos.

Em resposta aos atentados terroristas de 2001 foi aprovada durante a 107ª legislatura por unanimidade no Senado (S.J.Res. 23) e apenas um voto contrário na Câmara (H.J.Res. 64) uma autorização para o uso da força militar contra as nações, organizações e pessoas envolvidas nos atentados. Esta resolução dava ao Presidente autorização nos termos específicos dos poderes de guerra. Já a autorização (H.J.Res 114) para o uso de força militar contra o Iraque não apresentou o mesmo consenso da autorização para responder ao 11/09. Tanto na Câmara quanto no Senado, as resoluções obtiveram apoio majoritário dos republicanos enquanto os democratas se dividiram.

### Promoção de Valores

Na Câmara dos Representantes ocorreu um total de 114 votações no período de estudo a respeito da promoção de valores no exterior, as quais apresentaram forte consenso (41,9). Ambos democratas (92,6) e republicanos (93,9) apresentaram forte coesão interna nessas votações. No Senado, o grau de conflito nas 21 votações de promoção de valores foi um pouco maior do que na Câmara, mantendo a tendência de forte consenso (65,8). Também forte no Senado, a coesão de republicanos (85,4) e democratas (87,2) foi um pouco menor do que na Câmara. No gráfico abaixo podemos observar a variação do índice de conflito nesse conjunto de votações por legislatura na Câmara e no Senado:

Gráfico 27 - Índice de Conflito Partidário nas votações sobre Promoção de Valores na Câmara e no Senado estadunidense (103<sup>a</sup> a 113<sup>a</sup> legislatura).



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados de Keith Poole et. al (2014).

Votada com maior frequência na Câmara, apenas em sete legislaturas promoção de valores foi objeto de votações no Senado. No período de análise, houve consenso absoluto na Câmara nas 107<sup>a</sup> e 108<sup>a</sup> legislatura, isto é o primeiro mandato de George W. Bush e início da Guerra ao Terror. No Senado, houve consenso absoluto na 113<sup>a</sup> legislatura. As demais legislaturas foram marcadas por forte consenso ou moderada polarização. Nos pontos é que possível comparar as duas Casas, percebe-se que movimentos de aumento e diminuição de conflito ocorrem simultaneamente na Câmara e no Senado. Como exemplo de consenso forte entre os partidos estão votações em que os partidos condenam os abusos de direitos humanos cometidos pela China (H.Res. 364 na 105<sup>a</sup> e S.Res. 45 na 106<sup>a</sup>), em que clamam por eleições

livres no Camboja (H.Res. 361 na 105<sup>a</sup>), e expressando preocupação quanto às contínuas violações graves dos direitos humanos e das liberdades civis do povo sírio pelo Governo sírio (H.Con.Res. 363 na 108<sup>a</sup>). Em contraste, como exemplo de polarização moderada está a aprovação de uma emenda que tratou de varias questões em bloco. Entre essas questões extavam exortar o Peru para respeitar os direitos de seus prisioneiros; monitorar os direitos humanos na Etiópia; promover discursos de desarmamento mutuais em todo o mundo; exortar Taiwan a reconsiderar a transferência de resíduos nucleares para a Coreia do Norte; expressar apoio ao primeiro ministro da Índia; apoiar a soberania da Bielorrússia; apoiar a adesão de Taiwan à organização mundial do comércio; exigir um relatório relativo às violações dos direitos humanos em Laos; cortar assistência a países que fornecem combustível nuclear para Cuba; disponibilizar fundos para a lei da liberdade cubana e da solidariedade democrática e a lei da democracia cubana de 1992; e exortar o Presidente a realizar um código internacional de conduta de vendas de armas com todos os países. Enquanto os democratas votaram em peso pela aprovação dessa emenda os republicanos se dividiram.

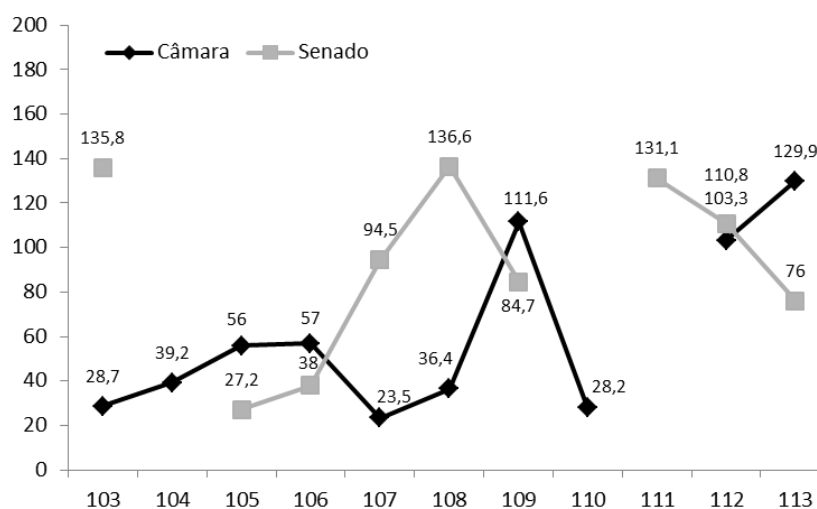
### **7.3.2. ECONOMIA**

A dimensão econômica da política externa é composta por categorias voltadas a analisar a posição dos partidos sobre livre-mercado e sobre a possibilidade de ajuda econômica a países com baixo desenvolvimento social e conflito humanitário.

#### *Livre-mercado*

Na Câmara dos Representantes ocorreram 79 votações relacionadas ao livre-mercado no período de estudo, as quais se caracterizam por um forte consenso (57,5). A coesão dos partidos foi moderada, sendo mais forte entre os republicanos (72,6) do que entre os democratas (64). No Senado foram realizadas 60 votações relacionadas ao livre-mercado, as quais também foram marcadas por um forte consenso (61,7). Nitidamente divididos, os partidos não apresentaram forte coesão, sendo os democratas (66,7) um pouco mais coesos do que os republicanos (62,2). No gráfico abaixo podemos observar a série histórica do índice de conflito nessa temática:

Gráfico 28 - Índice de Conflito Partidário nas votações sobre Livre-mercado na Câmara e no Senado estadunidense (103<sup>a</sup> a 113<sup>a</sup> legislatura).



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados de Keith Poole et. al (2014).

Marcada por forte consenso na maior parte das legislaturas, a série estudada apresentou moderada polarização nas 109<sup>a</sup>, 112<sup>a</sup> e 113<sup>a</sup> legislaturas na Câmara e também nas 107<sup>a</sup>, 108<sup>a</sup>, 111<sup>a</sup> e 112<sup>a</sup> legislaturas no Senado. Nas legislaturas em que é possível comparar a variação do índice de conflito nas duas Casas percebe-se que o Senado parece antecipar o movimento que ocorre na Câmara. Isto é, ocorre um forte aumento do índice de conflito no Senado da 106<sup>a</sup> para a 107<sup>a</sup> legislatura, seguida de uma queda na 108<sup>a</sup> para a 109<sup>a</sup> legislatura. Por sua vez, na Câmara, ocorre um forte aumento no índice de conflito da 108<sup>a</sup> para a 109<sup>a</sup> legislatura, seguida de uma queda acentuada da 109<sup>a</sup> para 110<sup>a</sup> legislatura. De outra forma, o conflito nas Casas pode ser caracterizado por um forte consenso durante o Governo Clinton, por um forte pico de polarização seguido de forte consenso durante o Governo Bush e por polarização moderada durante o Governo Obama.

Como exemplos desses movimentos apresentamos as posições dos partidos em votações importantes sobre esta temática. Votada na 103<sup>a</sup> legislatura, a lei (H.R. 3450) que implementou o *North American Free Trade Agreement* (NAFTA), foi aprovada por 75% e 70,4% dos republicanos e por 39,5% e 49% dos democratas, na Câmara e no Senado, respectivamente. Dessa forma, a maioria dos democratas não aprovou a proposta, a qual também não teve forte consenso entre os republicanos. Na 109<sup>a</sup> legislatura foi votada e aprovada a lei (H.R. 3045) que implementava um Tratado de livre-comércio entre os Estados Unidos, a República Dominicana e países da América Central. Nessa oportunidade mais polarizadas, as maiorias de republicanos (87,4% e 78,1%) se opuseram às maiorias de

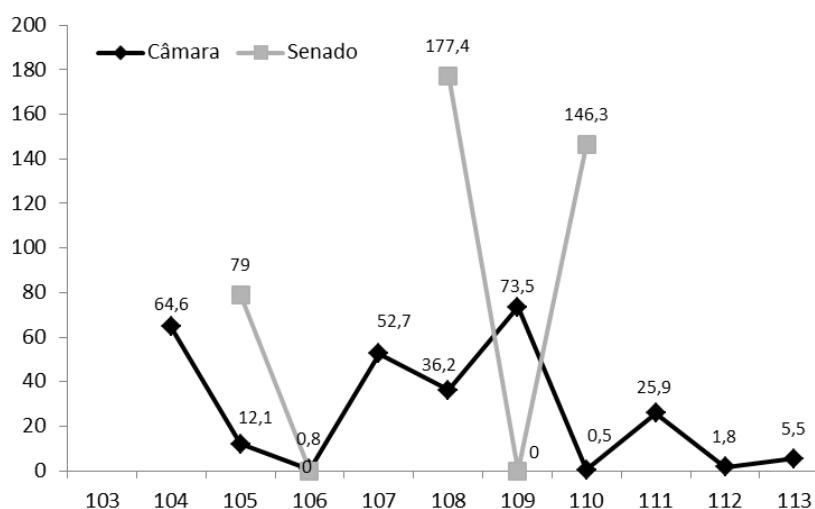


democratas (92,5% e 75%) na Câmara e no Senado, respectivamente. Finalmente, na 112ª legislatura foram votados e aprovados acordos de livre-comércio com Colômbia (H.R. 3078), Panamá (H.R. 3079) e Coréia do Sul (H.R. 3080). Enquanto as duas primeiras votações foram marcadas por uma grande maioria republicana apoiando as legislações em contraposição a uma maioria dividida de democratas nas duas Casas, a última votação caracterizou-se por uma oposição polarizada de republicanos e democratas na Câmara e pelo apoio da maioria de democratas e de republicanos no Senado.

### *Ajuda Econômica Externa*

Três temáticas relacionadas à ajuda econômica dos Estados Unidos a outros países foram votadas no Congresso, isto é, a assistência infantil, assistência humanitária e programas de alimentação. Na Câmara dos Representantes ocorreram 33 votações no período 1993-2014, as quais apresentaram forte consenso bipartidário (35,4). Os democratas (92,5) foram um pouco mais coesos do que os republicanos (84,7), embora os dois partidos tenham apresentado forte coesão. Todavia, no Senado, a situação foi diferente. As 15 votações realizadas sobre ajuda econômica externa apresentaram forte polarização partidária (131,3). Os democratas (87,7) também foram no Senado um pouco mais coeso do que os republicanos (85,8) nessas votações. Especificamente, os partidos apresentaram os seguintes índices de conflito:

*Gráfico 29 - Índice de Conflito Partidário nas votações sobre Ajuda econômica externa na Câmara e no Senado estadunidense (103ª a 113ª legislatura).*



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados de Keith Poole et. al (2014).

Assim como na Câmara, assistência humanitária foi o tema mais frequente no Senado, mas diferente do que houve na Câmara, assistência humanitária apresentou forte polarização no Senado. A votação com maior incidência de polarização ocorreu na 108ª legislatura. Tratava-se de uma emenda (S.Amdt. 678 no H.R. 1228) que tinha como objetivo fornecer fundos de emergência para a ajuda alimentar às populações afetadas pelo HIV/AIDS na África subsaariana. Enquanto os democratas apoiaram majoritariamente a emenda, os republicanos se posicionaram contra ela. Ademais, a polarização nas votações de assistência infantil foi maior no Senado e, programas alimentícios, que fora o tema mais polarizado na Câmara apresentou consenso absoluto no Senado.

### **7.3.3. SEGURANÇA**

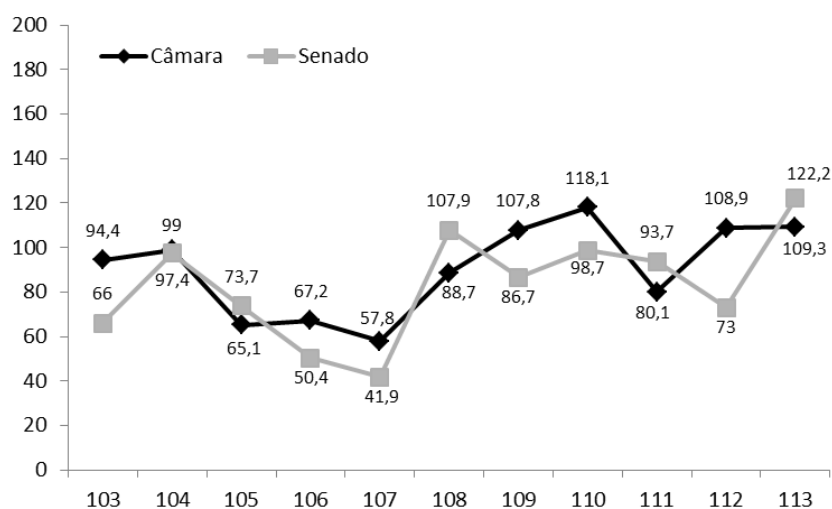
Esta dimensão da política externa é composta por votações relacionadas à Segurança dos Estados Unidos, suas instituições e instrumentos militares e de inteligência e votações sobre ajuda geopolítica e pensões e benefícios aos militares americanos.

#### *Forças Armadas e Ajuda Geopolítica*

Na Câmara dos Representantes foram realizadas 1399 votações relacionadas à Segurança, abordando aspectos como forças armadas, inteligência, armamento, orçamento e resoluções. Esse conjunto de votações foi marcado por moderada polarização ao longo do período de estudo (95,6). Em relação ao conflito interno, a coesão dos republicanos (84,6) foi maior do que a dos democratas (76,3). Questões orçamentárias e ligadas à Guerra ao Terror corresponderam a mais de 70% de todas as votações no período. Esses dois temas, juntamente com narcóticos, inteligência e armas nucleares apresentam polarização moderada. Controle de armas foi o assunto com maior polarização.

No Senado, ocorreram 662 votações relacionadas a essas categorias no período, as quais apresentaram moderada polarização (85,5). Assim como na Câmara, a coesão dos republicanos (79,5) foi um pouco superior a dos democratas (76,6). Assim como na Câmara, questões orçamentárias e guerra ao terror dominaram a agenda de segurança no Senado. No gráfico abaixo apresentamos os dados de conflito partidário referente às legislaturas em estudo:

Gráfico 30 - Índice de Conflito Partidário nas votações sobre Forças Armadas e Ajuda Geopolítica na Câmara e no Senado estadunidense (103<sup>a</sup> a 113<sup>a</sup> legislatura).



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados de Keith Poole et. al (2014).

Comparando-se Câmara e Senado, percebe-se que não há grandes variações no índice de conflito em uma mesma legislatura. De fato, há um padrão similar na variação desse dado, de tal modo que há uma correlação positiva e moderada de 0,65 entre os índices da Câmara e do Senado. Ademais, observamos três momentos importantes no período. A série começa com polarização moderada nas votações de Segurança, as quais apresentam uma tendência de queda que atinge o maior valor de consenso nas duas Casas na 107<sup>a</sup> legislatura, isto é, quando ocorreram os atentados terroristas de 11 de setembro. A partir da 108<sup>a</sup> legislatura há um movimento de aumento da polarização, o qual se retrai no começo do Governo Obama, retomando-se posteriormente.

Destacamos votações de três temáticas específicas na área de segurança para observar como os partidos se posicionaram. São elas Inteligência, armas nucleares e Guerra ao Terror. Essas temáticas foram frequentes nas duas Casas, sendo relevantes para representar as posições de segurança dos partidos no período de estudo. As votações relacionadas à CIA e ao aparato de inteligência apresentaram forte consenso no Senado (62,2) e moderada polarização na Câmara (108,1). Em geral, emendas mostraram-se mais polarizadas do que as votações finais das leis. Exemplo disso é a lei orçamentária de inteligência de 2011 (H.R. 754), aprovada por ampla maioria dos membros dos partidos nas duas Casas na 112<sup>a</sup> legislatura. A temática das armas nucleares foi caracterizada por moderada polarização na Câmara (124,4) e no Senado (118,8). Um bom exemplo desse grau de conflito foi uma emenda (H.Amdt. 605 na H.R. 4301 na 103<sup>a</sup> legislatura) à lei de defesa nacional de 1995, a qual tinha como objetivo

expressar o apoio do Congresso ao Presidente por seus esforços contínuos para barrar os testes de armas nucleares dos EUA. Apoiada pelos democratas essa mesma emenda teve forte rejeição entre os democratas.

As votações relacionadas à Guerra ao Terror foram marcadas por polarização moderada na Câmara (116,9) e no Senado (116,3). Todavia, a legislatura em que ocorreram os ataques (107<sup>a</sup>) foi marcada por forte consenso. Nesse sentido, os partidos aprovaram unanimemente nas duas Casas uma resolução (S.J.Res. 22) condenando os ataques e prestando condolências aos familiares das vítimas, uma emenda (S.Amdt.3441/S.Amdt.3401 no H.R. 3009) que visava proibir países que não tomaram medidas para apoiar os esforços dos Estados Unidos em combater o terrorismo de receber certos benefícios comerciais, e ainda aprovaram com grande consenso uma lei (H.R. 3275) que implementou a Convenção Internacional para a Repressão aos Ataques Terroristas, a Convenção Internacional de Repressão ao Financiamento do Terrorismo, e ainda dispôs sobre o combate ao terrorismo.

