



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

JOSÉ FRANCELINO GALDINO NETO

**OS FANTASMAS DO VIETNÃ NA GUERRA AO TERROR: A POLÍTICA
EXTERNA DE BARACK OBAMA E A TESE DAS DUAS PRESIDÊNCIAS**

RECIFE

2018

JOSÉ FRANCELINO GALDINO NETO

**OS FANTASMAS DO VIETNÃ NA GUERRA AO TERROR: A POLÍTICA
EXTERNA DE BARACK OBAMA E A TESE DAS DUAS PRESIDÊNCIAS**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Marcos Aurélio Guedes de Oliveira.

RECIFE

2018

Catálogo na fonte
Bibliotecária: Maria Janeide Pereira da Silva, CRB4-1262

- G149f Galdino Neto, José Francelino.
Os fantasmas do Vietnã na guerra ao terror : a política externa de Barack Obama e a tese das duas presidências / José Francelino Galdino Neto. – 2018.
107 f. : il. ; 30 cm.
- Orientador : Prof. Dr. Marcos Aurélio Guedes de Oliveira.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Recife, 2018.
Inclui Referências.
1. Ciência política. 2. Relações internacionais. 3. Estados Unidos – Política e governo. 4. Terrorismo – Estados Unidos. 5. Estados Unidos – Defesa. 6. Presidente. 7. Congresso. I. Oliveira, Marcos Aurélio Guedes de (Orientador). II. Título.

JOSÉ FRANCELINO GALDINO NETO

**OS FANTASMAS DO VIETNÃ NA GUERRA AO TERROR: A POLÍTICA
EXTERNA DE BARACK OBAMA E A TESE DAS DUAS PRESIDÊNCIAS**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovada em: 19/02/2018

BANCA EXAMINADORA

Profº. Dr. Marcos Aurélio Guedes de Oliveira (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Profª. Drª. Andrea Quirino Steiner (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Profº. Dr. Henrique Zeferino de Menezes (Examinador Externo)
Universidade Federal da Paraíba

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar gostaria de agradecer à CAPES pela bolsa de estudos que viabilizou essa pesquisa através do Programa Pró-Estratégia. Também gostaria de agradecer ao meu orientador, o Prof. Dr. Marcos Guedes, que esteve presente em todos os momentos dessa pesquisa. Agradeço também ao Prof. Dr. Henrique Menezes, que me apresentou boa parte da literatura base da pesquisa e me auxiliou na produção do projeto de mestrado.

A professora Mariana Batista pelas excelentes aulas de metodologia que ajudaram na reflexão da pesquisa. A todos os funcionários da secretaria da Pós Graduação em Ciência Política da UFPE, por sempre estarem disponíveis para ajudar os alunos nos momentos mais complicados. A então coordenadora Gabriela Tarouco, por sua disponibilidade e dedicação no contato com os alunos. Aos companheiros de curso e de estrada, Jennifer e Pedro Henrique, pelas conversas e terapia em grupo. A toda família UFPE pelo carinho e acolhimento.

A Vanessa por todo carinho e dedicação e pelas críticas e sugestões realizadas durante a pesquisa. A minha família por todo suporte amoroso e financeiro. Sem a ajuda de vocês nada disso seria possível. Obrigado a Deus por todas essas pessoas incríveis que fazem a minha vida tão especial. Toda essa jornada só tem sentido por causa de vocês. Amo vocês com todo o meu coração.

RESUMO

Como a relação entre Presidente e Congresso impactou a política externa do Governo de Barack Obama? A ameaça terrorista influenciou a cooperação entre os partidos? Seria o tipo de política a variável explicativa do bipartidarismo? A partir dessas questões, o objetivo principal da pesquisa foi analisar a política externa do Governo Barack Obama (2009-2016) tendo como foco a relação entre Presidente e Congresso. Utilizamos dois eventos para analisar o período: a Guerra do Afeganistão (2001-2014) e a Invasão do Iraque (2003-2011). A base teórica foi fornecida pela Tese das Duas Presidências de Aaron Wildavsky (1966). O argumento central é que os Estados Unidos possuem um Presidente, mas ao mesmo tempo duas presidências distintas. Uma ligada à política externa, na qual o Presidente teria maior facilidade de fazer prevalecer suas preferências. A outra ligada à política interna, na qual o Congresso teria mais impacto no processo de tomada de decisão. Realizamos uma ampla revisão de literatura sobre o tema e coletamos todas as votações realizadas no Senado norte-americano durante o Governo Obama (2009-2016), com o intuito de observar se existia uma maior cooperação entre os partidos na política externa em comparação à política interna. A partir da análise entendemos que o Presidente conseguiu materializar suas preferências na política externa durante seu governo, contando com o apoio do Senado através de altos índices de aprovação. Nesse sentido, o tipo de política conseguiria explicar o modo como os Senadores votam.

Palavras-Chave: Presidente. Congresso. Tese das Duas Presidências. Barack Obama.

ABSTRACT

How did the relationship between President and Congress impact Barack Obama's foreign policy? Did the terrorist threat influence cooperation between parties? Is the type of politics the explanatory variable of bipartisanship? Using these questions as a starting point, this study aimed to analyze the foreign policy of Barack Obama's Government (2009-2016) focusing on the relationship between President and Congress. We used two events to analyze the period: the Afghanistan war (2001-2014) and the invasion of Iraq (2003-2011). The theoretical basis was provided by Aaron Wildavsky's Two Presidencies Thesis (1966). The central argument is that the United States has one President, but at the same time two distinct presidencies: one related to foreign policy, in which the President would have a greater ability to make his preferences prevail, and the other one related to domestic politics, in which Congress would have more impact on the decision-making process. We conducted a broad literature review on the subject and collected all the votes in the US Senate during the Obama administration (2009-2016) in order to see if there was more cooperation between the parties in foreign policy compared to domestic politics. From the analysis we understand that the President was able to materialize his preferences in foreign policy during his government and counted on the support of the Senate through high approval ratings. In this sense the type of politician could explain how the Senators vote.

Key words: President. Congress. Two Presidencies Thesis. Barack Obama.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Composição do Senado por partido ao longo dos anos.....	79
Gráfico 2 - Política Interna (110th).....	80
Gráfico 3 - Política Externa - Segurança e Defesa (110th)	80
Gráfico 4 - Política Externa - Demais Temas (110th).....	81
Gráfico 5 - Política Interna (111th).....	82
Gráfico 6 - Política Externa - Segurança e Defesa (111th)	83
Gráfico 7 - Política Externa - Demais Temas (111th).....	83
Gráfico 8 - Política Interna (112th).....	84
Gráfico 9 - Política Externa - Segurança e Defesa (112th)	85
Gráfico 10 - Política Externa - Demais Temas (112th).....	85
Gráfico 11 - Política Interna (113th).....	86
Gráfico 12 - Política Externa Segurança e Defesa (113th).....	87
Gráfico 13 - Política Externa - Demais Temas (113th).....	87
Gráfico 14 - Bipartidarismo em Política Externa (Segurança e Defesa) no Governo Obama	89

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Diferenças na Tese das Duas Presidências: original e reformulada	46
Tabela 2 - Resumo da revisão de literatura sobre a relação entre presidente e Congresso para política externa dos EUA	48
Tabela 3 - Variáveis e sua mensuração.....	78

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	A TESE DAS DUAS PRESIDÊNCIAS E A TRADIÇÃO REALISTA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: UM ENCONTRO NECESSÁRIO	13
2.1	Presidente e Congresso: a relação entre poderes na política externa estadunidense.....	13
2.2	O que é a tese “As Duas Presidências” de Wildavsky?	18
2.3	Um encontro necessário: um modelo realista de análise de política externa	26
3	O DEBATE SOBRE A TESE DAS DUAS PRESIDÊNCIAS NO SÉCULO XXI	33
3.1	Os críticos e as críticas à Tese das Duas Presidências	35
3.2	O ressurgimento do bipartidarismo	42
3.3	A Tese das Duas Presidências e a política externa norte-americana: a produção acadêmica entre 2000 e 2016	47
3.4	Por que o Governo de Barack Obama?	53
4	A POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA PÓS II GUERRA MUNDIAL	55
4.1	Os valores e tradições da Política Externa dos Estados Unidos da América	56
4.2	As marcas das guerras: o caminho até Barack Obama.....	58
5	A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO BARACK OBAMA (2009-2016)	71
5.1	Diferenças e desafios da Guerra do Afeganistão (2001-2014) e da Invasão ao Iraque (2003-2011).....	72
5.2	O Governo de Barack Obama através da Tese das Duas Presidências: uma análise do bipartidarismo no Senado nas votações de política interna e externa	77
5.3	O Legado da Presidência de Barack Obama para o debate entre a Tese das Duas Presidências e a Tradição Realista das Relações Internacionais	90
6	CONCLUSÃO	95
	REFERÊNCIAS	99

1 INTRODUÇÃO

A eleição do empresário e antigo apresentador de TV, Donald Trump, à Presidência dos Estados Unidos da América (EUA), em 2017, reascendeu o interesse da comunidade internacional na política interna da maior potência global. As propostas do Presidente Trump foram radicais e em grande parte baseadas em ameaças a outras nações, como México e Coreia do Norte. Dessa forma, muitos questionamentos surgiram em torno do real poder de mudança que o Presidente Trump poderia exercer sobre as instituições políticas do país. O Presidente poderia declarar guerra ao Governo da Coreia do Norte? O Presidente poderia expulsar todos os imigrantes ilegais? Poderia construir muros para isolar os norte-americanos da influência estrangeira? Qual é o limite do poder do Presidente dos EUA?

A Presidência é a instituição política responsável pelo Poder Executivo, possuindo limites políticos e burocráticos de ação. Congresso e Suprema Corte são as duas outras instituições federais que limitam o poder do Presidente norte-americano, sendo respectivamente os representantes do Poder Legislativo e Judiciário. Especificamente na política externa, foco dessa pesquisa, o Presidente divide com o Congresso as responsabilidades sobre sua formulação e execução. Todos os tratados internacionais devem ser validados através de votação no Senado Federal dos EUA. Devido a isso, ao longo da história norte-americana Presidente e Congresso se revezaram no posto de controle da política externa, principalmente em temas ligados à segurança e à defesa do território e dos interesses norte-americanos.

Após a II Guerra Mundial, os EUA assumiram o posto de maior potência mundial, não retornando mais para o isolamento de tempos passados. A partir desse período, os presidentes, independente do partido, começaram a exercer sua influência na política externa de forma mais explícita, contando com apoio do Congresso. Tal mudança na política interna é justificada pela emergência da ameaça soviética, que colocou em risco o modelo norte-americano de vida. Essa foi a base do argumento de Aaron Wildavsky ao propor a Tese das Duas Presidências em 1966. Para o autor, os EUA possuíam um presidente e ao mesmo tempo duas presidências, uma para política externa e outra para política interna. Na política externa os presidentes contariam com o apoio político do Congresso para liderar o processo de tomada de decisão. Tal apoio seria materializado através de altos níveis de aprovação nas votações. Independente do partido do presidente, os deputados e senadores votariam a favor das preferências da Casa Branca. O mesmo não ocorreria na política interna, pois nessas

votações existiria uma maior polarização ideológica entre os partidos, limitando os níveis de aprovação e travando as estratégias presidenciais. Em outras palavras, é como se a instituição presidência fosse dividida em duas frentes, nas quais o líder (o Presidente dos EUA) atuaria na condução das políticas interna e externa. A Tese de Wildavsky (1966) gera, até os dias atuais, repercussões dentro da academia norte-americana. Diferentes autores contribuíram para o debate, seja criticando ou corroborando com o argumento central da Tese.

A principal contribuição dessa dissertação é analisar a política externa do Governo Barack Obama (2009-2016) através da lógica da Tese das Duas Presidências. Além disso, apresentamos uma ampla revisão bibliográfica sobre o debate gerado por sua publicação, tema ainda pouco estudado no Brasil. O próprio texto de Wildavsky (1966) nunca foi traduzido para o português. A revisão serviu como base teórica e histórica da pesquisa. A pesquisa possui duas justificativas principais. Primeiro, analisar a política externa do Governo Obama através de uma lógica ainda pouco explorada para esse período. Com esse propósito utilizamos os dados referentes a todas as votações realizadas no Senado Federal entre 2009 e 2016, emulando o modelo utilizado por Wildavsky (1966) e depois aperfeiçoado por seus críticos. Segundo, apresentamos uma ampla revisão bibliográfica sobre um tema ainda pouco explorado na academia brasileira. Mesmo que a Política Externa dos EUA seja um tema popular de pesquisa, essa abordagem específica ainda é pouco explorada. Logo, nossa pesquisa pode servir como base inicial para estudos futuros.