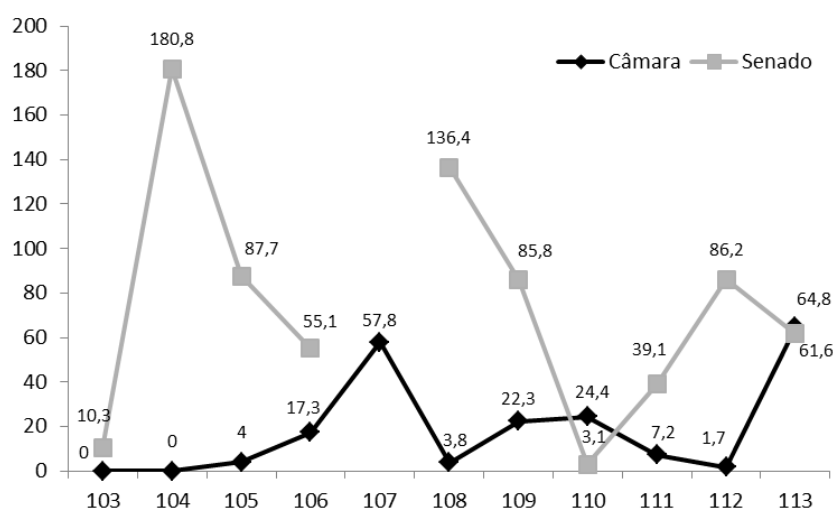
Contrasta com essa situação a 108<sup>a</sup> legislatura. Apesar das votações finais de legislações apresentarem consenso praticamente todas as emendas votadas foram polarizadas. Este foi o caso das leis orçamentárias de apoio à operações no Iraque (S.762) e de destinação de recursos ao *Department of Homeland Security* (H.R. 2555). A respeito das apropriações para a Segurança Nacional, os partidos se opuseram fortemente em uma emenda (S.Amdt. 1331) que exigia um relatório confidencial ao Congresso sobre os custos de segurança incorridos pelo Governo para atender aos pedidos e exigências do Serviço Secreto dos Estados Unidos para fornecer serviços de proteção e transporte para funcionários estrangeiros e domésticos. Ademais, os democratas se posicionaram contra os republicanos em uma emenda (S.Amdt. 1341) que visava fornecer fundos para aumentar a segurança marítima. Por outro lado, os democratas apoiaram e os republicanos rejeitaram uma emenda (S.Amdt. 1372) com o intuito de destinar US\$ 1.000.000.000 de doações a agências de transporte público para melhorar a segurança do transporte público contra ameaças terroristas.

Diante da pressão dos democratas desde a 108<sup>a</sup> legislatura em torno da retirada das tropas americanas no Iraque, na 109<sup>a</sup> legislatura foi votada uma resolução (H.Res. 861) que declarava que não era do interesse dos EUA estabelecer uma data de retirada ou redistribuição arbitrária das Forças Armadas dos EUA no Iraque. Essa resolução teve apoio de 92% dos republicanos e oposição de 74% dos democratas. Na 110<sup>a</sup> legislatura o tema foi colocado de novo em votação. O objeto desta resolução (H.R. 1591) era retirar as tropas americanas do Iraque até março de 2008. Aprovada na Câmara e no Senado com apoio democrata e oposição republicana, esta resolução foi posteriormente vetada pelo Presidente George W. Bush.

### *Pensões e benefícios aos militares veteranos*

Esta temática tem sido uma das mais frequentes nas votações relacionadas à Segurança. Na Câmara dos Representantes foram 146 votações, das quais em 93 os dois partidos escolheram unanimemente a mesma posição. Desse modo, o índice de conflito partidário aponta para um consenso quase absoluto (19,9) nesse assunto. Evidentemente, tamanho consenso é resultado de uma forte coesão partidária de ambos os partidos: democratas com 95,7 e republicanos com 94,8. No Senado essa temática também recebeu bastante atenção. Foram realizadas 64 votações. Contudo, o índice de conflito partidário foi bem maior (92,4) do que na Câmara, apontando para uma situação de polarização moderada. Considerando a média entre todas as 64 votações, os democratas (90,3) apresentaram coesão mais forte do que os republicanos (83,7) nessa temática no Senado. No gráfico abaixo é possível observarmos a variação do índice de conflito ao longo das legislaturas em estudo:

*Gráfico 31 - Índice de Conflito Partidário nas votações sobre Ajuda econômica externa na Câmara e no Senado estadunidense (103ª a 113ª legislatura).*



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados de Keith Poole et. al (2014).

Como podemos observar parece não haver uma relação entre as variações de conflito nas duas Casas. Mais consensual, a Câmara dos Representantes atingiu seus maiores picos de conflito nas 107ª e 113ª legislatura e ainda assim estas se caracterizaram por forte consenso. Por outro lado, no Senado, momentos de consenso forte foram alternados com momentos de polarização, como na 104ª e na 108ª legislatura.

Na Câmara dos Representantes, grande parte das votações dessa temática teve como foco o fornecimento de cuidados de saúde (como por exemplo, o H.R. 2353 na 104ª e o H.R. 327 na 110ª legislatura) e honorarias aos veteranos (por exemplo, o H.R. 2813 na 105ª e o H.R. 1509 na 106ª legislatura). Entre todas as votações ocorridas no Senado destacamos uma emenda (S.Amdt. 324 na S.Con.Res. 23) votada na 108ª legislatura onde as bancadas dos dois partidos se opuseram unanimemente. Essa emenda tinha como objetivo permitir total acesso ao plano de saúde militar (TRICARE) para o pessoal da Guarda Nacional e da reserva e suas famílias de forma contínua. A emenda contou com apoio democrata e rejeição republicana.

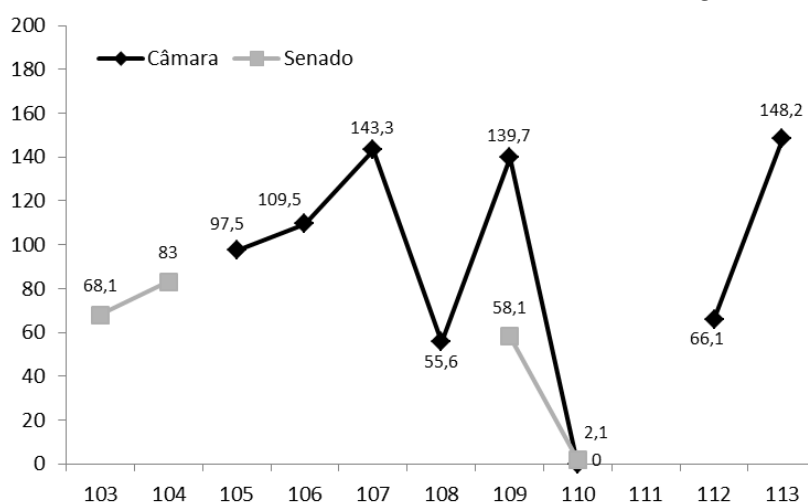
### 7.3.4. ASSUNTOS INTERMÉSTICOS

Apresentamos nesse tópico as votações relacionadas à imigração e multiculturalismo, proteção ambiental, segurança energética e saúde global, bem como os padrões de disputa partidária exibidos pelos partidos.

#### *Imigração e multiculturalismo*

A temática da imigração e do multiculturalismo foi votada 45 vezes na Câmara dos Representantes no período de estudo. O índice de conflito partidário demonstra que houve uma polarização moderada (111,5) nessas votações. Os republicanos (84) foram mais coesos do que os democratas (70,8) nessa temática. Por outro lado, no Senado, foram realizadas apenas cinco votações relacionadas à imigração. Além disso, diferentemente da Câmara, as votações no Senado apresentaram forte consenso (42,7).

Gráfico 32 - Índice de Conflito Partidário nas votações sobre Imigração e multiculturalismo na Câmara e no Senado estadunidense (103ª a 113ª legislatura).



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados de Keith Poole et. al (2014).

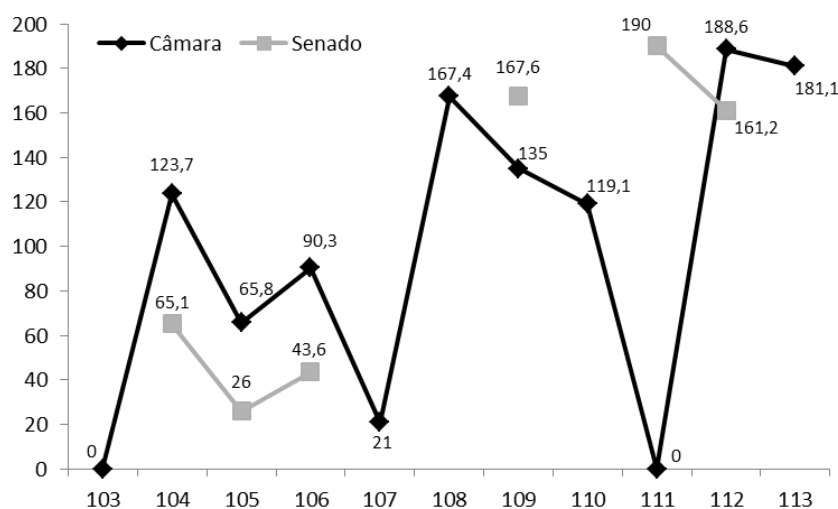
Enquanto na Câmara esta temática foi objeto de votações em 8 das 11 legislaturas, no Senado foi em apenas 4. Uma hipótese para esta diferença está no próprio índice de conflito. As votações na Câmara foram muito mais polarizadas do que no Senado, o que provavelmente impediu que legislações fossem aprovadas e passassem a consideração na Câmara alta. Entre as legislaturas mais polarizadas destacam-se a 107<sup>a</sup>, 109<sup>a</sup> e 113<sup>a</sup>.

Um bom exemplo de votação ligada a imigração na Câmara é uma emenda (H.Amdt. 158 no H.R. 1401) que tinha como objetivo autorizar o Secretário de Defesa a designar membros das Forças Armadas, sob certas circunstâncias, para auxiliar o Serviço de Imigração e Naturalização e o Serviço de Alfândega na fiscalização das fronteiras, para impedir a entrada de terroristas e traficantes de drogas nos Estados Unidos. Moderadamente polarizada, essa votação contou com maior coesão republicana e forte divisão entre os democratas. Já no Senado, houve consenso bipartidário absoluto em uma votação (S.Amdt. 3400 na H.R. 3043) da 110<sup>a</sup> legislatura que visava fornecer apoio aos iraquianos e afegãos que chegavam aos Estados Unidos no âmbito do programa de vistos especiais para imigrantes. Em contrapartida, a única votação que apresentou polarização moderada ocorreu na 104<sup>a</sup> legislatura. Essa emenda (S.Amdt. 5088) tinha como objetivo atacar uma disposição que alargava as normas para aceite de refugiados de certos grupos. Enquanto os democratas demonstram-se fortemente coesos na votação dessa emenda os republicanos dividiram-se. De fato, essa tendência de comportamento intrapartidário ocorreu em 3 das 5 votações realizadas no Senado e refletiu-se na coesão média final dos partidos, com os democratas apresentando forte coesão (92,7), enquanto os republicanos dividiam-se (50).

### *Proteção Ambiental*

Entre 1993 e 2014 foram realizadas 29 votações relacionadas à proteção ambiental na Câmara dos Representantes. O grau de conflito partidário foi moderado (107,4) e o Partido Democrata (85,1) apresentou coesão um pouco mais forte do que o Partido Republicano (81,3). No Senado, ocorrem apenas oito votações relacionadas ao tema no período. Assim como na Câmara, elas apresentaram um grau de conflito moderado (105,1) e o Partido Democrata (87,9) apresentou uma coesão mais forte do que o Partido Republicano (70).

Gráfico 33 - Índice de Conflito Partidário nas votações sobre Proteção Ambiental na Câmara e no Senado estadunidense (103ª a 113ª legislatura).



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados de Keith Poole et. al (2014).

Assim como na temática da imigração, a polarização das votações sobre proteção ambiental na Câmara podem estar relacionadas à baixa frequência dessas votações no Senado. Todavia, há que se ponderar que nas legislaturas 103, 107 e 111 essas votações foram marcadas por forte consenso na Câmara. Nas legislaturas em que é possível comparar a variação do índice de conflito nas duas Casas parece haver uma relação no comportamento delas. Destacamos os movimentos observados nas 104ª, 105ª, 106ª, 109ª e 112ª legislaturas.

Entre as votações ocorridas na Câmara, destacamos que houve consenso bipartidário absoluto em uma emenda (H.Amdt. 644) votada na 105ª legislatura que dispensava as Forças Armadas dos EUA das restrições impostas pelo Protocolo de Kyoto. Por outro lado, na mesma legislatura os partidos polarizaram-se em uma emenda (H.Amdt. 296) que proibia financiamento ao programa nas Nações Unidas para o homem e a biosfera.

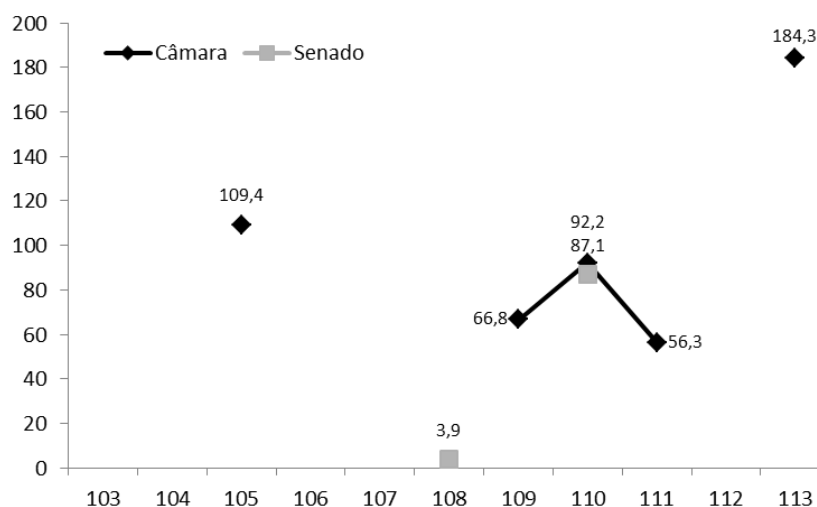
O grau de conflito moderado no Senado não significa simplesmente que todas as votações foram moderadas. Pelo contrário, ao passo que metade das votações foi muito consensual, a outra metade foi muito polarizada. Na 105ª legislatura, por exemplo, houve consenso bipartidário absoluto em uma votação (S.Res. 98) a respeito das condições estabelecidas pelo Senado para que os EUA fossem signatários de qualquer acordo internacional sobre emissões de gases de efeito estufa no âmbito da Convenção das Nações Unidas sobre as alterações climáticas. Por outro lado, os partidos polarizaram-se fortemente em uma votação (S.Amdt. 2567) na 111ª legislatura, cujo objetivo era proibir o uso de fundos pelo Centro de Mudanças Climáticas.



### *Segurança Energética*

Foram realizadas 13 votações relacionadas a esse tema na Câmara dos Representantes ao longo do período de estudo. O grau de conflito partidário nas 13 votações foi moderado (102,8), embora algumas votações tenham sido fortemente polarizadas e outras fortemente consensuais. Segurança energética pode também ser caracterizado como um tema que provoca pouca divisão intrapartidária, visto que a coesão dos republicanos foi de 81,7 e a dos democratas de 71,6. Por outro lado, no Senado, ocorreram apenas duas votações sobre Segurança energética, sendo uma na 108ª e outra na 110ª legislatura. Em média, as votações de Segurança energética foram mais consensuais (grau de conflito em 45,5) no Senado. Enquanto a coesão dos democratas (95,7) foi forte nessas votações, os republicanos (50,2) apresentaram uma clara divisão. Segue no gráfico abaixo a série histórica de conflito desta temática:

*Gráfico 34 - Índice de Conflito Partidário nas votações sobre Segurança Energética na Câmara e no Senado estadunidense (103ª a 113ª legislatura).*



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados de Keith Poole et. al (2014).

O maior volume de votações sobre segurança energética concentrou-se no segundo mandato de Bush. Apenas na 110ª legislatura as duas Casas votaram a temática simultaneamente. Enquanto o consenso mais forte ocorreu no Senado na 108ª legislatura, o ponto mais forte de polarização ocorreu na Câmara na 113ª legislatura.

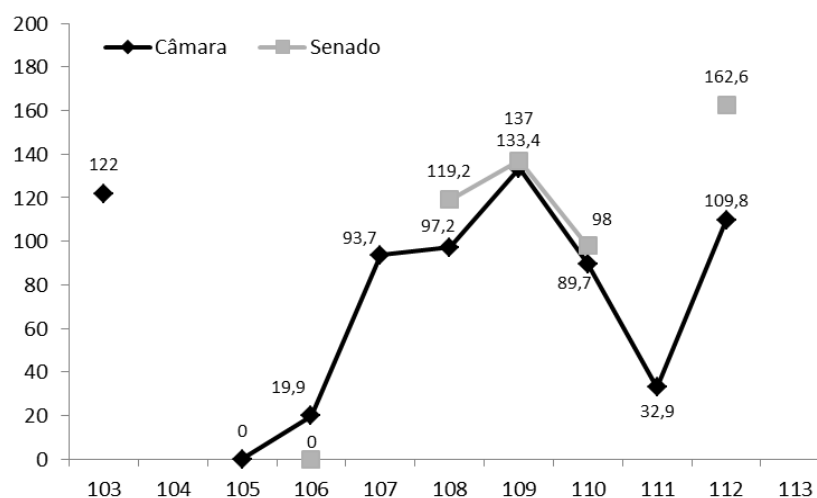
Do conjunto de votações realizadas na Câmara destacamos uma lei que fazia apropriações orçamentárias para o desenvolvimento energético (H.R. 5427) e a votação de uma emenda (H.Amdt. 232 no H.R. 1613) para garantir que não houvesse uma interpretação

equivocada sobre soberania dos países no acordo entre os Estados Unidos e o México sobre o desenvolvimento dos recursos naturais de petróleo e gás na Plataforma Continental Exterior no Golfo do México. Enquanto na lei orçamentária os democratas se dividiram e os republicanos votaram de forma coesa, a emenda sobre soberania no acordo de hidrocarbonetos as maiorias dos dois partidos apresentaram forte coesão e votaram de forma oposta. Quanto ao Senado, a primeira das duas votações tratava-se de uma emenda voltada a reduzir a dependência dos EUA em petróleo importado (S.Amdt. 871). Assim como na arena eleitoral, onde essa questão obteve apoio dos dois partidos, republicanos e democratas apoiaram essa emenda com forte coesão interna. Já a segunda votação visava emendar a Lei Sherman para tornar ilegais os cartéis produtores e exportadores de petróleo (S.Amdt. 1519). Os democratas, mais uma vez, apoiaram de forma coesa a emenda ao passo que os republicanos dividiram-se quanto à sua aprovação.

### *Saúde Global*

Foram realizadas 41 votações relacionadas à Saúde Global na Câmara dos Representantes entre 1993 e 2014. Elas se concentraram, sobretudo, na temática HIV/AIDS. Em média, os partidos apresentaram 83,5 de índice de conflito e também forte coesão, sendo o Partido Democrata (88,7) mais coeso do que o Partido Republicano (74,4). No Senado, ocorreram 26 votações relacionadas à Saúde Global no mesmo período. O grau de conflito dessas votações (116,9) foi maior do que na Câmara. Também no Senado a coesão dos democratas (96,7) foi superior a dos republicanos (68), os quais se dividiram.

*Gráfico 35 - Índice de Conflito Partidário nas votações sobre Saúde Global na Câmara e no Senado estadunidense (103ª a 113ª legislatura).*



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados de Keith Poole et. al (2014).

Como podemos observar houve menor incidência de votações sobre saúde global no Senado por legislatura em comparação com a Câmara. Nas legislaturas em que houve votações nas duas Casas ocorre um movimento semelhante, principalmente entre a 108ª e a 110ª legislatura. Com efeito, não há um comportamento constante nessa temática, que varia do consenso absoluto, à moderada e forte polarização.

Do conjunto de votações realizadas nas duas Casas, nos chama atenção duas votações ocorridas no Senado, sendo a primeira uma emenda para aumentar a dotação orçamentária para programas de combate à epidemia global de HIV/AIDS (S.Amdt. 281) e a segunda uma emenda para expandir certas autoridades para fornecer benefícios de saúde para os militares reservistas e suas famílias (S.Amdt. 3258). Ambas as emendas foram votadas na 108ª legislatura. Enquanto que na primeira emenda os democratas unanimemente votaram sim e os republicanos votaram não, na segunda emenda ambos os partidos votaram unanimemente pela sua aprovação. Esses exemplos nos ajudam a entender porque o Partido Democrata tem sido mais coeso em questões de saúde global ao passo que os republicanos tem se dividido.

Ao longo desta seção buscamos analisar o grau de conflito e as posições manifestadas pelos partidos em perspectiva comparada e longitudinal. A seguir veremos como a escolha de estratégias de posicionamento pelos partidos nas votações de política externa se relaciona com o contexto político e institucional.

#### **7.4. A RELAÇÃO ENTRE AS ESTRATÉGIAS PARTIDÁRIAS E O CONTEXTO POLÍTICO NA ARENA LEGISLATIVA**

Uma vez analisadas individualmente as onze legislaturas e comparadas longitudinalmente as posições dos partidos em votações de diferentes temáticas de política externa, testamos a existência de associação das estratégias empregadas pelos partidos na Câmara e no Senado com as variáveis explicativas de nosso modelo de análise.

Assim como na arena eleitoral e na arena do Executivo, uma das possíveis explicações para as estratégias de posicionamento partidárias no Legislativo é a percepção de ameaça externa. Conforme formulamos na seção anterior a partir do argumento de Lindsay (2003), há uma diminuição dos custos eleitorais dos legisladores para desafiar as posições de política externa do Presidente quando a percepção de ameaça é baixa. Desse modo, testamos a hipótese:

H1: A baixa percepção de ameaças à segurança do país tende a aumentar o emprego da estratégia centrífuga (polarização) no legislativo.

Também testada nas demais arenas, a aprovação presidencial pode ser uma explicação para as estratégias de posicionamento partidárias no legislativo. De acordo com Meernik (1993), durante momentos de tensão elevada aumenta a probabilidade de haver consenso bipartidário sobre as questões de política externa que o país enfrenta. Nesse cálculo, é importante salientar que os congressistas levam em consideração o grau de aprovação popular às políticas do Presidente. Depois de eventos internacionais importantes, como por exemplo, o atentado terrorista de 11 de setembro de 2001, a literatura tem constatado a ocorrência do efeito *rally around the flag*, em que o Presidente conta com o apoio crescente da opinião pública (LEE, 1977; HINKLEY, 1988; BAUM, 2002; LAMBERT 2011). Ademais, pesquisas tem demonstrado que a percepção de ameaça leva a opinião pública a apoiar políticas de segurança mais agressivas no exterior e restrições nas liberdades civis (HUDDY; FELDMAN; WEBER, 2007; MALHOTRA; POPP, 2012). Nesse sentido, a opinião pública parece ter um papel importante na variação do nível de polarização congressional em política externa. Este papel pode ser mensurado a partir da taxa de aprovação presidencial. Partindo desta discussão, formulamos a seguinte hipótese:

H2: Quanto menor a aprovação presidencial, maior a probabilidade do emprego da estratégia centrífuga (polarização) pelos partidos no legislativo.

Assim como na arena do Executivo, o controle partidário do legislativo pode ser uma variável explicativa. Considerando que há maiores possibilidades de conflito em governos divididos, na medida em que esses são menos propensos a construir consenso (EPSTEIN, 2000), testamos a seguinte hipótese:

H3: O emprego da estratégia centrífuga (polarização) tende a aumentar quando o partido do Presidente não possui maioria na casa legislativa.

A variável dependente é binária. De acordo com os parâmetros que estabelecemos, a variável dependente assume o valor 1 quando dois terços de um partido votam na direção oposta de dois terços do outro partido. Nesse caso há polarização e temos uma estratégia centrífuga. Por outro lado, a variável dependente assume o valor 0 em votações em que os

partidos votaram na mesma direção ou naquelas em que os partidos votaram na direção oposta, mas essa oposição não chegou a dois terços em ambos os partidos. Essa última situação é tipificada como consenso, com os partidos assumindo uma estratégia centrípeta. No período de estudo (1993-2014) foram realizadas 1291 de política externa no Senado e 2963 na Câmara dos Representantes.

As variáveis explicativas “Contexto Externo” e “Controle Partidário do Governo” também são binárias. A primeira assume o valor 1 em momentos caracterizados pela baixa percepção de uma ameaça vital externa e 0 quando haver alta percepção da mesma. Da mesma forma, o valor 1 tipifica uma situação de governo dividido na Casa legislativa estudada e 0 significa que o partido do Presidente detém a maioria naquela Casa legislativa. Por outro lado, a variável independente “Aprovação Presidencial” é contínua.

Como podemos observar nas duas seções anteriores, o período 1993-2004 é marcado, sobretudo, pelo emprego de estratégias centrípetas. No entanto, vimos também que existem variações importantes no grau de conflito partidário ao longo desse período. Propusemos explicar as condições sob as quais aumenta a probabilidade de ocorrer polarização, isto é, o emprego da estratégia centrífuga, a partir de um modelo que inclui a percepção de ameaça, a taxa de aprovação presidencial e o grau de controle da Casa legislativa pelo partido do Presidente. Inicialmente, rodamos o modelo com essas três variáveis independentes nas duas Casas do Congresso. Entretanto, no modelo da Câmara dos Representantes a variável “Percepção de ameaça” e, no modelo do Senado, a variável “Aprovação Presidencial”, não foram consideradas significativas à  $p < 0001$ . Desse modo, rodamos novamente os modelos para cada Casa excluindo as variáveis não significativas. Assim, as duas variáveis independentes no modelo da Câmara dos Representantes (controle partidário do governo e aprovação presidencial) e as duas variáveis independentes do modelo do Senado (controle partidário do governo e percepção de ameaça) foram consideradas significativas à  $p < 0001$ .

Antes de apresentar os resultados da estimação, examinamos as medidas de ajuste do modelo tanto para a Câmara quanto para o Senado. Esses dados podem ser observados nas Tabelas 28 e 29. Para testar a hipótese nula de que todos os coeficientes exceto a constante são iguais à zero, o modelo *probit* fornece o valor da probabilidade de log chi quadrado, que corresponde ao teste F no modelo clássico de Regressão Linear. No modelo da Câmara, a probabilidade do log chi quadrado é de 54,99 e, no modelo do Senado é de 58,67, ambos significativos ao nível .0001, o que nos permite rejeitar a hipótese nula em ambos os modelos. Verificou-se também o potencial dos modelos prever corretamente o emprego da estratégia

centrífuga e a ausência desta característica. O modelo da Câmara especificou corretamente 63,79%, enquanto no modelo do Senado foi previsto corretamente 61,71%.

*Tabela 28 - Modelo de Estratégias na Câmara dos Representantes.*

| <b>Variável Independente</b>   | <b>Coefficiente</b> | <b>T statistic (z)</b> | <b>P&gt; z </b> |
|--------------------------------|---------------------|------------------------|-----------------|
| Aprovação Presidencial         | -.012               | -5.59                  | 0.000           |
| Controle Partidário do Governo | .173                | 3.56                   | 0.000           |
| <i>Constante</i>               | .143                |                        |                 |

Percentual de Classificações Corretas: 63.79%  
Log likelihood: -1912.1, N= 2963

*Tabela 29 - Modelo de Estratégias no Senado.*

| <b>Variável Independente</b>   | <b>Coefficiente</b> | <b>T statistic (z)</b> | <b>P&gt; z </b> |
|--------------------------------|---------------------|------------------------|-----------------|
| Percepção de ameaça            | -.319               | -4.20                  | 0.000           |
| Controle Partidário do Governo | -.361               | -4.72                  | 0.000           |
| <i>Constante</i>               | .019                |                        |                 |

Percentual de Classificações Corretas: 61.71%  
Log likelihood: -833.7, N= 1290  
Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados de Keith Poole et. al (2014).

Diferentemente do modelo de regressão OLS, as estimativas dos coeficientes  $\beta$  no modelo *probit* não podem ser diretamente interpretadas como os efeitos marginais na variável dependente Y. Isso ocorre porque esses coeficientes dão o impacto das variáveis independentes na variável latente  $Y^*$ , e não diretamente em Y. Dessa forma, para interpretar os efeitos marginais de  $x_k$ , temos que calcular suas derivadas. Estas derivadas dependerão dos valores de cada uma das variáveis independentes quando forem avaliados e representarão uma taxa de variação contínua. Geralmente, os pesquisadores estimam as derivadas em valores médios das variáveis independentes. No entanto, duas das variáveis independentes do modelo apresentado aqui são binárias. Estimar seus valores médios não teria sentido. Assim, calculamos as derivadas em pontos específicos, de acordo com os pressupostos do modelo que apresentamos.

Para testar a hipótese de que a estratégia centrífuga tende a aumentar quando o partido do Presidente não tem a maioria na Câmara e quando a aprovação presidencial é baixa, calculamos as derivadas em 1 (1 significa governo dividido) para a primeira variável e em 27 (27% foi a menor taxa de aprovação presidencial no período) para a segunda variável no modelo da Câmara. Os resultados desta estimativa estão disponíveis na tabela 30.

*Tabela 30 - Efeitos marginais da derivada - Câmara dos Representantes.*

| <b>Variável Independente</b> | <b>Derivada</b> | <b>X em</b> |
|------------------------------|-----------------|-------------|
|------------------------------|-----------------|-------------|

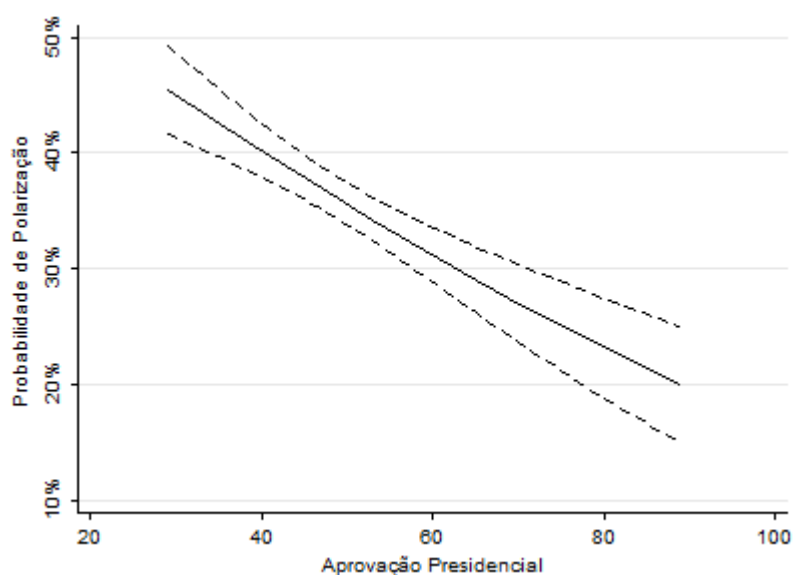
|                                |       |    |
|--------------------------------|-------|----|
| Aprovação Presidencial         | -.004 | 27 |
| Controle Partidário do Governo | .068  | 1  |

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados de Keith Poole et. al (2014).

A derivada em 1 para a variável “Controle Partidário do Governo” é .068, o que indica que em votos de política externa na Câmara a probabilidade de emprego da estratégia centrífuga aumenta em 6,8% quando a “Aprovação Presidencial” é mantida em 27.

Por outro lado, a derivada em 27 para a aprovação presidencial indica que a probabilidade de emprego da estratégia centrífuga sobre os votos de política externa na Câmara diminui apenas 0,4% quando o partido do Presidente não tem a maioria na Câmara. Em um estudo sobre o apoio bipartidário ao Presidente em matéria de política externa, Meernik (1993) descobriu que o impacto dessa variável era fraco na Câmara e insignificante no Senado e não exercia influência no consenso bipartidário. Assim, enquanto estudamos o efeito oposto, a polarização, encontramos resultados semelhantes. Curiosamente, quando a Aprovação Presidencial está em 89% (a maior aprovação no período), mantendo a variável “Controle Partidário do Governo” no valor 1 a probabilidade de polarização diminui em 0,3%. Considerando 27% da Aprovação Presidencial a probabilidade de polarização é de 49,54%. No entanto, quando a taxa de aprovação aumenta para 89% a probabilidade de polarização é de apenas 22,16%. Essa tendência é exibida no Gráfico 36.

*Gráfico 36 - Probabilidade de Polarização na Câmara dos Representantes a partir da variação da Aprovação Presidencial (1993-2014).*



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados de Keith Poole et. al (2014).

Portanto, embora o efeito da Aprovação Presidencial sobre a polarização seja marginal, é possível aceitar a hipótese de que a probabilidade de polarização, ou em outras palavras, do emprego da estratégia centrífuga, tende a aumentar à medida em que a aprovação presidencial diminui.

Para testar no modelo do Senado a hipótese de que a polarização tende a aumentar quando há baixa percepção de ameaça vital para a segurança dos EUA e quando o partido do Presidente não tem a maioria do Senado nós calculamos as derivadas em 1 nas duas variáveis. Os resultados desta estimativa estão disponíveis na tabela 31.

*Tabela 31 - Efeitos marginais da derivada - Senado.*

| <b>Variável Dependente</b>     | <b>Derivada</b> | <b>X em</b> |
|--------------------------------|-----------------|-------------|
| Percepção de ameaça            | -.111           | 1           |
| Controle Partidário do Governo | -.127           | 1           |

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados de Keith Poole et. al (2014).

A variável “Controle Partidário do Governo” mantida em 1 indica que a probabilidade de polarização em votos de política externa no Senado diminui 12,7% quando o contexto externo é também mantido em 1. Este resultado está na direção oposta à que a mesma variável apresentou na Câmara e também na direção oposta da hipótese que delineamos. Na Câmara dos Representantes, as votações polarizadas chegaram a 40,07% em contextos de governo dividido, excedendo o percentual de votações polarizadas durante governos unificados (31,51%), enquanto no Senado os votos polarizados representaram 46,74% da amostra durante o governo unificado e 29,3% durante o governo dividido.

Como observamos na análise das legislaturas, há uma diferença considerável no percentual de votações polarizadas entre a Câmara e o Senado na 105<sup>a</sup>, 106<sup>a</sup>, 108<sup>a</sup> e 110<sup>a</sup> legislatura. Enquanto as duas primeiras legislaturas ocorreram em contextos de governos divididos, as duas últimas ocorreram durante governos unificados. Portanto, estas quatro legislaturas podem conter algumas pistas que podem explicar o efeito diferente da variável “Controle Partidário do Governo” teve nas duas Casas. De acordo com Conley (2004), a estratégia de Clinton para enfrentar um governo dividido se baseava no uso implícito do veto. Durante o segundo mandato de Clinton (1997-2001) ele emitiu 102 ameaças públicas de veto. Muitas dessas leis vetadas se referiam a políticas da agenda republicana que causaram uma controvérsia considerável no Congresso. Embora alguns projetos de lei tenham sido aprovados na Câmara de acordo com as orientações ideológicas dos partidos, eles nunca



foram aceitos pelo Senado, então mais moderado. Esta é uma possível explicação de por que há um baixo nível de polarização durante as legislaturas 105 e 106.

De fato, analisando a frequência das votações polarizadas durante contextos de governos divididos vemos que as legislaturas com maiorias democratas durante governos em que os republicanos tinham a presidência do país incidiram em maior percentual de votações polarizadas do que em legislaturas com maiorias republicanas que ocorreram nos governos em que os democratas chefiavam o Executivo. No Senado, maiorias democratas em governos republicanos tiveram 35,64% das votações polarizadas, enquanto que maiorias republicanas em governos democratas tiveram 25,82%. Na Câmara, maiorias democratas em governos republicanos tiveram 44,34% das votações polarizadas, enquanto que maiorias republicanas em governos democratas tiveram 38,61%. Ou seja, os legisladores republicanos foram mais cooperativos durante as administrações democratas do que o inverso.

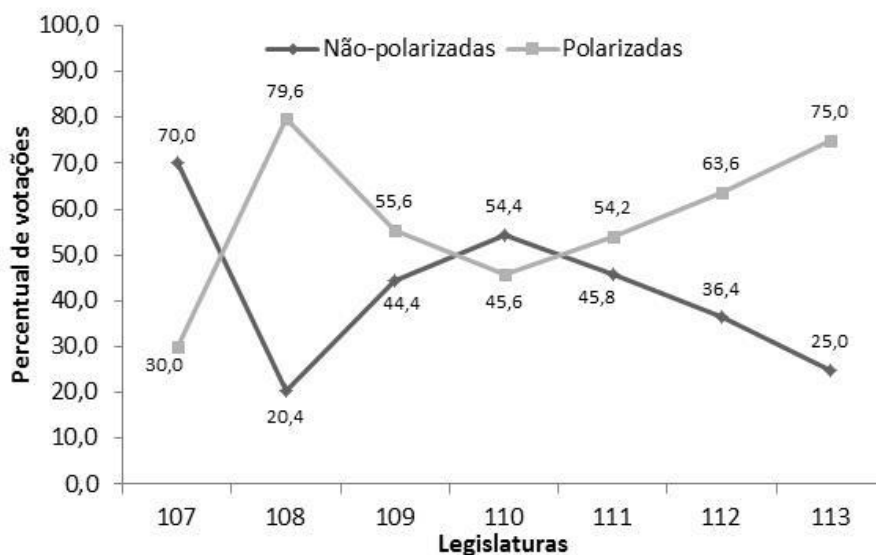
Por outro lado, a 108ª legislatura significou a retomada do controle da maioria do Senado pelos republicanos após a dominação democrata na 107ª e; a 110ª legislatura significou o início de um governo democrata unificado (maioria tanto na Câmara e quanto Senado) após a Era Bush (2001-2009). Esta foi a primeira vez desde 1952 que os eleitores mudaram o partido majoritário durante um período de guerra. Em ambos os casos, a alta porcentagem de votações polarizadas pode estar relacionada à tentativa dos partidos de levar adiante sua própria agenda de política externa. De acordo com Howell e Kriner (2009), a Guerra no Iraque provou ser a razão mais importante para o Partido Democrata ter obtido a maioria congressional nas eleições de 2006. Contando com apoio popular e recebendo apoio adicional do Grupo de Estudo do Iraque (ISG), os democratas tentaram aprovar mudanças dramáticas em relação à Guerra no Iraque, as quais foram vetadas pelo Presidente George W. Bush.