Dentro da política externa do Governo Barack Obama, focamos na Guerra ao Terror, representada na dissertação pela análise da Guerra do Afeganistão (2001-2014) e da Invasão do Iraque (2003-2011). Iniciadas pelo seu antecessor, o republicano George W. Bush, os conflitos no Oriente Médio representaram os maiores desafios herdados pelo Presidente Obama na política externa¹.

O trabalho está dividido em quatro capítulos, além da introdução e da conclusão. No primeiro capítulo apresentamos a base teórica que guia a dissertação. No primeiro momento explicamos a lógica de poder entre a relação Presidente e Congresso na estrutura política dos EUA, tendo como foco as responsabilidades e papéis desempenhados na política externa. No segundo momento apresentamos a Tese das Duas Presidências de Aaron Wildavsky (1966), principal base teórica da pesquisa. Na última parte, propomos um encontro entre o argumento central de Wildavsky (1966) e da Tradição Realista das Relações Internacionais, aqui representada pelos trabalhos de Kenneth Waltz (1979) e Gideon Rose (1998). O principal

¹ Ressaltando que o grande desafio na política interna era a forte crise econômica que o país sofria desde 2008.

objetivo desse encontro é propor um modelo de análise de política externa que consiga associar a estrutura política interna dos EUA e as influências externas provenientes do sistema internacional como elementos importantes do processo de tomada de decisão. A partir desse modelo apresentamos três hipóteses que nos ajudam a entender o legado do Governo Obama dentro do debate sobre a Tese das Duas Presidências.

No segundo capítulo apresentamos uma ampla revisão de literatura sobre a Tese das Duas Presidências. O capítulo possui dois objetivos principais. Primeiro, apresentar uma literatura ainda pouco explorada na academia brasileira e, segundo, justificar a escolha do Governo Barack Obama, também pouco estudado.

No terceiro capítulo apresentamos uma retrospectiva histórica dos principais presidentes e eventos que ocorreram entre 1945 e 2008. O capítulo foi em grande parte baseado no trabalho fundamental de James McCormick (2009), especialista em política externa estadunidense. O principal objetivo do capítulo é fornecer uma base para os leitores sobre os principais eventos de política externa dos EUA nas últimas décadas. Entre esses eventos, destaca-se a Guerra do Vietnã, conflito distante em termos temporais do Governo Obama, mas ao mesmo tempo, que apresenta ecos importantes no processo de tomada de decisão em relação ao Afeganistão e ao Iraque, como veremos adiante.

Por fim, o quarto e último capítulo representa, como dito anteriormente, a principal contribuição da pesquisa. O objetivo central do capítulo é analisar a política externa do Governo Obama através da lógica da Tese das Duas Presidências. Com esse objetivo em mente, organizamos o capítulo em três partes. Na primeira parte apresentamos uma revisão de literatura sobre a Guerra do Afeganistão e a Invasão do Iraque, ressaltando seus respectivos desafios e diferenças para o Presidente Obama. Na segunda parte utilizamos o modelo clássico de Wildavsky (1966), conforme aperfeiçoado por seus críticos, para avaliar se existiu (ou não) maior cooperação entre os partidos (bipartidarismo) nas votações de política externa em comparação à política interna no Senado estadunidense. O objetivo dessa parte é confrontar o argumento central de Wildavsky (1966) com os dados primários. Na última parte utilizamos o modelo de análise de política externa proposto no capítulo 1 para analisar o legado do Governo Obama dentro do debate sobre a Tese das Duas Presidências.

2 A TESE DAS DUAS PRESIDÊNCIAS E A TRADIÇÃO REALISTA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: UM ENCONTRO NECESSÁRIO

Neste capítulo iremos apresentar primeiramente as principais questões políticas em torno da relação entre o Poder Executivo e Legislativo dentro dos EUA em relação à política externa. Em um segundo momento será apresentada a Tese das Duas Presidências de Aaron Wildavsky (1966), importante ferramenta analítica para entender como o processo de tomada de decisão em política externa é feito nos EUA. Por fim, na última parte do capítulo iremos propor um modelo híbrido baseado tanto na perspectiva interna da Tese como na perspectiva sistêmica (estrutural) da Tradição Realista das Relações Internacionais. Tal encontro teórico ajudará ao leitor a entender por que é necessário conhecer os elementos próprios da política interna, assim como da política internacional, quando falamos do processo de tomada de decisão em política externa de uma grande potência como os EUA. Logo, para realizarmos uma análise adequada do tema é necessária reflexão teórica que será apresentada a seguir.

2.1 Presidente e Congresso: a relação entre poderes na política externa estadunidense

Em termos constitucionais o poder de decisão em política externa nos EUA é dividido entre Presidente e Congresso. De acordo com o artigo II² da Constituição do país, o Presidente é o chefe do Executivo e Comandante-Chefe das Forças Armadas, desempenhando também o papel de Negociador-Chefe e Diplomata-Chefe do país. Com o objetivo de evitar abuso de poder por parte do Presidente, os formuladores da Constituição decidiram dividir o poder do mesmo com o Congresso, especialmente em questões de guerra e paz.

De acordo com o artigo I³ da Constituição dos EUA, o Congresso possui o poder de criar e modificar leis para apropriação de fundos na implementação das medidas associadas com a política externa norte-americana. Possui também o direito de defender o interesse nacional e declarar guerra a outros Estados, além de possuir responsabilidade de regular o comércio internacional e de usar os seus poderes para tal.

²CONSTITUTION OF THE UNITED STATES. Library of Congress. Disponível em: <<https://www.congress.gov/content/conan/pdf/GPO-CONAN-REV-2016.pdf>>. Acessado em 15/10/2017.

³CONSTITUTION OF THE UNITED STATES. Library of Congress. Disponível em: <<https://www.congress.gov/content/conan/pdf/GPO-CONAN-REV-2016.pdf>>. Acessado em 15/10/2017.

Assim, Presidente e Congresso compartilham os poderes em três áreas fundamentais da política externa. Primeiro, nas questões de paz e guerra. O Presidente é o comandante-em-chefe das forças armadas, mas só o Congresso pode declarar guerra. Segundo, nos tratados internacionais. O Presidente possui o poder de realizar tratados internacionais; contudo, estes necessitam ser validados internamente pelo Congresso através de uma aprovação com maioria qualificada. Por fim, na diplomacia. O Presidente possui poder de apontar os embaixadores que representarão os EUA nas outras nações; todavia, o Congresso também é responsável por aprovar e consentir a nomeação do embaixador. Em suma, seria complicado dividir os poderes do Presidente e do Congresso na política externa de forma exata. Devido a isso, muitos analistas, como James McCormick (2009), entendem que existe um padrão cíclico entre as duas instituições em relação ao controle da política externa⁴.