Ademais, os efeitos marginais das derivadas no modelo probit do Senado mostram que a ausência de uma ameaça vital para a segurança dos Estados Unidos indica que a probabilidade de polarização nessas votações diminui 11,1% quando o partido do Presidente não tem a maioria no Senado. Esse resultado também está na direção oposta à hipótese que esboçamos. Analisando o comportamento das votações ao longo do período de estudo, vemos que o percentual de votações polarizadas em períodos caracterizados pela ausência de uma ameaça vital externa foi de 30,33%, enquanto que o percentual de votações polarizadas em períodos caracterizados pela presença de uma ameaça vital externa foi de 46,6%.

Esperávamos que os ataques terroristas tivessem um efeito semelhante à ameaça comunista no início da Guerra Fria, ou seja, que aumentasse a incidência do consenso

bipartidário. Mas não foi exatamente isso que aconteceu. No entanto, a legislatura em que os ataques terroristas ocorreram foi a segunda menos polarizada no período, apenas 22,64% das votações. Em contraste, a 108ª legislatura teve o maior percentual de votações polarizadas, atingindo incríveis 58,05%. Este resultado pode indicar que o efeito "rally-round-the-flag" foi restringido apenas à legislatura em que os ataques terroristas ocorreram. Na verdade, ao observarmos o comportamento das votações relacionadas à Guerra ao Terror no gráfico 37, vemos que as votações não polarizadas na 107ª legislatura corresponderam a 70% das votações desse assunto.

Gráfico 37 - Percentual de votações polarizadas e não polarizadas relacionadas à Guerra ao Terror no Senado (2001-2014).



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados de Keith Poole et. al (2014).

Somente durante a 110ª legislatura a frequência de votações não polarizadas superou novamente a de votações polarizadas. Como assinalamos anteriormente, as legislaturas 107 e 110 tinham maiorias democratas durante governos republicanos. Além disso, a polarização na Guerra ao Terror foi alta durante contextos de governos unificados, quando os partidos puderam avançar suas próprias agendas. Não é por acaso que as votações relacionadas à Guerra ao Terror estão entre as mais polarizadas no Pós-Guerra Fria.

## 7.5. CONCLUSÕES PARCIAIS

Apesar da existência de incentivos para que os partidos pudessem aumentar o emprego da estratégia centrífuga, isto é, da incidência de polarização nas suas posições no pós-Guerra Fria, a análise das votações de política externa no Congresso durante o período 1993-2014 nos permitiu determinar que o nível de polarização partidária foi inferior a 40% em ambas as Casas. O Senado manifestou pouco mais de 6% de votações polarizadas do que a Câmara. Assim, o consenso permaneceu a regra e não a exceção em votações de política externa no Pós-Guerra Fria.

Porém, a análise da distribuição espacial dos pontos ideais dos legisladores mostrou que seus votos aglutinam-se em torno de seus próprios partidos e não de outra forma. Ademais, essa análise mostrou que os pontos ideais apresentam uma linha de divisão próxima ao meio da primeira dimensão de conflito. Este comportamento sugere que as votações dos legisladores podem ser explicadas com base nas dicotomias governo-oposição e liberal-conservador.

Corroborando o entendimento de que o comportamento dos legisladores nas votações de política externa é partidário os elevados índices de coesão apresentados pelos dois partidos. Como havia de se esperar, os partidos foram mais coesos na Câmara do que no Senado. Este resultado está de acordo com a previsão de que os representantes, por estarem mais próximos da opinião pública, são mais influenciados por ela. Na medida em que esta tem se polarizado cada vez mais em torno dos dois partidos, como vimos na terceira seção, não é de se estranhar que os representantes votem mais de acordo com seus partidos do que os senadores.

Descobrimos também que os republicanos são um pouco mais coesos do que os democratas e que esta maior coesão ocorre justamente nas votações de segurança. De modo contrário, os democratas costumam ser mais coesos em economia e assuntos intermésticos, enquanto que em diplomacia eles apresentam índices similares. Essas tendências talvez possam ser explicadas pela percepção de *issue ownership* dos legisladores (BUDGE; FARLIE, 1983; PETROCIK, 1996). Este fenômeno se baseia na perspectiva de que os republicanos levam vantagem aos olhos da opinião pública para lidar com assuntos de defesa e segurança nacional, enquanto democratas levariam vantagens em questões consideradas liberais.

Em relação ao índice de conflito de cada uma das dimensões de política externa, assuntos intermésticos mostrou-se o mais polarizado nas duas Casas no decorrer do período. Antes dos atentados de 11 de setembro, segurança foi a dimensão mais conflituosa na Câmara durante o primeiro mandato de Clinton e, no Senado, durante seu segundo mandato. Após o

11/09, segurança só voltou a ser a dimensão mais conflituosa quando os democratas recuperaram a maioria na Câmara nas 110<sup>a</sup> e 111<sup>a</sup> legislatura. Já economia foi a mais conflituosa durante três legislaturas do Senado distribuídas nos governos de Clinton e Bush. Finalmente, diplomacia não tem apresentado muito conflito interpartidário.

A respeito do conflito partidário nos assuntos intermésticos, no escopo da imigração vimos que os partidos concordaram em fornecer apoio aos iraquianos e afegãos que chegavam aos Estados Unidos no âmbito de um programa de visto especial. Por outro lado, os partidos divergiram moderadamente quanto a tornar mais abrangente as normas para aceite de refugiados de certos grupos e a dar poderes ao Secretário de Defesa para fiscalizar as fronteiras do país para impedir a entrada de grupos ligados ao terrorismo. No âmbito da proteção ambiental, os partidos polarizaram, sobretudo, a respeito da concessão e financiamento a programas voltados a combater as mudanças climáticas. Em relação à segurança energética vimos que os partidos concordaram quanto à redução da dependência dos EUA em petróleo importado, mas se opuseram sobre prevenir uma interpretação equivocada da soberania em um acordo com o México no âmbito dos hidrocarbonetos e sobre tornar ilegais os cartéis produtores e exportadores de petróleo. No que diz respeito à saúde global, os partidos geralmente tem se oposto sobre o aumento da dotação orçamentária em programas de combate ao HIV/AIDS.

Marcadas por moderada polarização, as votações no âmbito da Segurança foram mais consensuais na legislatura em que ocorreram os ataques terroristas de 11/09. Os partidos foram consensuais sobre condenar os ataques, implementar convenções internacionais antiterrorismo e sobre proibir países que não combatem o terrorismo de receber benefícios comerciais. Em contrapartida na 108<sup>a</sup> legislatura houve polarização em leis orçamentárias de apoio às operações no Iraque e em leis que dotavam recursos ao *Department of Homeland Security*.

No âmbito da Economia, os democratas mostraram-se mais divididos do que os republicanos em acordos de livre-comércio, no que inclui a lei que implementou o NAFTA e uma série de acordos bilaterais. Apesar de serem mais consensuais sobre o oferecimento de ajuda econômica no exterior nas votações na Câmara, no Senado eles foram mais polarizados, opondo-se, por exemplo, sobre fornecer fundos de emergência para a ajuda alimentar às populações afetadas pelo HIV/AIDS na África subsaariana.

Em relação à Diplomacia, no que concerne à ONU houve consenso bipartidário sobre apoio ao Vaticano e a Israel em resposta às discriminações contra esses países ocorridas na organização. Também concordaram sobre condenar a escolha da Líbia para presidir a

Comissão de Direitos Humanos, sobre dar voz às vítimas envolvidas em casos de desaparecimento e casos de restos humanos não identificados e sobre se certificar que a contribuição dos EUA à ONU não estivesse sendo perdida em desperdício, fraude, abuso ou corrupção. Por outro lado, quase metade dos republicanos votou favoravelmente à retirada dos Estados Unidos das Nações Unidas. Além disso, em contraposição aos democratas os republicanos apoiaram proibir os membros das Forças Armadas de usar insígnia das Nações Unidas a não ser que autorizado pelo Congresso e limitar a colocação das forças armadas dos EUA e a dotação de fundos para programas de manutenção de paz sob controle operacional ou tático da ONU. No que diz respeito aos Tratados internacionais houve mais conflito nas emendas anteriores à votação do projeto final, do que os Tratados em si, geralmente muito consensuais. Em relação à autorização para o uso das Forças Armadas americanas em operações no exterior, apenas a resposta aos atentados terroristas de 2001 foi mais consensual. Apesar de aprovadas, as intervenções no Haiti, na Somália e no Kosovo durante o Governo Clinton enfrentaram a oposição dos republicanos, enquanto que a Guerra no Iraque enfrentou a oposição dos democratas. Assim, os partidos apoiaram apenas as suas próprias intervenções quando a percepção de ameaça não era consenso entre eles. Por fim, houve consenso bipartidário em relação aos abusos de direitos humanos cometidos pela China e pela Síria e ao apoio a eleições livres no Camboja.

Quanto às causas que podem influenciar a incidência de polarização, ou em outros termos, do emprego da estratégia centrífuga no Congresso, testamos um modelo para as duas Casas legislativas que incluía a percepção de ameaça, a taxa de aprovação presidencial e o controle de maiorias no legislativo. Nossos resultados mostraram que a percepção de ameaça à segurança dos EUA não foi significativa no modelo da Câmara dos Representantes e a variação na aprovação presidencial não foi significativa no modelo do Senado. Embora gerando um efeito apenas marginal sobre a polarização na Câmara, confirmamos a hipótese de que a polarização, isto é, o emprego da estratégia centrífuga, tende a aumentar à medida que a taxa de aprovação presidencial diminui. Este resultado sugere que os representantes são realmente influenciados pela opinião pública e que evitam desafiar o Presidente quando ele é fortemente aprovado.

A respeito da hipótese de que o emprego da estratégia centrífuga tenderia a aumentar durante governos divididos, encontramos padrões diferentes nas duas Casas. Isto é, confirmamos esta hipótese na Câmara. No entanto, no Senado, o resultado foi o oposto do que esperávamos. Ou seja, as votações não-polarizadas aumentaram durante governos divididos. Uma possível explicação para esse fenômeno é a de que os senadores da oposição foram

forçados a ser mais moderados durante os governos divididos devido às ameaças de veto do Presidente. Por outro lado, os senadores tentaram avançar a agenda de seus partidos durante o governo unificado. Outra descoberta interessante foi que, tanto na Câmara quanto no Senado, as maiorias democratas nos governos republicanos geraram votos mais polarizados do que as maiorias republicanas nos governos democratas. Esse comportamento pode estar relacionado às respostas dos partidos aos eventos de 11 de setembro de 2001.

Aliás, no Senado, podemos ver que a percepção de uma ameaça vital externa em vez de diminuir aumentou a probabilidade de polarização. A este respeito, observamos que o efeito "*rally-round-the-flag*" se restringiu à 107ª legislatura, substituído por um aumento substancial de polarização na 108ª legislatura. Esse resultado pode indicar uma mudança no padrão de comportamento dos partidos no Pós-Guerra Fria. Uma pista nessa direção é a de que a Guerra ao Terror gerou mais polarização do que consenso nas votações sobre esta questão. Mesmo considerando que o terrorismo transnacional não é uma ameaça como a que foi a União Soviética, novas teorias sobre a influência da ameaça externa no comportamento dos países devem incluir o efeito da ideologia nas posições de longo prazo dos partidos.

Esses resultados sugerem que o contexto político e institucional são importantes para fazermos previsões sobre a probabilidade de ocorrer o emprego da estratégia centrífuga, ou em outros termos, da polarização, no Congresso dos EUA no Pós-Guerra Fria, e trazem novos *insights* para os teóricos repensarem como os governos divididos afetam cada Casa legislativa e como novas ameaças podem influenciar a agenda de política externa dos partidos.

## 8. CONCLUSÃO

Buscamos ao longo desta tese demonstrar o argumento de que a política externa estadunidense se configurou após o fim da Guerra Fria enquanto um jogo (considerando uma arena) ou um conjunto de jogos (considerando múltiplas arenas) dentro de um espaço de competição partidária, em que os partidos empregam estratégias centrípetas/moderadas ou centrífugas/ideológicas com o intuito de conquistar vitórias políticas. Para tanto, partimos do marco teórico do novo institucionalismo da escolha racional e da teoria dos jogos, considerando o comportamento dos partidos uma adaptação ótima a um ambiente institucional e uma resposta otimizada às suas próprias formas de interação (TSEBELIS, 1998).

Apesar de não haver qualquer menção a partidos políticos na Constituição americana, verificamos nela a existência de incentivos e constrangimentos institucionais para os partidos políticos atuarem na política externa no Executivo, no Legislativo e na arena eleitoral. A esse respeito, verificamos que no Executivo a atuação partidária é indireta. Ela se dá através do Presidente e dos ocupantes de cargos de confiança vinculados aos partidos na burocracia de política externa e depende de sua capacidade de influência ideológica. No Legislativo, a atuação é também indireta e ocorre através do posicionamento dos legisladores nas votações de política externa. Na arena eleitoral a atuação é direta e ocorre por meio da manifestação de posições sobre política externa nos manifestos de campanha presidenciais.

Contudo, a possibilidade de atuação na política externa americana não significa que todos os partidos políticos do país possam participar deste espaço de competição. Constrangimentos institucionais tais como a adoção do sistema eleitoral majoritário em turno único para o Executivo e para o Legislativo, a prática de *gerrymandering* e regulações estaduais e federais de campanha que prejudicam os pequenos e novos partidos e limitam a competição a apenas dois partidos: os democratas e os republicanos. Precisamente, a adoção de diferentes estratégias para a competição bipartidária em todas as arenas resulta da interação entre esses dois principais partidos e aquele ambiente institucional. As estratégias variam conforme os partidos decidem apelar para o centro da opinião pública ou para seus militantes.

Agindo racionalmente, sustentamos que os partidos buscam simultaneamente atingir vitórias políticas com a manifestação de posições ideológicas, sendo este o ponto ótimo de suas estratégias. Todavia, ao analisarmos as estratégias adotadas pelos partidos nas arenas eleitoral, do Legislativo e do Executivo encontramos padrões distintos, tanto de predomínios de tipos de estratégias quanto do emprego de estratégias que aparentemente seriam subótimas,

isto é, de estratégias que buscavam a vitória política a custo de um desvio na manifestação da posição ideológica do partido.

Comparando-se as três arenas analisadas, vimos que os partidos foram mais conflituosos na arena eleitoral. Movidos pelo objetivo de vencer a eleição presidencial, os partidos buscaram se diferenciar em todos os pleitos analisados. Sendo assim, o partido opositor optou pelo emprego da estratégia centrífuga em quatro e o partido incumbente em três das seis eleições. Porém, nem sempre os partidos seguiram consistentemente seus princípios ideológicos. Nas eleições de 1992 e 2000, os republicanos apresentaram-se como mais liberais do que geralmente são, ao passo que nas eleições de 2004 os democratas moveram-se em direção ao espectro conservador. No entanto, em nenhum momento os partidos inverteram suas posições no espectro ideológico. Em todas as seis eleições analisadas os republicanos foram um pouco mais conservadores na política externa do que os democratas. A distância média entre os partidos nessas eleições foi de 25,6 de 200 pontos possíveis. Isso significa que, embora pequena, existiu uma diferença ideológica. Precisamente, os republicanos tenderam a defender posições centro-conservadoras ao passo que os democratas tenderam a defender posições centro-liberais.

Por outro lado, na arena legislativa prevaleceu a estratégia centrípeta. Em apenas 32,31% na Câmara e em 39,04% das votações de política externa no Senado, a estratégia centrífuga de posicionamento superou a centrípeta. Isto é, no Legislativo, os partidos foram mais consensuais do que conflituosos. Isso significa dizer que nem sempre os partidos se orientaram consistentemente por seus princípios ideológicos. Em muitos momentos o partido opositor apoiou as proposições do partido incumbente e do Presidente. Por exemplo, o apoio do Partido Democrata às políticas mais beligerantes dos republicanos no início da Guerra ao Terror, na 107ª legislatura, corroboram este entendimento. Mas isso não quer dizer nem que o comportamento dos legisladores não foi majoritariamente partidário, nem que os partidos desviaram-se de suas orientações ideológicas. Um indicativo de que os legisladores votaram de acordo com seus próprios partidos está no índice de coesão. Os partidos foram fortemente coesos nas duas Casas em todo o período de estudo, mostrando que a maioria dos legisladores de cada partido compartilha posições sobre política externa. Ademais, a análise da distribuição dos pontos ideais dos legisladores nas votações de política externa mostrou que eles se agruparam em torno de seus partidos e que se dividiram na primeira dimensão de conflito em todas as onze legislaturas, nas duas Casas. Esta característica pode ser interpretada como uma disputa entre governo e oposição e entre ideologias diferentes. No



caso, os republicanos teriam se posicionado de forma mais conservadora do que os democratas, mais liberais.

Por sua vez, a arena do Executivo apresentou um equilíbrio de tendências centrípetas e centrífugas. Em relação às diretrizes de política externa há uma diferença importante. As Estratégias de Segurança Nacional de Clinton e de Obama apresentaram uma tendência centrípeta quando comparadas com os manifestos de suas campanhas. Em contrapartida, a de Bush apresentou uma tendência centrífuga, sendo mais conservadora do que o manifesto republicano. Por outro lado, todos os Planos Estratégicos apresentaram uma tendência centrífuga, sendo mais liberais do que os manifestos de campanha de democratas e republicanos. No que diz respeito à taxa de sucesso presidencial há também diferenças. O Senado apresentou somente tendências centrípetas em relação às posições de política externa dos três Presidentes. A Câmara, por seu turno, apresentou uma tendência centrípeta apenas em relação à Bush. Há uma tendência levemente centrípeta também na disputa entre Executivo e Legislativo a respeito da manutenção de vetos presidenciais. Em 58,8% dos vetos o Legislativo não desafiou o Presidente. Enquanto o conflito interpoderes a respeito dos vetos nas administrações de Clinton e Bush focou-se em questões orçamentárias, no Governo Obama ele foi focado em questões políticas.