Após a II Guerra Mundial os presidentes começaram a exercer uma maior influência no processo de tomada de decisão. O próprio Congresso apoiou por muito tempo essa liderança incontestável, dando uma espécie de aval para as ações presidenciais. Somente após o fracasso na Guerra do Vietnã o cenário começaria a mudar. Os horrores ocorridos na península da Indochina causaram comoção na opinião pública norte-americana. Existia naquele momento um consenso de que o combate ao Comunismo tinha ido longe demais e a culpa era atribuída à excessiva liberdade que os presidentes dispuseram por anos.

Um mecanismo institucional clássico de controle do Legislativo sobre o Executivo é a “regra dos dois terços”. Nesta fica definido que um tratado internacional assinado pelo Presidente só pode ser ratificado com aprovação de no mínimo 2/3 do Congresso. Todavia, até 1967 menos de dez tratados assinados pelo Presidente tinham sido rejeitados pelo Congresso, segundo dados de Waltz (1967). O mesmo acredita que a efetividade da regra não está ligada ao número de votações negadas. Na verdade, o grande poder da regra é a sua própria existência, uma vez que limita a margem de manobra das negociações presidenciais, já que o Presidente, *a priori*, evita acordos que são impossíveis de serem aprovados no Congresso. Na análise de Putnam (1988), essa limitação da discricionariedade do Executivo funciona, na realidade, como poder de barganha.

A “regra dos dois terços” é um mecanismo importante do Congresso, uma vez que é utilizada para constranger as decisões do presidente em questões de política externa por dois motivos principais: a) evitar que se causem problemas domésticos por causa de decisões de

⁴ O padrão cíclico corresponde ao revezamento do papel ora mais ativo por parte do Presidente, ora o Congresso exerce maior controle nas questões de política externa.

política externa; b) expor a necessidade de cautela em questões de política externa, tendo em vista a gravidade imposta por decisões dessa natureza (WALTZ, 1967).

No entanto, seu poder de influência foi revisado após a conclusão da II Guerra Mundial, pois neste novo contexto o presidente necessitava da própria visão do Congresso, de maior liberdade de ação nas relações internacionais. No primeiro momento para a organização do mundo pós Guerra, principalmente nas questões militares e econômicas. E no segundo momento para enfrentar a emergência da ameaça comunista representada pela expansão da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), antiga aliada norte-americana (SIGELMAN, 1979).

Isso não significava apatia completa do Congresso. Algumas propostas de interesse dos presidentes foram bloqueadas pelo Legislativo, principalmente as que não estavam diretamente ligadas a questões de segurança e defesa. Por exemplo, o veto em relação à criação da Organização do Comércio Internacional (OCI) na década de 1940 ou o veto ao “Programa de ajuda econômica de longo prazo” proposto pelo Presidente John Kennedy em 1961. O Congresso não foi só responsável por limitar o poder do Presidente, como também por organizar a inserção econômica internacional dos EUA e como o país ajudaria as outras nações, buscando afastar o risco de corrupção e desvio de verbas (WALTZ, 1967)⁵.

O Congresso ativo pode até produzir atrasos nas ações de política externa, mas isso foi ao longo dos anos relativizado pela urgência do tema em votação, uma vez que em casos emergenciais, historicamente, os EUA não se atrasaram em agir (WALTZ, 1967). Assim, a democracia estadunidense não limita a capacidade de ação internacional do governo norte-americano, não representando um risco a sua sobrevivência.

Por outro lado, alguns analistas, como James Burns (1963), culpam o caos partidário do Congresso pela imobilidade da política externa estadunidense no pós II Guerra Mundial. Podemos apresentar duas críticas ao argumento de Burns (1963). Primeiro, o autor não apresenta alternativas de Estados que possuam sistema político mais adequado para gerir crises internacionais. Segundo, Burns (1963) também ignora a velocidade norte-americana em solucionar as várias crises internacionais no pós II Guerra Mundial⁶.

Como consequência, as crises internacionais provocaram inovações políticas no modo

⁵ Existem ainda outras formas do Congresso obstruir os projetos presidenciais. Como a existência da possibilidade de fiscalizar os documentos administrativos, ou até mesmo investigar membros do Executivo através da avaliação do seu trabalho. O Congresso é o corpo legislativo mais informado do mundo, mesmo que muitas vezes fique no “escuro” (WALTZ, 1967).

⁶ Para Burns (1963) os partidos Republicano e Democrata sofrem com falta de disciplina partidária durante as votações, em comparação ao Congresso britânico. Portanto, nas votações nos EUA é difícil prever o resultado.

como os presidentes estadunidenses abordavam seus objetivos de política externa. A gestão do Presidente Harry Truman (1945-1953) foi fundamental para consolidar a percepção que o tempo da imobilidade passou (SIGELMAN, 1979). Nesse período, o Executivo adotou a estratégia de propor várias opções de ação internacional. Caso o Congresso declinasse todas as propostas, provocaria na opinião pública a percepção de imobilidade [???]. Logo, em casos de crise, o Congresso estadunidense se via obrigado a cooperar com o Presidente. Tal cooperação entre os poderes foi a marca da política externa norte-americana até a eclosão da Guerra do Vietnã (MCCORMICK & WITTKOPF, 1990).

Entre o fim da II Guerra Mundial em 1945 e o encerramento da Guerra do Vietnã em 1975, a liderança dos presidentes na condução da política externa norte-americana foi progressivamente consolidada. Ao longo desse período, a competição com a então URSS alcançou seu ponto mais crítico. O cenário da Guerra Fria, no qual a ameaça nuclear era latente, impulsionou a necessidade de união nacional e de ações rápidas. Então, o Presidente cresceu em importância no processo de tomada de decisão, agindo de fato como comandante-em-chefe das forças armadas. Vale salientar que, por grande parte da história norte-americana, esse papel foi desempenhado pelo Congresso e, com menor destaque, pelos grupos de interesse (MCCORMICK & WITTKOPF, 1990). Tal mudança fez com que todos os presidentes, de Franklin Roosevelt até Dwight Eisenhower, fossem capazes de pressionar e aprovar suas preferências em questões de política externa no Congresso.

Uma questão fundamental sobre a relação Executivo-Legislativo deve ser apresentada. O Congresso dos EUA por muito tempo foi composto por congressistas com baixa ou nenhuma educação em temas internacionais. Isso geraria o caos partidário denunciado por Burns (1963). A ignorância e a falta de conhecimento de alguns congressistas eleitos limitavam e prejudicam as discussões e a aprovação das propostas presidenciais, principalmente em política externa (WALTZ, 1967).