Nesse ponto, é importante questionarmos: por que os partidos se comportaram de maneira diferente em cada uma das arenas de disputa da política externa? Considerando que o ponto ótimo de equilíbrio dos partidos está em obter vitórias em conjunto com a defesa de suas ideologias políticas, por que os partidos ocasionalmente escolheram estratégias aparentemente subótimas, isto é, que não pareciam ser a melhor alternativa para eles entre todas possíveis? A resposta para essas duas questões está na consideração de que a política externa se configura como um jogo em múltiplas arenas para os partidos. Em consonância com o entendimento de Tsebelis (1990), sustentamos que os *payoffs* dos partidos na arena principal variam de acordo com a situação predominante em outras arenas ou de acordo com os movimentos efetuados pelos partidos nessas arenas.

O que precisamente isso significa? Para o partido no Legislativo a arena principal pode ser tanto o Legislativo, se a prioridade é somente vencer em uma legislação, quanto a arena eleitoral, caso a votação de uma legislação incorra na probabilidade de reeleição dos congressistas. O mesmo raciocínio vale para o partido no Executivo, cujos posicionamentos podem servir a propósitos distintos em cada arena. Os posicionamentos partidários são afetados também pela ordem dos movimentos dos jogadores, que geralmente são sequenciais.

Esta característica permite que o segundo jogador escolha sua estratégia conhecendo a estratégia do primeiro, o que incide na maximização do seu *payoff*.

Para que possamos explicar com maior clareza por que os partidos se comportaram de maneira distinta em cada uma das arenas, apresentamos agora uma análise das ênfases e questões priorizadas pelos partidos, bem como suas similaridades e diferenciações.

No que diz respeito aos domínios políticos, enquanto na arena eleitoral e na arena do Executivo os partidos dedicaram maior ênfase à Diplomacia, no Legislativo tem prevalecido a Segurança, tanto antes quanto depois dos atentados de 11 de setembro. Segurança, aliás, é apenas o terceiro domínio mais frequente na arena eleitoral. Por seu turno, no Executivo, Segurança alterna o segundo lugar com Economia. Economia é a temática que tem recebido menos atenção tanto na arena eleitoral quanto no Legislativo. Já assuntos intermésticos têm sido o segundo tema mais importante na arena eleitoral, o terceiro domínio mais frequente no Legislativo e o menos frequente no Executivo. O que essas tendências demonstram?

A importância da Diplomacia, isto é, da forma como os EUA conduzem suas relações com outros atores, perpassa por todas as arenas e contextos e desperta grande atenção da opinião pública conforme discutimos na terceira seção. Segurança apresenta maior ênfase quando há alta percepção de ameaças externas, caso contrário não desperta tanto apelo eleitoral, embora a formulação de diretrizes e a aprovação de procedimentos nessa dimensão sejam de extrema importância para o Executivo e o Legislativo. É também interessante observar as dinâmicas que envolvem a Economia e os assuntos intermésticos. Enquanto que o primeiro tem muito apelo eleitoral e é vital para a boa avaliação do Executivo, o segundo tem muito apelo eleitoral, o qual se reflete também na atividade legislativa, mas não é vital para a avaliação do Executivo. Isto é, manifestar posições principalmente sobre imigração e multiculturalismo e proteção ambiental, mas também sobre segurança energética e saúde global pode ajudar os partidos a atrair eleitores interessados nessas políticas. Por outro lado, Segurança só mobilizaria os eleitores em contextos específicos. A boa condução deste domínio, no entanto, é fundamental para o Executivo.

Especificando a análise ao nível das categorias identificamos as ênfases particulares que caracterizam a posição de cada um dos partidos na política externa. Há um perfil muito semelhante que caracteriza tanto democratas quanto republicanos e que perpassa por todas as arenas. De modo geral, os dois partidos são mais liberais a respeito do multilateralismo, embora a ênfase liberal dos democratas seja maior que a republicana; identificam os mesmos grupos de países como aliados ou potenciais ameaças; apoiam políticas de abertura comercial desde que essas não entrem em conflito com outros interesses do país ou de suas bases

eleitorais; são favoráveis tanto à ajuda econômica externa quanto à ajuda geopolítica; dão grande ênfase ao fortalecimento das forças armadas, apoiam a promoção dos valores americanos no exterior e os benefícios aos militares veteranos. Por outro lado, democratas e republicanos tem divergências importantes sobre imigração, energia, meio-ambiente e saúde. Ademais, uma análise ao nível qualitativo revela diferenças fundamentais entre os partidos em todas as temáticas.

Em relação ao multilateralismo, por mais que os dois partidos apoiem soluções diplomáticas e levadas a cabo através de instituições internacionais para resolução de situações de emergências ou de conflitos, os democratas caracterizam-se por um internacionalismo liberal fundado em forte apoio às Nações Unidas e à ratificação de tratados internacionais, o qual se expressa em todas as arenas. Os republicanos, por outro lado, tem se caracterizado por um internacionalismo conservador. Tanto na arena eleitoral quanto na arena legislativa os republicanos chegaram a defender posições isolacionistas, tais como a retirada dos Estados Unidos da ONU e manifestaram a intenção de proibir os membros das Forças Armadas do país de usar a insígnia das Nações Unidas, a não ser que isso fosse autorizado pelo Congresso. Além disso, os republicanos mostraram-se contrários à ratificação de diversos tratados internacionais, sobretudo na arena eleitoral. No Legislativo, as emendas associadas a esses tratados foram mais conflituosas do que os tratados em si. Por outro lado, no Executivo, os republicanos não manifestaram essas posições.

Ademais, ainda que os dois partidos defendam o uso da força, a ação unilateral no exterior quando necessária e o uso de ameaças e sanções econômicas contra países que descumprem normas internacionais ou agem de forma contrária aos interesses do país, há uma diferença importante quanto às intervenções praticadas pelos Estados Unidos, que perpassa todas as arenas. As intervenções humanitárias realizadas pelos governos democratas no Haiti, nos Balcãs e na Somália foram duramente criticadas pelos republicanos, ao passo que a intervenção militar realizada pelo governo republicano no Iraque contou com forte oposição democrata. Embora os propósitos e motivações desses dois conjuntos de intervenções possam ser considerados distintos<sup>30</sup>, eles se unificam em torno da perspectiva mais ampla de promover os valores americanos no mundo.

Diferenças importantes manifestam-se também a respeito do livre-mercado. Embora os dois partidos estejam unidos na arena eleitoral e na arena do Executivo no objetivo de ampliar a abertura comercial e estabelecer acordos de livre-comércio ao redor do mundo,

---

<sup>30</sup> Enquanto as intervenções humanitárias têm como motivação proteger populações de atrocidades em massa e violações dos direitos humanos, as intervenções militares tem como motivação principal a garantia da segurança.

quando manifestam posições protecionistas democratas e republicanos apresentam diferentes razões. Nesse sentido, ao passo que o foco dos democratas é a garantia das condições e direitos dos trabalhadores e respeito às regulações ambientais, os republicanos defendem os direitos dos empresários americanos, sobretudo do setor agrário, e a proteção de propriedade intelectual. Com efeito, essas justificativas coadunam-se com suas orientações ideológicas e com a disputa no nível doméstico entre trabalhadores e empresários. Paradoxalmente, ao mesmo tempo em que os partidos criticam o protecionismo de mercados estrangeiros, defendem medidas protecionistas que encontram respaldo ideológico entre seus eleitores.

Ademais, é importante salientar que não há um consenso na arena legislativa dentro do Partido Democrata e também dentro do Partido Republicano, embora em menor grau, a respeito da participação estadunidense em acordos de livre-comércio. Em muitas votações sobre esta temática os democratas dividiram-se. A explicação para isso pode estar justamente nas justificativas protecionistas, isto é, os legisladores do partido visualizaram nesses acordos mais desvantagens do que vantagens aos trabalhadores americanos, que são uma parte importante do eleitorado dos democratas.

Em relação às forças armadas a principal diferença entre os partidos está na defesa de políticas de desarmamento. Nas três arenas os democratas defenderam enfaticamente tratados e acordos de desarmamento convencional, nuclear, químico e biológico. Os republicanos, apesar de apoiarem em alguma medida políticas de desarmamento mostraram-se mais receosos sobre esses acordos e sobre o cumprimento deles por outras potências. Em uma perspectiva mais ampla, contudo, as diferenças entre os partidos a respeito do fortalecimento militar são irrelevantes, tanto qualitativamente quanto quantitativamente, visto que os democratas dedicaram tanta ênfase quanto os republicanos nessa alçada. Conforme discutimos ao longo da tese, há um custo elevado tanto na arena eleitoral quanto no Legislativo para os democratas não defenderem políticas mais beligerantes em face da alta percepção de uma ameaça externa, como foi o caso da ameaça terrorista após o 11/09. Desse modo, em tais contextos os partidos são ainda mais consensuais nesta esfera. Sendo assim, os interesses partidários culminam no objetivo de garantir a segurança dos cidadãos, do território dos Estados Unidos e de todo o mundo.

Em comum, as posições partidárias sobre multilateralismo, promoção de valores, livre-comércio e forças armadas demonstram que Democratas e Republicanos estão unificados em torno da perspectiva de manutenção da hegemonia estadunidense. Esta análise está em consonância com o argumento desenvolvido por Ayerbe (2002, p.20) de que os desafios na consolidação da hegemonia do Ocidente no mundo globalizado estão presentes

também na política doméstica, não sendo “uma tarefa exclusiva da política externa”. Essa hegemonia se expressa no *status* dos Estados Unidos de única superpotência. Enquanto líder nos poderes militar, econômico, diplomático e cultural, os EUA usam essas capacidades para impor as regras que regem o sistema político e econômico internacional (KRAUTHAMMER, 1991; HUNTINGTON, 1999; COX, 2001; BEYER, 2007). Todavia, essa unidade em torno da hegemonia estadunidense não significa ausência de diferenças no exercício dela, conforme temos pontuado.

Entre todas as diferenças nas posições de política externa talvez a maior delas seja em relação à imigração e ao multiculturalismo. Estas diferenças manifestam-se com maior ênfase e clareza na arena eleitoral e na Câmara dos Representantes. O Senado tem sido mais consensual a este respeito e o Executivo tem tratado esses temas de forma concisa e ambígua, isto é, manifestando posições liberais e conservadoras quase que na mesma proporção. Nas três arenas os partidos têm concordado quanto ao combate à imigração ilegal, sobretudo a de criminosos, e celebrado a diversidade étnica e religiosa dos imigrantes e cidadãos americanos. Contudo, na arena eleitoral, os partidos manifestaram posições distintas sobre políticas de empregos, concessão de vistos e necessidade de assimilação linguística. Enquanto os democratas são mais liberais, os republicanos são mais conservadores nestas temáticas. No Legislativo, os partidos apresentaram posições distintas em votações sobre políticas de refugiados. Por outro lado, na arena do Executivo a ampliação dos mecanismos de aceitação de refugiados é uma tendência bipartidária, embora os republicanos vinculem a questão à segurança.

Verificamos também diferenças pontuais em relação à promoção de valores, a ajuda econômica externa e políticas para saúde global. Nessas três temáticas enquanto os democratas apresentaram uma abordagem mais inclusiva, com ênfase nos direitos das mulheres e dos homossexuais, os republicanos, sem negar os direitos das mulheres, mas criticando a agenda dos democratas para os homossexuais, optaram por defender uma abordagem religiosa, que seria implementada através da promoção de valores cristãos, do auxílio de organizações religiosas em programas de ajuda humanitária e de uma abordagem moralista para lidar com o problema do HIV/AIDS. As medidas preventivas à doença incluíam a fidelidade conjugal, a abstinência sexual e o exercício da fé. Esta abordagem moralista em relação ao HIV, aliás, não se restringiu apenas à arena eleitoral. Ela também se manifestou no âmbito das diretrizes de política externa do Executivo, no Governo Bush.

Finalmente, há diferenças importantes também em relação à política ambiental. Essas diferenças se manifestaram de forma mais clara na arena eleitoral e no Legislativo.

Diferentemente dos democratas, os republicanos se posicionaram na arena eleitoral contra o Protocolo de Kyoto e criticaram a atuação da Agência de Proteção Ambiental. Sempre preocupados com os efeitos da proteção ambiental para a economia, os republicanos trataram a questão considerando os interesses da classe agrícola. No Executivo, os próprios democratas manifestaram que a ratificação do Protocolo de Kyoto dependia da concordância das outras nações com os termos propostos. Por sua vez, no Legislativo, enquanto os democratas defenderam o financiamento do programa da ONU para a biosfera, os republicanos se opuseram. Em conjunto, as votações apresentaram polarização moderada, sugerindo que o tema não é tão consensual.

A análise das posições dos partidos nessas questões exemplifica de maneira clara porque estratégias distintas predominaram em cada uma das arenas e apresenta dados para entendermos porque os partidos foram mais conflituosos na arena eleitoral do que nas demais arenas. Manifestar posições que invoquem o princípio de não subordinação em relação às Nações Unidas, por exemplo, pode atrair votos para os republicanos na arena eleitoral e garantir que seus representantes na Câmara baixa se reelejam. Todavia, no Executivo, essas mesmas posições poderiam gerar um mal estar desnecessário com a instituição em questão e com outros países. Do mesmo modo, apoiar políticas de empregos para imigrantes ilegais reforça o vínculo do Partido Democrata com os imigrantes, aumenta as chances de vitória presidencial na arena eleitoral e aproxima os congressistas democratas de suas bases. Por outro lado, aprovar essas políticas no Legislativo tem sido um desafio, e os democratas no Executivo não tem formulado diretrizes com ênfases e enfoques semelhantes aos debatidos na arena eleitoral. Essas tendências mostram que a adoção de posicionamentos e estratégias pode ser considerada subótima em uma arena, mas ótima em outra.

Além disso, elas sugerem que os partidos teriam feito escolhas aparentemente subótimas em uma determina arena para aumentar suas chances de obter vitórias políticas. Esse seria o motivo para os republicanos se moveram em relação à ideologia liberal nas eleições de 1992 e 2000 e no Plano Estratégico de 2003 e para os democratas se moveram em direção à ideologia conservadora nas votações da 107ª legislatura e na eleição de 2004. Ainda assim, em todas as arenas o Partido Democrata apresentou uma tendência ideológica mais liberal do que o Partido Republicano. Nesse sentido, os partidos têm de fato se orientado tanto para obter vitórias políticas quanto para manifestar posições ideológicas, embora nem sempre seja possível para eles conciliar a segunda com a primeira.

A explicação do porque a arena eleitoral é mais conflituosa do que as demais passa também pela diferenciação das funções que os partidos exercem em cada uma delas. De

acordo com V.O. Key (1964), na arena eleitoral os partidos buscam mobilizar os cidadãos para participar do processo eleitoral, educá-los, gerar lealdades simbólicas e simplificar a escolha do voto. Por sua vez, nas arenas de governo, os partidos teriam como função organizá-lo, buscar uma maioria no Legislativo, organizar as dissidências, implementar objetivos políticos, promover a estabilidade e garantir a responsabilidade pelas ações governamentais. Fundamentalmente diferentes, essas funções em si mesmas seriam suficientes para explicar porque os partidos são mais conflituosos na arena eleitoral. A simplificação da escolha do voto pelo eleitor, bem como a geração de lealdade simbólica dependem, em grande parte, da capacidade do partido em se diferenciar do seu adversário. Por outro lado, o partido no governo é avaliado por sua responsabilidade nas ações governamentais, isto é, pelo seu desempenho, que é afetado pela sua capacidade de produzir objetivos políticos coletivos.

Janda (1996) argumenta que a habilidade do partido no Executivo em implementar as políticas públicas que ele deseja depende do controle do governo ser mais do que nominal. No caso do sistema político estadunidense, isso significa controlar também o Legislativo, uma vez que contextos de governo dividido não favorecem a implementação de políticas partidárias. Ocupar os principais cargos no Executivo não garante necessariamente que as políticas públicas irão refletir o programa do partido. Assim, a tese do partido responsável engendra uma tendência centrípeta em torno da implementação de políticas públicas voltadas a garantir um desempenho do governo positivo e eleitoralmente viável, o que significa para o partido incumbente desviar-se, por vezes, de seu programa de campanha original.

Uma vez tornado recorrente, esse processo culminaria com a transformação dos partidos em organizações unicamente orientadas à busca pelo poder e seus recursos. Entendendo que estava em curso um afastamento dos partidos em relação à sociedade civil na Europa Ocidental, Katz e Mair (1995) apresentaram seu modelo de partido cartel, o qual leva aquele processo às últimas consequências. Isto é, os autores defendem que para o partido cartel, mais importante do que vencer eleições seria garantir o acesso aos recursos estatais necessários para seu funcionamento. Essa perspectiva abre espaço para a cooperação entre os partidos com vistas à manutenção da disponibilidade de recursos estatais e ao bloqueio de *outsiders*. No entanto, essa tese está longe de ser consensual. Diferentemente de Katz e Mair (1995), Kitschelt (2000) entende que o afastamento dos partidos da sociedade civil decorre do amadurecimento dos Estados de bem-estar que organizaram os compromissos de classe e do desaparecimento de uma alternativa socialista radical ao capitalismo, tanto na percepção das elites políticas como das audiências de massa.

Kitschelt (2000) também discorda das hipóteses do trabalho de Katz e Mair (1995). Para ele, os líderes partidários não se divorciaram dos membros dos partidos e dos eleitores. Pelo contrário, tornaram-se cada vez mais sensíveis às suas preferências. Isso teria ocorrido porque os partidos não podem mais confiar nos incentivos materiais e solidários seletivos que mantiveram a lealdade do eleitor na era da organização dos partidos de massa ou da patronagem estatal luxuosa. Essa tendência seria reforçada pela capacidade de ação coletiva das minorias do eleitorado e pelo ativismo intrapartidário. O autor entende também que os partidos convencionais não podem marginalizar ou cooptar novos desafiantes, mas devem ajustar-se às suas demandas e apelos eleitorais. Ademais, Kitschelt argumenta que a cooperação entre os partidos gera um dilema do prisioneiro na arena competitiva que, em última instância, impede o surgimento de cartéis. O raciocínio é o de que quanto mais o cartel obrigasse os partidos a distanciarem-se dos seus eleitores, mais os seus membros perceberiam um incentivo para desfazer-se do cartel, a fim de colher um resultado eleitoral exitoso ao atender as preferências dos eleitores e não aos membros do cartel.

No âmbito específico do sistema político estadunidense, os argumentos de Kitschelt (2000) parecem mais próximos da realidade do que a tese Katz e Mair (1995). Os grandes partidos do país não são tão dependentes do Estado como partidos em outras democracias, uma vez que o sistema de financiamento partidário nos EUA é misto e os recursos para financiamento de campanha advêm de fontes predominantemente privadas. Além disso, as pesquisas de opinião pública têm demonstrado que o eleitorado se identifica com os dois principais partidos, com ideologias e são aptos para associar essas com os partidos. Assim, não há um descolamento dos partidos em relação à sociedade, embora ao mesmo tempo a relação entre partidos e eleitores não seja de grande proximidade, uma vez que não há um processo de filiação formal aos partidos como em outras democracias.

Ao não vislumbrar como possibilidade a formação de um cartel para cooperação entre partidos rivais, Kitschelt (2000) entende que uma possível convergência ideológica entre eles teria causas externas à arena de competição e não internas a ela. Este argumento está de acordo com nosso entendimento de que o comportamento dos partidos é uma adaptação ótima a um ambiente institucional. Dessa forma, as variações das estratégias e posições partidárias nas três arenas não podem ser inteiramente compreendidas sem uma compreensão do contexto político em que estão inseridos os jogos em múltiplas arenas. O contexto político foi introduzido por Tsebelis (1998) nos problemas da teoria dos jogos. Sua importância está em fornecer fatores exógenos a situações complicadas como estas de jogos que ocorrem em mais de uma arena. Nessa tese, sustentamos que os partidos escolhem suas estratégias baseando-se



em informações disponíveis no contexto político. Este contexto pode ser mensurado pela aprovação do Presidente, pela percepção de ameaça externa, pelo controle da maioria no Legislativo, pelo alinhamento ideológico da opinião pública, pela capacidade do partido no Executivo ser mais influente do que a burocracia de carreira e pelas próprias regras do jogo, que condicionam sua interação estratégica.

A respeito da aprovação presidencial encontramos padrões distintos. Na arena eleitoral, a alta aprovação presidencial do partido incumbente pode explicar a escolha da estratégia centrípeta pelo partido opositor, o qual sob outro contexto tenderia a escolher uma estratégia centrífuga. Na arena legislativa, verificamos que o emprego da estratégia centrífuga tende a aumentar na medida em que a taxa de aprovação presidencial diminui. No entanto, este efeito só foi verificado na Câmara. A variação da aprovação presidencial não foi significativa para explicar a probabilidade de emprego da estratégia centrífuga no Senado. Do mesmo modo, na arena do Executivo, a variação da aprovação presidencial não foi significativa para a probabilidade da ocorrência de sucesso presidencial (isto é, a adesão dos legisladores à posição do presidente na votação) nos modelos das duas Casas.

Dessa forma, apesar de não exercer influência sobre a escolha das estratégias de posicionamento dos partidos em todas as arenas e contextos, quando exerce, a tendência de conflito entre os partidos diminui conforme aumenta a aprovação presidencial. Alternativamente, quanto menor for a aprovação presidencial maior a probabilidade de os partidos escolherem estratégias divergentes. Na medida em que uma administração é mal avaliada, maior é o incentivo para o partido opositor empregar uma estratégia centrífuga, seja nas eleições presidenciais ou na atividade legislativa na Câmara baixa, a qual tem vínculos mais estreitos com a opinião pública do que o Senado.

Outra variável presente nas três arenas analisadas foi a *percepção de ameaça*. Assim como a aprovação presidencial, nem sempre esta variável é significativa. Na arena eleitoral, vimos que a alta percepção de ameaça pode explicar a escolha da estratégia centrípeta pelo partido opositor. Por sua vez, no Executivo, a alta percepção de ameaça pode ter influenciado o emprego de um posicionamento mais conservador na Estratégia de Segurança Nacional. Já no Legislativo, esta variável foi significativa somente no Senado. Além disso, vimos que a alta percepção de ameaça só aumentou a probabilidade de consenso partidário no curto prazo, restringindo o "*rally-round-the-flag effect*" à 107ª legislatura. Em longo prazo, a alta percepção de ameaça aumentou a probabilidade de polarização, isto é, de os partidos optarem por uma estratégia centrífuga. Por outro lado, a percepção de ameaça não foi significativa para o emprego da polarização partidária na Câmara e para a obtenção de sucesso presidencial

nas duas Casas. Cronologicamente, os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 e a Guerra ao Terror parecem ter induzido a ocorrência de maior consenso partidário no Senado em 2001 e em 2002, influído no processo de formulação da Estratégia de Segurança Nacional em 2003 e empurrado o Partido Democrata na direção do Partido Republicano nas eleições presidenciais de 2004. Nessas arenas e ocasiões, os dois partidos apresentaram posicionamentos mais conservadores.

Desse modo, a percepção de ameaça apresenta-se como uma variável relevante para a análise dos posicionamentos dos partidos. Todavia, ponderamos que seu efeito para a indução de consenso foi curto se comparado ao longo período que se seguiu até a retirada das tropas americanas do Iraque. Divergências sobre os rumos da Guerra ao Terror, que com o tempo foi perdendo o apoio da opinião pública, reorientaram a posição do Partido Democrata, o que incidiu em um aumento da polarização e da estratégia centrífuga, especialmente no Legislativo, mas também na arena eleitoral.

O controle da maioria das Casas legislativas pelo partido no Executivo foi testado como causa para o sucesso presidencial nas votações de política externa em que o Presidente se posicionou e como causa para o emprego de estratégias partidárias no Legislativo. Encontramos padrões distintos para a Câmara e para o Senado na arena do Executivo e do Legislativo, os quais de certa forma estão interligados. O partido do Presidente obteve o controle da maioria do Legislativo em menos oportunidades na Câmara do que no Senado, o que parece ter sido determinante para as tendências encontradas.

Na Câmara, vimos que a probabilidade de o Presidente obter sucesso em suas posições nas votações de política externa foi 49,4% maior quando seu partido tinha a maioria do que quando não tinha. Confirmamos também a hipótese de que o emprego da estratégia centrífuga tenderia a aumentar durante governos divididos na Câmara. Em síntese, podemos concluir que o apoio do legislativo foi decisivo para o Presidente obter sucesso em suas posições e para a Câmara ser consensual. Contudo, na medida em que o Legislativo foi controlado a maior parte do período pela oposição verificou-se justamente maior conflito partidário, de tal sorte que quando o Presidente possuía maioria, ele teve as suas chances de sucesso aumentadas substancialmente.

Por sua vez, no Senado, a probabilidade de ocorrência de sucesso presidencial também foi maior quando o partido do Presidente obtinha a maioria da Casa do que quando não obtinha. Porém, foi menor do que na Câmara. Precisamente, aumentou em 14% a probabilidade de sucesso. Todavia, governos divididos não incidiram em aumento da polarização no Senado. Ao contrário, eles aumentaram a probabilidade de consenso.

Verificamos que as ameaças de vetos presidenciais podem ter sido o motivo deste comportamento dos senadores durante governos divididos. Em suma, o controle do Legislativo mostrou-se uma variável fundamental para a explicação das escolhas das estratégias pelos partidos na política externa. O controle da maioria tem se mostrado essencial para a obtenção de sucesso presidencial e indução de consenso no Legislativo. Quando o Presidente não tem a maioria ou quando o consenso não é possível, as ameaças de veto favorecem a posição do Executivo vis a vis o Legislativo. Adicionalmente, descobrimos que as maiorias democratas nos governos republicanos induziram a ocorrência de votações mais polarizadas do que as maiorias republicanas durante governos democratas, tanto na Câmara quanto no Senado.

Particularmente na arena eleitoral, vimos que a escolha de uma estratégia por um partido foi causa suficiente e necessária para explicar a escolha de uma estratégia oposta pelo outro partido em cinco das seis eleições presidenciais. Esta descoberta sugere que a interação estratégica é uma variável fundamental para compreender o comportamento dos partidos na arena eleitoral. Ainda exclusivamente nesta arena, verificamos o efeito do alinhamento ideológico da opinião pública sobre as estratégias partidárias. Vimos que quanto maior for este alinhamento, maior é a tendência da escolha da estratégia centrífuga pelos dois partidos, desde que a percepção de ameaça e aprovação presidencial não sejam altas.

No Executivo, verificamos uma possível influência ideológica do partido do Presidente sobre as principais doutrinas de política externa, formuladas pelo Departamento de Defesa, Conselho de Segurança Nacional, Departamento de Estado e USAID. Descobrimos que os partidos têm formado seus gabinetes de política externa majoritariamente seguindo linhas partidárias, embora no âmbito da Defesa os democratas tenham montado gabinetes suprapartidários. Apesar disso, as Estratégias de Segurança Nacional analisadas apresentaram um viés ideológico compatível com o partido que ocupava a presidência no momento de sua formulação. Este resultado sugere que os partidos têm influenciado as diretrizes de segurança nacional, embora não isoladamente. No que concerne aos Planos Estratégicos do Departamento de Estado e da USAID, vimos que apesar dos gabinetes serem estritamente partidários, a influência da burocracia de política externa cresceu a cada documento, tornando-o menos ideológicos e, portanto, menos influenciado pelos partidos que ocupavam a presidência. Assim, não foi possível confirmarmos a hipótese de que indicação de uma maioria de pessoas com perfil partidário e/ou ideológico para compor o gabinete de política externa do Executivo aumentaria a probabilidade de adoção da estratégia centrífuga. Ao contrário, vimos que o emprego da estratégia centrífuga ocorreu majoritariamente na

formulação das diretrizes do Plano Estratégico do DoS e da USAID – documento que foi mais influenciado pelos valores da burocracia do que pelas ideologias partidárias.

Em graus distintos, todas as variáveis que caracterizam o contexto político nesta tese influenciaram o emprego das estratégias partidárias nas arenas eleitoral, do Executivo e do Legislativo. Assim, confirmamos, conforme previsto, a direção do efeito das hipóteses “Percepção de ameaças externas” na arena eleitoral e nas diretrizes de política externa do Executivo; “Aprovação Presidencial” na arena eleitoral e na Câmara; “Alinhamento ideológico da opinião pública” na arena eleitoral; e “Controle Partidário do Governo” na arena do Executivo e na Câmara. Encontramos um padrão de comportamento não previsto para a variável “Composição do Gabinete de política externa no Executivo”. Além disso, o Senado apresentou comportamentos opostos do que esperávamos para as variáveis “Controle Partidário do Governo” e “Percepção de ameaças externas”. As razões para explicarmos esses comportamentos diferentes do que esperávamos permanecem em aberto. Certamente, uma tentativa de explicação passa pela consideração que tanto o Senado quanto a burocracia de política externa do Executivo são instituições mais insuladas. Mantendo certa distância da opinião pública e comprometendo-se com a estabilidade institucional, o comportamento dessas instituições não poderia ser inteiramente explicado pelas variações no contexto político.

Buscando atingir vitórias políticas e manifestar suas posições ideológicas, os partidos empregaram estratégias distintas conforme o contexto se apresentava. Ainda que por vezes variações contextuais obrigassem os partidos a fazer inflexões ideológicas, esses movimentos nunca desafiaram a ordem de posicionamento dos partidos no espaço de competição. Isto é, mesmo a distância ideológica entre os partidos sendo pequena, em todas as arenas e contextos os republicanos manifestaram posições mais conservadoras do que os democratas.

Essa tendência está de acordo com a forma como esses partidos são identificados na política doméstica por especialistas e também pela opinião pública. Esse achado é importante porque ele demonstra que não há uma base particular para as posições de política externa. Pelo contrário, elas estão intrinsecamente relacionadas com as clivagens domésticas. No campo teórico, este achado encontra suporte nos argumentos de Rosenau (1969), Putnam (1988), Milner (1997) e Rogoswki (1999) de que a política externa é configurada pelo sistema político doméstico. Nesse contexto, análises como o realismo, que negam a importância das disputas internas ao Estado, como é o caso da competição partidária, perdem relevância explicativa.

As diferenças ideológicas que existem atualmente entre os partidos vêm se delineando desde o início dos anos 1970. No caso da política externa, o fim da Guerra Fria abriu uma nova possibilidade de posicionamentos para os partidos. Embora esses sustentem um consenso a respeito da manutenção da hegemonia estadunidense, cujos fundamentos são a busca de uma ordem mundial segura e estável, a ampliação da comunidade de democracias e a liberalização de economias, há diferenças entre os partidos que não podem ser negligenciadas. Ao se expressarem com maior clareza na arena eleitoral, essas diferenças dão aos eleitores a oportunidade de escolherem o partido que mais se aproxima de sua posição pessoal.

Esse entendimento é corroborado pela diminuição nas últimas eleições de posições consideradas centristas/moderadas nos manifestos partidários. Ao se tornarem mais ideológicos, os partidos reduziram a ambiguidade que caracterizou suas posições em meados do século passado. Naquele momento, a expressão máxima de suas racionalidades se dava justamente por meio da manifestação de posições ambíguas diante de uma opinião pública majoritariamente moderada, conforme teorizou Downs (1999). Todavia, assim como os partidos, a opinião pública também mudou e está mais polarizada. Nesse sentido, na esteira do argumento de Aldrich (2011), consideramos que manifestar posições mais distantes do outro partido, reforçando o apelo de seus militantes, apresenta-se também como uma opção racional. Como bem mostram os dados, não se trata, no entanto, de afirmarmos que os partidos se afastaram do centro. Eles ainda situam-se lá. O que mudou é que eles passaram a ocupar um espaço maior de disputa, que vai do centro em direção aos extremos liberais e conservadores que caracterizam democratas e republicanos, respectivamente, principalmente nas arenas eleitoral e, no caso da Legislativa, na Câmara. Ao considerarem a polarização como uma opção política racional para manifestar suas estratégias, democratas e republicanos reduzem a possibilidade de terceiros partidos ocuparem esses espaços nos extremos.

Além da polarização, terceiros partidos são também penalizados pelo sistema eleitoral majoritário de turno único, pelo desenho partidário dos distritos, pelas regras de acesso ao financiamento de campanha, pelo ordenamento dos partidos nas cédulas de votação e, sobretudo, pela estrutura federativa e descentralizada de organização partidária. Aliás, esta última característica por muito tempo vem sendo apontada como um argumento para justificar a tese de que os dois principais partidos estadunidenses são fracos. Contudo, esta tese só pode prosperar em uma perspectiva comparada, por exemplo, com os partidos europeus. Do ponto de vista do sistema político americano, essa organização descentralizada fortalece muito os dois principais partidos. Isto porque, para conseguir ser minimamente viável na interação

estratégica que caracteriza a competição, um terceiro partido precisa se organizar em todos os 50 Estados do país. Caso contrário, ele não poderá contar com uma estrutura eleitoral para organizar sua campanha e nem mesmo constará na cédula de votação. Diante disso, apenas os dois principais partidos possuem a estrutura organizacional e financeira necessárias para competir.

Ante o exposto, rejeitamos a tese de que há um declínio dos partidos políticos estadunidenses (BRODER, 1972; CROTTY, 1984; WATTENBERG, 1990). Embora este entendimento tenha encontrado respaldo no comportamento partidário verificado até o fim dos anos 1970, desde então os partidos têm passado por um processo de homogeneização interna, refletido nos altos índices de coesão no legislativo e também de diferenciação externa, expresso na manifestação de posições ideológicas cada vez mais distintas, principalmente na arena eleitoral. Assim como Aldrich (2011), entendemos que a tese que melhor explica o comportamento partidário estadunidense é a do *declínio com ressurgimento*. Em vista dos resultados apresentados neste estudo, consideramos que os partidos estadunidenses tem se fortalecido no Pós-Guerra Fria. Ainda que por força do contexto os partidos passem, em alguns momentos, por um processo de inflexão ideológica e que seu modelo de organização não seja baseado em filiados em um sentido formal, o público tem se identificado com ideologias e com os partidos e tem percebido diferenças entre eles. Além disso, o Partido Democrata e o Partido Republicano tem se apresentado como as opções mais racionais até para candidatos que desviam do centro ideológico desses partidos, como sugerem as candidaturas de Bernie Sanders e Donald Trump no processo eleitoral de 2016.

Por fim, esta tese abre uma ampla perspectiva de agendas de pesquisa. Estudos futuros poderão explorar a relação entre as posições partidárias e a política externa de fato implementada pelos Estados Unidos. Nessa tese nos limitamos ao âmbito discursivo. Desse modo, outras pesquisas têm muito a agregar ao avaliar o discurso partidário em face da análise da política exterior americana. Outro foco interessante de análise pode ser desenvolvido a respeito da relação entre partidos políticos e grupos de interesses ou entre partidos políticos e *think tanks*, no escopo da política externa. Isso porque nos limitamos apenas a apontar que existe uma relação de influência entre esses atores. Explorar esses vínculos, no entanto, demanda um programa de pesquisa em particular. Para encerrar, destacamos o caráter pioneiro desta tese, cujo objeto, o partido político como unidade de análise da política externa, tem sido ainda pouco estudado.

Entre muitas descobertas, nossos resultados demonstraram que o emprego de estratégias aparentemente subótimas expressam racionalmente as funções que os partidos

assumem em cada arena, sendo uma resposta otimizada á interação estratégica e ao contexto político. Ademais, os resultados desse estudo apresentam novas tendências para os teóricos repensarem como situações de governo dividido afetam cada Casa do Legislativo e como novas ameaças externas podem influenciar a agenda de política externa dos partidos.

## 9. REFERÊNCIAS

AGRESTI, A.; PRESNELL, B. Misvotes, Undervotes and Overvotes: The 2000 Presidential Election in Florida. **Statistical Science**, v. 17, n. 4, p. 436-440, 2002.

ALBELSON, D. E. Think Tanks and US Foreign Policy: an historical view. **Electronic Journal of US Department of State**, v. 7, n. 3, p. 9-12, 2002.

ALDRICH, J. H. A Downsian Spatial Model with Party Activism. **American Political Science Review**, v. 77, n. 4, p. 974-990, 1983.

\_\_\_\_\_. **Why Parties? A Second Look**. Chicago and London: University of Chicago Press, 2011.

ALDRICH, J. H.; GELPI, C.; FEAVER, P.; REIFLER, J.; SHARP, K. T. Foreign Policy and the electoral connection. **Annual Reviews Political Science**, v. 9, n. 1, p. 477-502, 2006.