Entretanto, a ausência de uma forte disciplina partidária nos EUA auxiliou os presidentes nas decisões de política externa nesse período. Votações ligadas à defesa da democracia, ao território e aos interesses do povo estadunidense, que eram consenso entre os membros do Congresso, diminuíram a possibilidade de obstrução das preferências do Presidente (WALTZ, 1967; SIGELMAN, 1979).

Como citado anteriormente, a relação Presidente e Congresso sofreu mudanças importantes após os resultados da Guerra do Vietnã. Segundo McCormick & Wittkopf (1990), entre 1965 e 1975, a política interna americana em relação às questões externas mudou de uma cooperação entre os dois partidos no Congresso para uma fase mais fragmentada, tanto

ideologicamente como na individualidade partidária. A cooperação entre republicanos e democratas dentro do Congresso, independentemente do partido do Presidente, era conhecida como bipartidarismo.

Segundo Brzezinsk (1984), a política externa norte-americana começou a ser objeto de contestação, de fortes clivagens e de uma reversão ideológica dos partidos. Os democratas, tradicionalmente internacionalistas, passaram a se comportar como neoisolacionistas, e os republicanos, antigos adeptos do isolacionismo, passam a ser defensores das intervenções militares. Essa mudança ideológica mostrou a existência de uma polarização clara na opinião pública norte-americana. Cenário muito diferente do pós II Guerra Mundial (BRZEZINSKI, 1984).

O bipartidarismo era visto, então, como o mecanismo que permitia ao Congresso trabalhar de forma cooperativa com o presidente na política externa, almejando objetivos em comum, mesmo que às vezes existissem desavenças particulares (MCCORMICK & WITTKOPF, 1990). O bipartidarismo pode ser definido por dois elementos: 1) unidade em política externa e; 2) um leque de práticas e procedimentos focados em trazer a tona o desejo de unidade (CRABB, 1957, p. 5 *apud* MCCORMICK & WITTKOPF, 1990, p. 1081).

Com a ruptura ideológica, podemos identificar três tipos de congressistas: conservador, moderado e liberal. A divisão ideológica é fundamental, uma vez que o partidarismo⁷ em si, não consegue explicar o modo como os deputados e senadores votavam, tendo em vista que a fidelidade partidária não era tão forte no Congresso estadunidense naquele período. Dessa forma, após a Guerra do Vietnã, o ataque da opinião pública e o medo da retaliação nas urnas provocou um rompimento no bipartidarismo (McCORMICK & WITTKOPF, 1990).

Em suma, a relação entre Presidente e Congresso pode ser dividida até agora em dois períodos: 1) pós II Guerra Mundial até o fim da Guerra do Vietnã; 2) pós Guerra do Vietnã. Essa breve explicação serve de pano de fundo para a discussão na qual está inserida a tese “As Duas Presidências” de Wildavsky (1966). Na seção seguinte, iremos apresentar o argumento central da Tese. Ao mesmo tempo, vamos entender os motivos que fizeram a Guerra do Vietnã mudar a lógica do bipartidarismo.

⁷ A ausência da cooperação entre democratas e republicanos dentro do congresso.

2.2 O que é a tese “As Duas Presidências” de Wildavsky?

A seguinte seção será dividida em duas partes. Primeiramente, iremos apresentar o que é a tese “As Duas Presidências” de Wildavsky (1966), e logo após será apresentado o debate que a mesma gerou na academia norte-americana. Conforme apresentado anteriormente, o argumento central de Wildavsky (1966) é mostrar que os EUA possuem um presidente, porém duas presidências. A primeira ligada à política interna e a segunda para a política externa. Para o autor, desde o fim da II Guerra Mundial os presidentes norte-americanos são mais bem sucedidos no Congresso para aprovar suas preferências em política externa do que nas votações que envolvem política interna. Na política interna o Presidente sofreria uma forte oposição do Congresso, principalmente se o seu partido não controlasse a Casa dos Representantes ou o Senado. Essa barreira seria menos sentida na política externa, na qual independente da maioria do Congresso, a maior parte das propostas presidenciais seria acatada sem muita discussão, através do bipartidarismo. Em resumo, os presidentes norte-americanos gozariam de margem maior de apoio do Congresso em questões de política externa do que em questões de política interna.

A Tese foi baseada no resultado de todas as votações realizadas no Congresso norte-americano entre 1946 e 1964. Inúmeras são as ações presidenciais em política externa que exemplificam o apoio do Congresso ao Presidente: a entrada dos EUA na Organização das Nações Unidas (ONU), a aprovação do Plano Marshall, a criação e consolidação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), entre outras.

Segundo Wildavsky (1966), alguns elementos corroboraram para a criação das duas presidências. Em primeiro lugar, o medo excessivo (e perene) dos presidentes norte-americanos em torno das grandes catástrofes, como uma guerra nuclear. Isto provocou um cenário de priorização da pauta de política externa frente às questões internas. Os presidentes permaneciam atentos a tudo que acontecia no mundo, deixando muitas vezes problemas internos em segundo plano.

O resultado foi a subordinação da política interna em relação à política externa. Esta última servia como guia da primeira. Tal cenário é justificado pela percepção dos presidentes de que as decisões em matéria de política externa podem ter resultados irreversíveis⁸. Uma decisão mal pensada poderia causar danos catastróficos ao Estado e o grande culpado seria o

⁸ Na percepção dos presidentes, más escolhas de política interna poderiam ser mais facilmente corrigidas (WILDAVSKY, 1998).

líder do Executivo. Devido a isso, todos os recursos disponíveis para o Presidente seriam orientados para a formulação de política externa.

Ao mesmo tempo, os presidentes teriam mais liberdade nas relações internacionais, devido à existência de aparatos constitucionais que garantem ao presidente norte-americano poderes exclusivos para agir no sistema internacional. Exemplo máximo são os “acordos executivos”, que não precisam passar necessariamente pela aprovação do Congresso e possuem a mesma validade jurídica dos tratados internacionais (CANES-WRONE, HOWELL & LEWIS, 2008).

Porém, o Executivo não impunha sua vontade na formulação da política externa porque é mais forte que os outros atores internos, a exemplo dos grupos de interesse, dos militares ou do Congresso. A grande questão era que seus rivais estavam divididos ou eram fracos politicamente, não representando, então, grande oposição.