ALDRICH, J. H.; NELSON, F. **Linear Probability, Logit and Probit Models**. Beverly Hills: Sage, 1984.

ALDRICH, J. H.; ROHDE, D. The Consequences of Party Organization in the House: The Role of Majority and Minority Parties in Conditional Party Government. In: BOND, J.; FLEISHER, R. (Eds.). **Polarized Politics: Congress and the President in a Partisan Era**. Washington, DC: CQ Press, 2000, p. 31-72.

ALDRICH, J. H.; SULLIVAN, J. L.; BORGIDA, E. Foreign Affairs and Issue Voting: Do Presidential Candidates "Waltz Before A Blind Audience?". **The American Political Science Review**, v. 83, n. 1, p. 123-141, 1989.

ALMEIDA, P. R. Partidos Políticos e Política Externa. **Revista de Informação Legislativa, Brasília**, ano 23, n. 91, 1986.

ALMOND, G. **The American People and Foreign Policy**. New York: Harcourt Brace, 1950.

AYERBE, L. F. **Estados Unidos e América Latina: a construção da hegemonia**. São Paulo: Editora UNESP, 2002.

\_\_\_\_\_. **O Ocidente e o "resto": a América Latina e o Caribe na cultura do Império**. Buenos Aires: Centro Latino-americano de Ciências Sociais, 2003.

BARON, D. P.; FERREJOHN, J. A. Bargaining in Legislatures. **The American Political Science Review**, v. 83, n. 4, p. 1181-1206, 1989.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2002.

BARTELS, L. M. Political effects of the Great Recession. **Center for the Study of the Democratic Institutions**, v. 650, n. 1, p.47-76, 2013.

BARTOLOTTO, J. K. **The Origin and Developmental Process of the National Security Strategy**. Strategy Research Project. Carlisle Barracks: U.S. Army War College, 2004.



BAUM, M. A. The Constituent Foundations of the Rally-round-the-flag Phenomenon. **International Studies Quarterly**, v. 46, n. 2, p. 263-298, 2002.

BAUM, M. A.; NAU, H. R. Foreign Policy Worldviews and US Standing in the World. In: ANNUAL CONVENTION OF THE AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, 2012, New Orleans, Louisiana, **Annals of APSA Convention**, 2012, p.01-55.

BECKMANN, M.; MCGANN, A. Navigating the legislative divide: polarization, presidents, and policymaking in the United States. **Journal of Theoretical Politics**, v. 20, n. 2, p. 201-220, 2008.

BENOIT, K.; LAVER, M. **Party policy in modern democracies**. Milton Park, Abingdon, Oxon, New York: Routledge, 2006.

BEYER, C. Hegemonic governance. EUROPEAN INTERNATIONAL STUDIES ASSOCIATION. **Annals of EISA**, Turim, 2007.

BINKLEY, W. E. **Partidos Políticos Americanos**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

BOBBIO, N. **Direita e Esquerda: razões e significados de uma distinção política**. São Paulo: Editora Unesp, 1995

BOND, J.; FLEISHER, R. Presidential Popularity and Congressional Voting: A Reexamination of Public Opinion as a Source of Influence in Congress. **Western Political Quarterly**, v. 37, n. 2, p. 291-306, 1984.

\_\_\_\_\_. 'The Polls': Partisanship and Presidential Performance Evaluations. **Presidential Studies Quarterly**, v. 31, n. 3, p. 529-540, 2001.

BRAMS, S. J. **The Presidential Election Game**. Yale University Press, 2008.

BREUNING, M. **Foreign Policy Analysis: A comparative introduction**. Nova York: Palgrave, Macmillam, 2007.

BRINKLEY, D. Democratic Enlargement: The Clinton Doctrine. **Foreign Policy**, n. 106, p. 110-127, 1997.

BRODER, D. **The Party's Over: the failure os politics in America**. New York: Harper and Row, 1972.

BROWN, R. G. A presidência e os partidos políticos. In: NELSON, M. (Ed.). **A presidência e o sistema político: política americana hoje**. São Paulo: Editora Alfa-Omega Ltda, 1985, p. 389-413.

BRUNELL, T.; GROFMAN, B.; MERRILL, S. Components of party polarization in the US House of Representatives. **Journal of Theoretical Politics**, v. 28, n. 4, p. 598-624, 2015.

BRZEZINSKI, Z. The Three Requirements for a Bipartisan Foreign Policy. **Washington Quarterly White Paper**. Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, Georgetown University, 1984.

BUDGE, I. Electoral volatility: Issue effects and basic change in 23 post-war democracies. **Electoral Studies**, v. 1, n. 2, p. 147-168, 1982.

BUDGE, I.; FARLIE, D. **Explaining and predicting elections**. London: George Allen & Unwin, 1983.

BURKE, E. **Reflections on the Revolution in France**. Londres: James Dodsley, Pall Mall, 1790.

CAMPBELL, J. The Presidential Election of 2004: The Fundamentals and the Campaign. **The Forum**, v. 2, n. 4, p. 01-16, 2004.

CAMPBELL, J.; CHERRY, L. L.; WINK, K. A. The Convention Bump. **American Politics Research**, v. 20, n. 3, p. 287-307, 1992.

CANES-WRONE, B.; MARCHI, S. Presidential Approval and Legislative Success. **The Journal of Politics**, v. 64, n. 2, p. 491-509, 2002.

CAREY, J. Party Unity in Legislative Voting. In: ANNUAL CONVENTION OF THE AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATIONS, 2000. **Annals of APSA**, 2000.

CARMINES, E. G. The Logic of Party Alignments. **Journal of Theoretical Politics**, v. 3, n. 1, p. 65-80, 1991.

CARMINES, E. G.; STIMSON, J. A. On the Structure and Sequence of Issue Evolution. **American Political Science Review**, v. 80, n. 3, p. 901-920, 1986.

CARSON, J. L.; CRESPIAN, M. H.; FINOCCHIARO, C. J.; ROHDE, D. W. Redistricting and Party Polarization in the U.S. House of Representatives. **American Politics Research**, v. 35, n. 6, p. 878-904, 2007.

CARTER, A.; PERRY, W. **Preventive Defense: A New Security Strategy for America**. Washington: Brookings Institution Press, 1999.

CHRISTOPHER, W. Address and Q&A Session on “Investing in American Leadership”, 15 de janeiro, 1997.

CLAUSEN, A. R.; VAN HORN, C. E. The Congressional Response to a Decade of Change: 1963-1972. **The Journal of Politics**, v. 39, n. 3, p. 624-666, 1977.

COHEN, J. ‘The Polls’: Policy-Specific Presidential Approval, Part 2. **Presidential Studies Quarterly**, v. 32, n. 4, p. 779-788, 2002.

COLEMAN, J. The Decline and Resurgence of Congressional Party Conflict. **Journal of Politics**, v. 59, n. 1, p. 165-184, 1997.

CONFRANCESCO, D. Per un uso critico dei termini "destra" e "sinistra". **La Cultura**, n. 3-4, p. 399, 1975.

CONLEY, R. President Clinton and the Republican Congress, 1995-2000: Political and Policy Dimensions of Veto Politics in Divided Government. **Congress & the Presidency**, v. 31, n. 2, p. 133-160, 2004.

\_\_\_\_\_. Presidential Republics and Divided Government: Comparing Lawmaking and Executive Politics in the US and France. In: ANNUAL MEETING OF THE SOUTHERN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, 2005, Inter-Continental Hotel, New Orleans, **Annals of SPSA Meeting**, 2005.

CONTRERA, F.; LIMA, L. R. Os Interesses Nacionais dos Estados Unidos na América Latina. Os Planos Estratégicos do Departamento de Estado de 2000, 2004 e 2007. In: AYERBE, L. F. (Ed.). **De Clinton a Obama: políticas dos Estados Unidos para a América Latina**. São Paulo: Editora UNESP, 2009, p. 51-68.

COSER, L. **The Functions of Social Conflict**. New York: The Free Press, 1956.

COX, G. W.; McCUBBINS, M. D. **Legislative Leviathan: Party Government in the House**. Berkeley: University of California Press, 1993.

\_\_\_\_\_. **Setting the Agenda: Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives**. New York, Cambridge University Press, 2005.

COX, M. Whatever happened to American decline? International relations and the new United States hegemony. **New Political Economy**, v. 6, n. 2, p. 311-340, 2001.

CRABB, C. V. Jr. **Bipartisan Foreign Policy: Myth or Reality**. Evanston, IL: Row, Peterson, 1957.

CRABB, C. V. Jr. **The Doctrines of American Foreign Policy**. Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1982.

CRAIG, G. M. Foreign Policy and the American Election. **International Journal: Canada's Journal of Global Policy Analysis**, v. 15, n. 3, p. 210-218, 1960.

CRESPIN, M.; GOLD, S.; ROHDE, D. Ideology, Electoral Incentives, and Congressional Politics: The Republican House Class of 1994. **American Politics Research**, v. 34, n. 2, p. 135-158, 2006.

CROTTY, W. **American political parties in decline**. Boston: Little Brown, 1984.

DAALDER, I. H. Policy Implications of the Bush Doctrine on Preemption. **Council on Foreign Affairs**, 2002. Disponível em: <http://www.cfr.org/international-law/policy-implications-bush-doctrine-preemption/p5251>. Acesso em: 05/05/2017.

DAVIDSON, R. H. A presidência e o congresso. In: NELSON, M. (Ed.). **A presidência e o sistema político: política americana hoje**. São Paulo: Editora Alfa-Omega Ltda, 1985, p.449-483.

DEVINS, N. Presidential unilateralism and political polarization: why today's Congress lacks the will and the way to stop presidential initiatives. **Willamette Law Review**, p.395-416, 2009.

DIXIT, A. K.; SKEATH, S. **Games of Strategy**. New York: W.W. Norton, 2004.

DOLE, C. **National Security Strategy: Legislative Mandates, Execution to Date, and Considerations for Congress**. Washington-DC: Congressional Research Service, 2008.

DOWNS, A. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: Edusp, 1999.

DUMBRELL, J. Was there a Clinton doctrine? President Clinton's foreign policy reconsidered. **Diplomacy & statecraft**, v. 13, n. 2, p. 43-56, 2002.

DUVERGER, M. **Les Parties Politiques**. Paris: Librairie, 1951.

DWYRE, D. A work in progress: parties and democracy in the United States. In: LAWSON, K. (Ed.). **Political Parties and Democracy**. Santa Barbara: Praeger, 2010, p. 27-47.

ELDERSVELD, S. **Political Parties in American Society**. New York: Saint Martin's Press, 2000.

EPSTEIN, L. D. **Political Parties in Western Democracies**. New Brunswick & London, Transaction Books, 2 ed., 2000.

FENNO, R. **Home Style: House Members in their Districts**. Boston: Little Brown, 1978.

FINOCCHIARO, C.; ROHDE, D. War for the Floor: Partisan Theory and Agenda Control in the U.S. House of Representatives. **Legislative Studies Quarterly**, v. 33, n. 1, p. 35-61, 2008.

FINGUERUT, A. Correntes de pensamento na formulação da política externa estadunidense após o fim da Guerra Fria: A equipe de governo de Barack H. Obama em perspectiva comparada. In: AYERBE, L. F. (Ed.). **De Clinton a Obama: políticas dos Estados Unidos para América Latina**. São Paulo: Editora Unesp, 2009, p. 13-34.

FIORINA, M. Whatever Happened to the Median Voter. In: MIDWEST POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION ANNUAL MEETING, 1999, Chicago, Illinois, **Annals of MPSA**, 1999.

FIORINA, M.; ABRAMS, S.; POPE, J. The 2000 US Presidential Election: Can Retrospective Voting Be Saved? **British Journal of Political Science**, v. 33, n. 2, p. 163-187, 2003.

FOLEY, M.; OWENS, J. **Congress and the Presidency: Institutional Politics in a Separated System**. Manchester: Manchester University Press, 1996.

FREITAS, C. A. S. A implementação do Government Performance and Results Act na administração pública dos EUA. **Revista do Serviço Público**, ano 50, n. 3, p. 93-122. 1999.

FRYMER, P. Debating the causes of party polarization in America. **California Law Review**, v. 99, n. 2, p. 335-349, 2011.

GADARIAN, S. K. Foreign Policy at the Ballot Box: How Citizens Use Foreign Policy to Judge and Choose Candidates. **The Journal of Politics**, v. 72, n. 4, p. 1046-1062, 2010.

GAILMARD, S.; JENKINS, J. Negative Agenda Control in the Senate and House of Representatives: Fingerprints of Majority Party Power. **The Journal of Politics**, v. 69, n. 3, p. 689-700, 2007.

GARAND, J.; BURKE, K. Legislative Activity and the 1994 Republican Takeover: Exploring Changing Patterns of Sponsorship and Cosponsorship in the U.S. House. **American Politics Research**, v. 34, n. 2, p. 159-188, 2006.

GIBBS, C. Presidential Success in Congress: Factors that Determine the President's Ability to Influence Congressional Voting. **Res Publica - Journal of Undergraduate Research**, v. 14, n. 1, p. 76-92, 2009.

GIBLER, D.; MILLER, S. External territorial threat, state capacity, and civil war. **Journal of Peace Research**, v. 51, n. 5, p. 634-646, 2014.

GODBOUT, J. F. Parliamentary Politics and Legislative Behaviour. In: CANADIAN POLITICAL ASSOCIATION MEETING, 2010, Vancouver, BC, **Annals of CPSA Meeting**, 2010.

GOLDMAN, E. O.; BERMAN, L. Engaging The World: First Impressions of the Clinton Foreign Policy Legacy. In: CAMPBELL, C.; ROCKMAN, B. A. (Eds.). **The Clinton Legacy**. New York: Chatham House, 2000, p.226-54.

GRAHAM, J.; HAIDT, J.; NOSEK, B. A. Liberals and Conservatives Rely on Different Sets of Moral Foundations. **Journal of Personality and Social Psychology**, v. 96, n. 5, p. 1029-1046, 2009.

GRANT, A. **The American Political Process**. Brookfield: Ashgate Publishing Company, 1997.

GRIES, P. H. **The Politics of American Foreign Policy: How Ideology Divides Liberals and Conservatives over Foreign Affairs**. Palo Alto: Stanford University Press, 2014

GROSECLOSE, T.; MCCARTY, N. The Politics of Blame: Bargaining Before na Audience. **American Journal of Political Science**, v. 45, v. 1, p. 100-120, 2001.

HAASS, R. N. Think Tanks and US Foreign Policy: a policy-maker's perspective. **Electronic Journal of US Department of State**, v. 7, n. 3, p. 05-08, 2002.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003.

HARDY, R. J. The Paradoxes of Political Parties in American Constitutional Development. **German-American Conference**. Bloomington, Indiana: Indiana University, p. 01-27, 2011.

HEITSHUSEN, V. Committee types and roles. **Congressional Research Service Report**, p. 01-03, 2012.

HINKLEY, R. Public attitudes toward key foreign policy events. **Journal of Conflict Resolution**, v. 32, n. 2, p. 295-318, 1988.

HOADLEY, J. F. The Emergence of Political Parties in Congress, 1789-1803. **The American Political Science Review**, v. 74, n. 3, p. 757-779, 1980.

HOLSTI, O. R. Public Opinion and Foreign Policy: Challenges to the Almond-Lippmann Consensus Mershon Series: Research Programs and Debates. **International Studies Quarterly**, v. 36, n. 4, p. 439-466, 1992.

HOWELL, W.; KRINER, D. Congress, the President, and the Iraq War's Domestic Political Front. In DODD, L; OPPENHEIMER, B (Eds.). **Congress Reconsidered**. Washington, DC: CQ Press, 2009.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. **Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems**. Oxford: Oxford University Press, 1995.

HUDDY, L.; FELDMAN, S.; WEBER, C. The Political Consequences of Perceived Threat and Felt Insecurity. In: HENDRICKS CONFERENCE ON POLITICAL BEHAVIOR, 2006, Lincoln, Nebraska, **The ANNALS of the Hendricks Conference of Political Behavior**, p. 131-153, 2007.

HUGHES, T.; CARLSON, D. Divided Government and Delay in the Legislative Process: Evidence From Important Bills, 1949-2010. **American Politics Research**, v. 43, n. 5, p. 771-792, 2015.

HUNTINGTON, S. P. The erosion of American national interests. **Foreign Affairs**, v. 76, n. 5, p. 28-49, 1997.

\_\_\_\_\_. The lonely superpower. **Foreign Affairs**, v. 78, n. 2, p. 35-49, 1999.

JACOBS, L. R.; PAGE, B. I. Who Influences U.S. Foreign Policy? **American Political Science Review**, v. 99, n. 1, p. 107-123, 2005.

JACOBSON, G. C. Party Polarization in National Politics: The Electoral Connection. In: BOND, J.; FLEISHER, R. (Eds.). **Polarized Politics: Congress and the President in a Partisan Era**. Washington, DC: CQ Press, 2000, p. 9-15.

JACKSON, M. O.; MOSELLE, B. Coalition and Party Formation in a Legislative Voting Game. **Journal of Economic Theory**, v. 103, n. 1 p. 49-87, 2002.

JAENICKE, D. **The 1994 Congressional Elections and Their Aftermath: Conservatism Ascendent?** Manchester: Manchester Papers in Politics, 1995.

\_\_\_\_\_. Abortion and Partisanship in the 104th U.S. Congress Politics. **Politics**, v. 18, n. 1, p. 01-09., 1998.

JANDA, K. Parties in Government. In: WARE, A. (Ed.). **Political Parties and Party Systems**. Oxford: Oxford University Press, 1996, p. 349-376.

JENKINS, J.; MONROE, N. Buying Negative Agenda Control in the U.S. House. **American Journal of Political Science**, v. 56, n. 4, p. 897-912, 2012.

JERVIS, R. Understanding the Bush Doctrine. **Political Science Quarterly**, v. 118, n. 3, 2003, p. 365-388.

JONES, D. Evaluations of Congress and Voting in House Elections: Revisiting the Historical Record. **Public Opinion Quarterly**, v. 74, n. 4, p. 696-710, 2010.

\_\_\_\_\_. Partisan Polarization and the Effect of Congressional Performance Evaluations on Party Brands and American Elections. **Political Research Quarterly**, v. 68, n. 4, p. 785-801, 2015.

KAGAN, R. The September 12 paradigm: America, the world and George W. Bush. **Foreign Affairs**, v. 87, n. 5, p. 25-39, 2008.

KAROL, D; MIGUEL, E. The Electoral Cost of War: Iraq Casualties and the 2004 U.S. Presidential Election. **The Journal of Politics**, v. 69, n. 3, p. 633-648, 2007.

KATZ, R. S.; KOLODNY, R. Party Organization as an Empty Vessel: Parties in American Politics. In: KATZ, R. S; MAIR, P (Eds.). **How Parties Organize: change and adaptation in party organizations in western democracies**. London: Sage Publications, 1994, p. 23-50.

KATZ, R. S.; MAIR, P. Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party. **Party Politics**, v. 1, n. 1, p.5-28, 1995.

KEOHANE, R. O.; NYE, J. S. **Power and Interdependence**: World Politics in Transition. Boston: Brown and Company, 1977.

KEY, V. O., Jr. **Politics, parties, & pressure groups**. New York: Thomas Y. Crowell Co, 1964.

KING, G. Political Parties and Foreign Policy: A Structuralist Approach. **Political Psychology**, v. 7, n. 1, p. 83-101, 1986.

KINGDON, J. **Agendas, alternatives, and public policies**. Nova York: Harper Collins, 1995.

KIRKLAND, J. Ideological Heterogeneity and Legislative Polarization in the United States. **Political Research Quarterly**, v. 67, n. 3, p. 533-546, 2014.

KITCHEN, N. The Obama doctrine: détente or decline. **European Political Science**, v. 10, n. 1, p. 27-35, 2011.

KITSCHOLT, H. Citizens, politicians, and party cartellization: Political representation and state failure in post-industrial democracies. **European Journal of Political Research**, v. 37, n. 2, p. 149-179, 2000.

KLINGEMANN, H. D.; VOLKENS, A.; BARA, J.; BUDGE, I.; MCDONALD, M. **Mapping Policy Preferences II**. Estimates for Parties, Electors, and Governments in Eastern Europe, the European Union and the OECD, 1990-2003. Oxford: Oxford University Press, 2006.

KRAUTHAMMER, C. The unipolar moment. **Foreign Affairs**, v. 70, n. 1, p. 23-33, 1991.

KREHBIEL, K. Party Discipline and Measures of Partisanship. **American Journal of Political Science**, v. 44, n. 2, p. 212-227, 2000.

LAMBERT, A.; SCHOTT, J. P.; SCHERER, L. Threat, Politics, and Attitudes: Toward a Greater Understanding of Rally-Round-the-Flag Effects. **Current Directions in Psychological Science**, v. 20, n. 6, p. 343-348, 2011.

LEACH, W. H. The National Security Community, Revisited. In: BARTHOLOMEES JR, J. B (Ed.). **U.S. Army War College Guide to National Security Issues**. Volume II: National Security Policy and Strategy. Carlisle Barracks: U.S. Army War College, 2010, p. 15-28.

LEE, J. Rallying around the Flag: Foreign Policy Events and Presidential Popularity. **Presidential Studies Quarterly**, v. 7, n. 4, p. 252-256, 1977.

LENTNER, H. H. Public Policy and Foreign Policy: Divergences, Intersections, Exchange. **Review of Policy Research**, v. 23, n. 1, p. 169-181, 2006.

LEVY, P. B. **Encyclopedia of the Clinton Presidency**. Westport: Greenwood Press, 2002.

LIJPHART, A. **Modelos de Democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LINDSAY, J. M. Congress and Foreign Policy: Why the Hill Matters. **Political Science Quarterly**, v. 107, n. 4, p. 607-628, 1993.

\_\_\_\_\_. **Congress and the Politics of US Foreign Policy**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994.

\_\_\_\_\_. Deference and Defiance: The Shifting Rhythms of Executive-Legislative Relations in Foreign Policy. **Presidential Studies Quarterly**, v. 33, n. 3, p. 530-546, 2003.

LIPPMANN, W. **Essays in the Public Philosophy**. Boston: Little Brown, 1955.

LITWAK, R. The New Calculus of Pre-emption. **Survival**, v. 44, n. 4, p. 53-80, 2002.

LOWANDE, K. S.; MILKIS, S. M. "We Can't Wait": Barack Obama, Partisan Polarization and the Administrative Presidency. **The Forum**, v. 12, n. 1, p. 03-27, 2014.

MACK, W. R.; DeROUEN Jr, K.; LANOUE, D. Foreign Policy Votes and Presidential Support in Congress. **Foreign Policy Analysis**, v. 9, n. 1, p. 79-102, 2011.



MADISON, J. Utilidade da União como salvaguarda contra as facções e as insurreições. In: JAY, J.; HAMILTON, A.; MADISON, J. **O Federalista**. Belo Horizonte: Editora Líder, 2003.

MAHONEY, J. Strategies of Causal Inference in Small-N Analysis. **Sociological Methods & Research**, v. 28, n. 4, p. 387-424, 2000.

MAINWARING, S. EUA: a guinada à direita. **Lua Nova**, v.3, n.1, 1986.

MALHOTRA, N., POPP, E. Bridging Partisan Divisions over Antiterrorism Policies: The Role of Threat Perceptions. **Political Research Quarterly**, v. 65, n. 1, p. 34-47, 2012.

MANNING, B. The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals. **Foreign Affairs**, v. 55, n. 2, p. 306-324, 1977.

MARCELLA, G. National Security and the Interagency Process. In: BARTHOLOMEES JR, J. B (Ed). **U.S. Army War College Guide to National Security Issues. Volume II: National Security Policy and Strategy**. Carlisle Barracks: U.S. Army War College, 2010, p. 47-69.

MAYER, K. Executive Orders and Presidential Power. **The Journal of Politics**, v. 62, n. 2, p. 445-466, 1999.

MAYHEW, D. **Congress: The Electoral Connection**. New Haven, Yale University Press, 1974.

MCCORMICK, J. M.; WITTKOPF, E. R. Bipartisanship, Partisanship, and Ideology in Congressional-Executive Foreign Policy Relations, 1947-1988. **The Journal of Politics**, v. 52, n. 4, p.1077-1100, 1990.

McAVOY, G. Stability and Change: The Time Varying Impact of Economic and Foreign Policy Evaluations on Presidential Approval. **Political Research Quarterly**, v. 59, n. 1, p. 71-83, 2006.

MEERNIK, J. Presidential Support in Congress: Conflict and Consensus on Foreign and Defense Policy. **The Journal of Politics**, v. 55, n. 3, p. 569-587, 1993.

MERLE, M. Partis politiques et politique étrangère en régime pluraliste. **Revue Internationale des Sciences Sociales**, v. 30, n. 1, p. 80-94, 1978.

MEYER, D. Constructing Threats and Opportunities After 9/11. **American Behavioral Scientist**, v. 53, n. 1, p. 10-26, 2009.

MILL, J. S. **A System of Logic, Ratiocinative and Inductive**. London: John Parker, 1843.

MILNER, H. V. **Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations**. Princeton: Princeton University Press, 1997

MILNER, H. V.; TINGLEY, D. **American Foreign Policy and Domestic Politics: Sailing the Water's Edge**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2015

MYERSON, R. B. **Game Theory: Analysis of Conflict**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1990.

MOE, T. M.; HOWELL, W. G. Unilateral Action and Presidential Power: A Theory. **Presidential Studies Quarterly**, v. 29, n. 4, p. 850-873, 1999.

MORGENSTERN, S. **Patterns of Legislative Politics. Roll Call votes in the United States and Latin America's Southern Cone**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

NAKAYAMA, T. Strategic Patience in a Turbulent World: The Obama Doctrine and its Approach to the World. **Asia-Pacific Review**, v. 22, n. 1, p. 1-15, 2015.

NELSON, M.; TILLMAN, T. A presidência, a burocracia e a política externa: lições do Cambodja. In: NELSON, M. (Eds.). **A presidência e o sistema político: política americana hoje**. São Paulo: Editora Alfa-Omega Ltda, 1985, p. 613-641.

NEUSTADT, R. E. **Presidential Power**. New York: Wiley, 1960.

NICOLAU, J. M.; SCHMITT, R. A. Sistema eleitoral e sistema partidário. **Lua Nova**, n. 36, p. 129-147, 1995.

NOGUEIRA, J. P.; MESSARI, N. **Teoria das Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

NYE, J. S. Jr. Redefining the national interest. **Foreign Affairs**, v. 78, n. 4, p. 22-35, 1999.

ORNSTEIN, N. J.; SCHMITT, M. The 1988 Election. **Foreign Affairs**, v. 68, n. 1, p. 40-42 1988.

ORNSTEIN, N. J. Foreign Policy and the 1992 Election. **Foreign Affairs**, v. 71, n. 3, p.01-16, 1992.

OWENS, J. The Return of Party Government in the US House of Representatives: Central Leadership-Committee Relations in the 104th Congress. **British Journal of Political Science**, v. 27, n. 2, p. 247-272, 1997.

PECEQUILO, C. S. **A política externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança?** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

PETROCIK, J. Issue ownership in presidential elections, with a 1980 case study. **American Journal of Political Science**, v. 40, n. 3, p. 825-850, 1996.

PEW RESEARCH CENTER. **Political Polarization in the American Public: how increasing ideological uniformity and partisan antipathy affect politics, compromise and everyday life**. Pew Research Center, 2014.

POOLE, K.; ROSENTHAL, H. **Congress: A Political-Economic History of Roll Call Voting**. New York: Oxford University Press, 1997.

\_\_\_\_\_. **Ideology and Congress**. New Brunswick: Transaction Publishers, 2007.

POPE, J. C.; WOON, J. Measuring Changes in American Party Reputations, 1939-2004. **Political Research Quarterly**, v. 62, n. 4, p. 653-661, 2008.

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

REILLY, T. P. **The National Security Strategy of the United States: Development of Grand Strategy**. Carlisle Barracks: U.S. Army War College, 2004.

RICE, C. Campaign 2000: Promoting the National Interest. **Foreign Affairs**. v. 79, n. 1, p. 45-62, 2000.

RICE, S. The Behavior of Legislative groups: a method of measurement. **Political Science Quarterly**, v. 40, n. 1, p. 60-72, 1925.

RICH, A. U.S. Think Tanks and the Intersection of Ideology, Advocacy, and Influence. **Nira Review**, v. 8, n. 1, p. 54-59, 2001.

RIVERS, D., ROSE, N. Passing the President's Program: Public Opinion and Presidential Influence in Congress. **American Journal of Political Science**, v. 29, n. 2, p. 183-196, 1985.

ROBERTSON, D. **A Theory of Party Competition**, London: Wiley, 1976.

ROCKMAN, B. A. Política nos Estados Unidos: tendências nas últimas quatro décadas. **Estudos avançados**, v. 8, n. 21, p. 51-77, 1994.

ROGOWSKI, R. Institutions as Constraints on Strategic Choice In: LAKE, D.; POWELL, R. (Eds.). **Strategic Choice and International Relations**. Princeton: Princeton University Press, 1999, p. 115-136.

ROHDE, D. W. **Parties and leaders in the postreform House**. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

ROHDE, D. W.; SIMON, D. Presidential Vetoes and Congressional Responses: A Study of Institutional Conflict. **American Journal of Political Science**, v. 29, n. 3, p. 397-427, 1985.

ROSATI, J. A.; SCOTT, J. M. **The Politics of United States Foreign Policy**. Wadsworth: Thomson Learning, 2011.

ROSENAU, J. N. **International Politics and Foreign Policy**. New York: Free, 1969.

RUDALEVIGE, A. A Majority is the Best Repartee: Barack Obama and Congress, 2009-2012. **Social Science Quarterly**, v. 93, n. 5, p. 1271-1294, 2012.

SALDIN, R. P. Foreign Affairs and the 2008 Election. **The Forum**, v. 6, n. 4, p. 01-12, 2008.

SANCHEZ, M. R.; SILVA, E. C. G.; CARDOSO, E. L.; SPÉCIE, P. Política Externa como Política Pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). **Revista de Sociologia e Política**, n. 27, p. 125-143, 2006.

SANTOS, L. A. Burocracia profissional e a livre nomeação para cargos de confiança no Brasil e nos EUA. **Revista do Serviço Público Brasília**, v. 60, n. 1, p. 05-28, 2009.

SARTORI, G. **Partidos e Sistemas Partidários**. Brasília: Ed. UnB, 1991.

SARTORI, G. The Influence of electoral systems: faulty laws or faulty methods? In: GROFMAN, B.; LIJPHART, A. (Eds.). **Electoral laws and their political consequences**. New York: Agathon Press, 1986.

SCHMIDT, M. G. When parties matters: a review of the possibilities and limits of partisan influence on public policy. **European Journal of Political Research**, v. 30, n. 2, p.155-183, 1996.

SCHMIERER, R. J.; JEFFREY, J. F.; NADER, A.; NAZER, F. The Saudi-Iranian Rivalry and the Obama Doctrine. **Middle East Policy**, v. 23, n. 2, p.05-30, 2016.

SIMMEL, G. The Sociology of Conflict: I. **American Journal of Sociology**, v. 9, n. 4, p. 490-525, 1904.

STOKES, D.; MILLER, W. Party Government and the Saliency of Congress. **Public Opinion Quarterly**, v. 26, n. 4, p. 531-546, 1962.

THERIAULT, S. Party Polarization in the US Congress Member Replacement and Member Adaptation. **Party Politics**, v. 12, n. 4, p. 483-503, 2006.

THURBER, J. A. **Rivals for Power**. Washington: Congressional Quarterly Inc., 1996.

TSEBELIS, G. **Jogos Ocultos: escolha racional no campo da política comparada**. São Paulo: Edusp, 1998.

TURNER, I. **O Congresso Norte-Americano e a formulação de Política Externa**. 2006. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Programa San Tiago Dantas de Relações Internacionais, São Paulo, 2006.

US DEPARTMENT OF STATE. **United States Government Manual**. Disponível em: <<http://www.gpo.gov/fdsys/browse/collection.action?collectionCode=GOVMAN>>

US CONSTITUTION. **The Constitution of the United States: A Transcription**. Disponível em: <[http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution\\_transcript.html](http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_transcript.html)>

US ELECTORAL COLLEGE. **What is the Electoral College?** Disponível em: <<http://www.archives.gov/federal-register/electoral-college/about.html>>

US GOVERNMENT. **Policy and Supporting Positions**. Committee on Oversight and Government Reform U.S. House of Representatives, 2012.

VON NEUMANN, J. Zur Theorie der Gesellschaftsspiele. **Mathematische Annalen**, v. 100, n. 1, p. 295-320, 1928.

WATTENBERG, M. P. **The decline of American political parties: 1952-1988**. Cambridge: Harvard University Press, 1990.

WEISBERG, H. F.; CHRISTENSON, D. P. Changing horses in wartime? The 2004 presidential election. **Political Behavior**, v. 29, n. 2, p. 279-304, 2007.

WILDAVSKY, A. The two presidents. In: WILASKY, A. **The Presidency**. Boston: Little Brown, 1969.

WINSLET, G. Party Competition as a Driver of Foreign Policy: explaining changes in the british labour party's immigration policies and the turkish akp's approach to Cyprus. **The Josef Korbel Journal of Advanced International Studies**, v. 4, p. 127-153, 2012.

WIŚNIEWSKI, B. United States' Foreign Policy Under Obama: What Could a Second Term Bring? **PISM Policy Paper**, n. 42, p. 01-09, 2012.

#### **FONTES PRIMÁRIAS:**

ANES. **The ANES Guide to Public Opinion and Electoral Behavior**. Ann Arbor, MI: University of Michigan, Center for Political Studies. Disponível em: <<http://www.electionstudies.org/nesguide/nesguide.htm>>

DEMOCRATIC PARTY. (1992). **Democratic Party Platform of 1992**. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=29610>> Acessado em: 01/08/2014.

\_\_\_\_\_. (1996). **Democratic Party Platform of 1996**. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=29611>> Acessado em: 01/08/2014.

\_\_\_\_\_. (2000). **Democratic Party Platform of 2000**. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=29612>> Acessado em: 01/08/2014.

\_\_\_\_\_. (2004). **Democratic Party Platform of 2004**. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=29613>> Acessado em: 01/08/2014.

\_\_\_\_\_. (2008). **Democratic Party Platform of 2008**. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=78283>> Acessado em: 01/08/2014.

\_\_\_\_\_. (2012). **Democratic Party Platform of 2012**. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=101962>> Acessado em: 01/08/2014.

DEPARTMENT OF STATE. **United States Strategic Plan for International Affairs**. Washington, D.C.: Department of State, 1999. Disponível em: <<http://www.jaeger.uni-koeln.de/fileadmin/templates/publikationen/Linksammlungen/USA/IASP.pdf>>

DEPARTMENT OF STATE. **The Department of State and Agency for International Development (USAID) Strategic Plan for Fiscal Years 2004 to 2009**. Washington, D.C.: Department of State and USAID, 2003. Disponível em: <<https://www.state.gov/s/d/rm/rls/dosstrat/2004/index.htm>>

DEPARTMENT OF STATE. **The Department of State and U.S. Agency for International Development (USAID) Strategic Plan for Fiscal Years 2014 to 2017**. Washington, D.C.: Department of State and USAID, 2014. Disponível em: <<https://www.state.gov/s/d/rm/rls/dosstrat/2014/index.htm>>

GALLUP HISTORICAL TRENDS. **War on Terrorism**. Disponível em: <http://www.gallup.com/poll/5257/war-terrorism.aspx>

POOLE, K. et. al. **Roll Call Data**. 2014. Disponível em: <<http://voteview.com>>

REPUBLICAN PARTY (1992). **Republican Party Platform of 1992**. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=25847>> Acessado em: 01/08/2014.

\_\_\_\_\_. (1996). **Republican Party Platform of 1996**. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=25848>> Acessado em: 01/08/2014.

\_\_\_\_\_. (2000). **Republican Party Platform of 2000**. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=25849>> Acessado em: 01/08/2014.

\_\_\_\_\_. (2004). **Republican Party Platform of 2004**. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=25850>> Acessado em: 01/08/2014.

\_\_\_\_\_. (2008). **Republican Party Platform of 2008**. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=78545>> Acessado em: 01/08/2014.

\_\_\_\_\_. (2012). **Republican Party Platform of 2012**. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=101961>> Acessado em: 01/08/2014.

THE WHITE HOUSE. **A National Security Strategy for a New Century**. Washington, D.C.: Department of Defense, 1999. Disponível em: <http://nssarchive.us/>.

THE WHITE HOUSE. **The National Security Strategy of the United States of America**. Washington, D.C.: Department of Defense, 2002. Disponível em: <http://nssarchive.us/>.

THE WHITE HOUSE. **National Security Strategy**. Washington, D.C.: Department of Defense, 2015. Disponível em: <http://nssarchive.us/>.