Para Wildavsky (1966), naquele período a opinião pública era mais passiva em relação aos presidentes na política externa do que em questões internas. Isso seria resultado da falta de conhecimento (e interesse) da maioria da população sobre os impactos das medidas de política externa na sua vida cotidiana, em comparação, por exemplo, às decisões sobre a previdência social, saúde ou impostos. Portanto, a população norte-americana tendeu por muito tempo a premiar seus presidentes com sua confiança para a maioria das decisões que envolviam as relações internacionais do país.

Até mesmo tópicos sensíveis, como os conflitos nos quais os EUA estavam inseridos, eram poucos discutidos a nível nacional. Grande parte da população que residia em locais mais afastados dos grandes centros não se preocupava com a melhor estratégia para derrotar o comunismo. Suas necessidades eram mais paroquiais, e isso tinha reflexo nos seus representantes dentro do Congresso. Normalmente as discussões mais profundas sobre política externa ficavam limitadas à academia, à imprensa e aos políticos profissionais.

Na política interna, os grupos de interesse estavam consolidados na estrutura política estadunidense e sabiam exatamente quais os meios para alcançar seus objetivos. Financiamentos de campanha e organizações de *lobby* são exemplos desses meios. Os grandes fazendeiros, trabalhadores, empresários, conservadores, veteranos de guerra e defensores dos direitos civis, por exemplo, formavam grupos que conseguiam moldar as políticas públicas norte-americanas a nível doméstico. Contudo, também sofriam, naquele período, das mesmas limitações na participação da política externa.

Wildavsky (1966) afirma que nas decisões de política externa o papel dos grupos de interesse se apresenta fraco, instável e inconsistente. Existia naquele momento preponderância

das questões de segurança e defesa nacional, nas quais os grupos de interesse não conseguiam desempenhar um papel importante na moldagem dessas políticas. Em sua maioria, os grupos de interesse não possuíam opiniões e desejos consolidados em relação a questões de relações internacionais fora do campo econômico. A obstrução por parte do Congresso em relação à formação de uma organização internacional de comércio é símbolo da atuação dos grupos de interesse junto ao Poder Legislativo para cercear a liberdade de ação presidencial. No entanto, nas decisões de caráter militar, a atuação dos grupos foi ao longo do período difusa e pouco expressiva.

Os grupos de interesse que conseguiam expor de uma maneira mais clara seus desejos em questões de política externa eram aqueles ligados às associações étnicas. As mesmas eram compostas por indivíduos que possuíam ainda forte ligação com sua terra natal, como, por exemplo, os cubanos e os poloneses que viviam nos EUA. No entanto, o impacto desses grupos de interesse nos presidentes era limitado pelo baixo número de membros que compunham essas associações. Por este motivo, não conseguiam exercer uma pressão expressiva⁹ (WILDAVSKY, 1966).

Retornando ao Congresso, este ator também exerce grande influência na política externa norte-americana. No entanto, não representa uma ameaça ao Executivo, pois sofre de uma autonegação. Segundo Wildavsky (1966), o Legislativo estadunidense não reconhece em si o papel de determinar as políticas de segurança e defesa dos EUA. Os próprios membros do *Senate Armed Services Committee* reconhecem que não é seu papel realizar o processo de tomada de decisão.

Em todo caso, de maneira individual, alguns legisladores já causaram algum impacto em questões referentes à defesa e segurança. Na maioria das vezes, são congressistas com experiência prévia junto a lobistas¹⁰. Por outro lado, quando a questão envolve o uso ou a ameaça de violência, é difícil imaginar que os congressistas não seguiriam as decisões dos presidentes (WILDAVSKY, 1966).

Passando para outro grupo importante, a oposição dos militares como influenciadores da política externa dos EUA é minimizada por suas limitações como grupo organizado. De 1945 em diante os militares norte-americanos não se apresentaram de forma unificada em

⁹ Podemos criticar esse argumento através da discussão da influência do *lobby* israelense na formulação da política externa dos EUA para o Oriente Médio feito em algumas pesquisas importantes, como o trabalho de John Mearsheimer & Stephen Walt (2007).

¹⁰ Este é o caso do Senador Henry Jackson, por exemplo, que em sua campanha teve apoio de membros da *Joint Committee on Atomic Energy*. Jackson conseguiu apoio junto ao Congresso para o desenvolvimento do sistema de armas *Polaris* (WILDAVSKY, 1966).

nenhuma grande discussão em torno da política externa. Em todas as decisões políticas referentes a questões como o tamanho do envolvimento das forças armadas, a escolha sobre sistema de armas, o orçamento total em questões de defesa ou sobre a divisão de seus componentes, entre outras, não houve uma única vitória da perspectiva desse grupo. Ou seja, todas essas decisões foram realizadas pelo presidente e seu gabinete.

Os militares não foram capazes de conseguir nenhum aumento significativo no seu orçamento (bilhões de dólares) com força própria. Na administração Truman e na administração Eisenhower, por exemplo, esse aumento foi feito pelo Executivo. Ambos os presidentes utilizavam o mesmo método: decidiam aquilo que seria gasto com questões internas e o resto era voltado para as questões de defesa (HUNTINGTON, 1963 *apud* WILDAVSKY, 1966).

Portanto, a Tese das Duas Presidências se encaixa perfeitamente com os primeiros anos da Guerra Fria. Contudo, após a Guerra do Vietnã e o Escândalo *Watergate*, a credibilidade dos presidentes como líder nacional foi abalada, assim como a própria validade da tese de Wildavsky (1966). A sua publicação gerou um debate importante na academia norte-americana que permanece vivo até os dias atuais.

As críticas centrais em torno da validade da Tese podem ser divididas em três argumentos: 1) que a tese está ligada ao contexto específico dos primeiros anos da Guerra Fria; 2) a Guerra do Vietnã, assim como o Escândalo *Watergate*, acabou com o bipartidarismo e, por conseguinte, a Tese deixou de fazer sentido; e 3) a validade da Tese é condicionada ao presidente ser republicano, caso ele seja democrata a Tese não é válida. Veremos a seguir tais críticas de maneira mais aprofundada.

No primeiro argumento a Tese das Duas Presidências só seria válida nos primeiros anos da Guerra Fria. Normalmente considera-se que este período alcance o fim da década de 1960. A justificativa é que o período posterior ao fim da II Guerra Mundial, juntamente com a emergência da ameaça nuclear soviética, favoreceu o surgimento do bipartidarismo, assim como da maior cooperação entre Presidente e Congresso. O objetivo dessa cooperação era assegurar o papel de superpotência do EUA no sistema internacional, assim como expandir sua influência sobre outras nações (SIGELMAN, 1979; PETERSON, 1994; FLEISHER et al., 2000).

Era fundamental nesses primeiros anos construir um modelo ativo de resposta às ameaças internacionais. Os EUA tinham se tornado a grande potência do sistema, sua economia tinha se expandido como nunca na história da nação, e sua inserção internacional estava intimamente ligada com o sucesso do modelo capitalista. Neste sentido, uma nova

postura de isolacionismo não era desejável, nem possível (PETERSON, 1994).

Por isso, era necessária a construção de um aparato institucional internacional gerido pelos norte-americanos, que legitimasse e consolidasse seu papel de líder no sistema internacional. A aprovação do Plano Marshall, da OTAN e da ONU são as provas dessa estratégia que só foi possível através da cooperação entre Legislativo e Executivo. Naquele momento, o Congresso optou por delegar ao Executivo, mais bem informado e preparado, a função de gerenciar de forma rápida e eficiente a política externa (SIGELMAN, 1979; FLEISHER et al., 2000).

O ponto principal é que naqueles primeiros anos da Guerra Fria, a ameaça soviética era muito difundida em toda a sociedade estadunidense. Existia no psicológico de cada norte-americano a necessidade de combater o inimigo do Leste. Esse consenso refletia no corpo legislativo, que procurava não obstruir as medidas propostas pelos presidentes, temendo assim o pior (FLEISHER et al., 2000).

Porém, no início da década de 1970, o mundo passou por uma série de mudanças. A Guerra Fria vivenciou a chamada *détente*, período de aproximação entre os EUA e a URSS, no qual o risco da ameaça nuclear começou a diminuir. Junto com as crises do petróleo, esse período de esfriamento das animosidades entre as superpotências causou o surgimento de novas opções de política externa. A partir disto, a própria sociedade norte-americana começou a criticar as escolhas dos presidentes e a apatia do Congresso. Diante desse cenário, a Tese das Duas Presidências perde sua validade na explicação sobre a formulação da política externa, tendo em vista que o bipartidarismo vai perdendo gradativamente sua força dentro do Congresso norte-americano (CANES-WRONE, HOWELL & LEWIS, 2008).

Da mesma forma, o segundo ponto ajuda a explicar como se inicia os questionamentos em torno da legitimidade do Presidente, como principal formulador de política externa dos EUA. Os resultados da Guerra do Vietnã, assim como a explosão do Escândalo *Watergate*, mancharam a instituição política Presidência e colocaram em xeque o papel do Presidente como líder moral da nação (GREGORIAN, 1984).

Tanto os horrores da Guerra do Vietnã, como a derrota moral e militar dos EUA nesse conflito, provocaram questionamentos em torno da necessidade das intervenções militares internacionais para alcançar os objetivos de política externa dos EUA. Aliado a isso, temos o surgimento de grupos internos que questionam essas políticas e propõem a adoção de uma nova postura. Mesmo que difusos e poucos organizados, esses movimentos populares causam um desgaste significativo na imagem do presidente (GREGORIAN, 1984).

O ponto de ruptura definitivo foi o Escândalo *Watergate*, quando em 1972 escritórios

do Partido Democrata em Washington foram invadidos por pessoas ligadas ao presidente em ofício, o republicano Richard Nixon, em pleno período de eleições. Posteriormente, este fato causou sua renúncia em 1974. As investigações foram comprometidas, assim como seu resultado por intervenção do serviço secreto. Ao mesmo tempo, Gerald Ford, ao assumir a Presidência, promoveu o perdão de seu antecessor, causando um sentimento de impunidade e insatisfação na opinião pública, assim como na mídia e no Congresso (GREGORIAN, 1984).

O ambiente criado pós Watergate é elemento-chave para se entender os motivos pelos quais há um aumento na fiscalização das políticas presidenciais, tanto por parte do Congresso, como da mídia e da opinião pública em geral. Importante notar que uma das bases da Tese de Wildavsky (1966) é que o Congresso não se reconhece como responsável pelo papel de formulador de política externa. A partir de *Watergate*, a legitimidade do Presidente também entra em xeque, uma vez que a manobra de Nixon é moralmente condenada pela opinião pública norte-americana (GREGORIAN, 1984).

Nesse novo momento, então, o consenso em torno da posição de destaque do presidente na formulação de política externa diminui drasticamente, assim como o bipartidarismo (GREGORIAN, 1984). Logo, tanto a *détente*, como os choques do petróleo, a Guerra do Vietnã e o Escândalo *Watergate*, mostram que no fim da década de 1960 e durante a década de 1970 o alcance explicativo da tese vai se alterando: de política externa, em geral, para política de segurança, mais especificamente (FLEISHER et al, 2000).

O terceiro argumento é mais peculiar, pois defende que a Tese só é válida para presidentes republicanos. Fleisher & Bond (1988) analisam as votações no Congresso entre 1953 e 1984 para mostrar que a Tese das Duas Presidências só é válida para administrações republicanas. Para os autores, o modo correto de avaliar a validade do trabalho de Wildavsky (1966) seria através da relação dos presidentes minoritários¹¹ (seja na Casa dos Representantes ou no Senado) com o Congresso. Fleisher & Bond (1988) encontram na análise das votações que só os presidentes minoritários do Partido Republicano, diferentemente dos democratas, encontram suporte para suas propostas de política externa no Congresso.

Interessante notar que Fleisher & Bond (1988) encontram provas de que, em questões de política externa, os presidentes republicanos possuem apoio dos democratas, principalmente dos principais líderes do Partido. Os autores argumentam que, no período

¹¹ Presidente que faz parte do partido que não possui a maioria dos membros dentro de um corpo legislativo. Nos Estados Unidos, o presidente pode ser minoritário na Casa dos Representantes ou no Senado.

entre 1953 e 1984, o que explica o bipartidarismo nas administrações minoritárias republicanas é o aspecto ideológico dos democratas e das lideranças do partido. Em termos ideológicos, os democratas seriam mais flexíveis do que os republicanos em apoiar um presidente eleito pelo partido rival. Os autores observam que o mesmo apoio não existe por parte dos republicanos, nem das lideranças do partido republicano, em relação aos governos democratas minoritários.

Por outro lado, não só de críticas é formado o debate sobre a Tese das Duas Presidências. Para Canes-Wrone, Howell & Lewis (2008) a lógica defendida na Tese ainda é válida para se entender o processo de tomada de decisão na política externa norte-americana. Entretanto, sua avaliação não deve ser baseada no mesmo modelo originalmente utilizado por Wildavsky (1966). O modelo presente na tese original utiliza todas as votações de política externa; de tal forma, não existe diferenciação entre comércio, segurança, direitos humanos ou outros temas possíveis. A média de aprovação é retirada da soma de todas as votações de política externa e, do outro lado, de todas as votações de política interna. Wildavsky (1966) descobre, assim, que em cerca de 70% das votações de política externa o partido do Presidente consegue aprovar suas propostas e que esse número cai para cerca de 30% nas votações referentes a temas de política interna.

Canes-Wrone, Howell & Lewis (2008) constatarem que de fato existe uma diminuição progressiva do bipartidarismo na política externa desde o fim da Guerra do Vietnã em 1975. No entanto, existe uma lógica institucional que privilegia os presidentes na formulação da política externa, influenciando o Congresso a delegar as questões internacionais ao presidente e a seu gabinete; ou seja, uma explicação de caráter institucionalista.

Tais prerrogativas, como os acordos executivos, retomam a discussão de que o presidente dos EUA tem à sua disposição um aparato institucional que o torna mais poderoso em formulação de política externa do que o Congresso, mesmo após 1975. O presidente possui a capacidade de realizar acordos que envolvam questões internacionais, sem possuir o aval do Congresso ou da Corte Superior. Esses poderes unilaterais possibilitam ao presidente responder de forma mais rápida diante das crises internacionais, a exemplo da ameaça nuclear (CANES-WRONE, HOWELL & LEWIS, 2008).

Entretanto, para os autores supracitados a maior vantagem do presidente em relação ao Congresso na política externa é o amplo acesso à informação. O Executivo norte-americano tem acesso mais rápido às informações por causa das agências governamentais que auxiliam e estão subordinadas ao Presidente e a seu gabinete. Tais agências ajudam o Executivo no acesso às informações de melhor qualidade e em maior quantidade sobre o

sistema internacional. Nenhum congressista consegue competir com esse nível de informação. Existe, então, um “quase monopólio” sobre as informações que envolvam política externa nos EUA por parte do Executivo (CANES-WRONE, HOWELL & LEWIS, 2008).

Outro fator importante dessa relação são os incentivos eleitorais do Presidente e dos membros do Congresso em torno da responsabilidade sobre a política externa. O presidente, como representante máximo do país, é visto mais do que qualquer membro do Legislativo e da opinião pública, como o responsável pela formulação da política externa. Em outras palavras, qualquer fracasso no sistema internacional é entendido como erro do presidente e do seu gabinete, não do Congresso (CANES-WRONE, HOWELL & LEWIS, 2008).

O Congresso tem seus incentivos eleitorais ligados aos seus distritos e estados. Dessa forma, os votos dos congressistas não dependem de sua atuação em política externa, como no caso dos presidentes, mas como eles lidam com os problemas internos dos seus distritos e estados. Tal situação explica a diferença de incentivos entre o Executivo e o Legislativo para recolher informações sobre política externa, ou até mesmo, no empenho despendido nessa área em comparação à esfera interna. Consequentemente, a partir do fim da II Guerra Mundial, o Congresso de forma implícita, ou até mesmo explícita, começou a delegar a formulação de política externa ao Executivo. Algo que não muda radicalmente no pós Guerra do Vietnã, como é defendido por alguns críticos da Tese (CANES-WRONE, HOWELL & LEWIS, 2008).

Todavia, o período do pós Guerra Fria representou uma ruptura na pauta da política externa estadunidense. A mudança determinante ocorreu dentro da estrutura do sistema internacional, que passou de uma organização bipolar para uma ordem multipolar, na qual não existe uma ameaça tão concentrada como era a URSS durante a Guerra Fria. Nesse novo período existe, então, uma maior amplitude nas temáticas abordadas na política externa norte-americana, como decisões associadas aos direitos humanos, ajuda humanitária, entre outros, que não estão necessariamente ligados com a defesa e a segurança nacional. Isso impactou diretamente no modo como os Congressistas votavam (LINDSAY, 2003).

Assim, para analisar esse novo cenário, seria adequado dividir as votações que envolvam política externa em dois grupos: 1) aquelas que envolvem diretamente questões de defesa e segurança nacional e; 2) aquelas que abarcam outras temáticas, como comércio, direitos humanos, entre outros. Segundo Lindsay (2003), quando esta divisão é realizada, é possível constatar que o bipartidarismo ainda ocorre nas votações que envolvem questões diretamente ligadas à defesa e à segurança nacional. Em contrapartida, também é possível

constatar que as demais votações ligadas a outros tipos de política não gozam do mesmo nível de cooperação dentro do Congresso.

Em resumo, a Tese de Wildavsky (1966) fornece um argumento bastante sólido para se entender como a política externa norte-americana era formulada nos primeiros anos da Guerra Fria. A sua validade até os dias atuais está condicionada a vários fatores, dentre os quais temos as mudanças no sistema internacional e na própria política norte-americana. Neste sentido, sua contribuição é evidente, uma vez que proporcionou o surgimento de um debate sobre o papel do presidente na formulação da política externa, assim como a influência do Congresso dentro desse processo. Novas interpretações surgem até hoje, como no caso da Guerra ao Terror. A produção contemporânea desse debate será abordada com mais detalhes no segundo capítulo dessa dissertação.

O trabalho de Wildavsky (1966) é um importante exemplo de como os fatores domésticos influenciam na formulação de política externa. Ao mesmo tempo, sua interpretação se aproxima da Tradição Realista das Relações Internacionais, ao conceber que as decisões de política externa são tomadas de forma diferente das decisões de política interna. Afinal, os fatores provenientes do sistema internacional, como a estrutura bipolar da Guerra Fria, desempenham um papel fundamental em constranger os atores políticos internos, como o presidente e o Congresso. Na próxima seção iremos trabalhar as similaridades entre a tese “As Duas Presidências” e algumas teorias realistas da disciplina de Relações Internacionais. O objetivo é propor um modelo de análise que consiga conciliar os fatores internos e externos para entender como a política externa norte-americana é formulada.

2.3 Um encontro necessário: um modelo realista de análise de política externa

Nesta seção iremos propor um modelo realista de análise de política externa para analisar o caso norte-americano. A base teórica do Realismo será fornecida por duas teorias, o Realismo Estrutural de Kenneth Waltz (1979) e o Realismo Neoclássico de Gideon Rose (1998). O modelo integra três hipóteses compartilhadas pela Tese de Wildavsky (1966) e pelas teorias de Waltz (1979) e Rose (1998):

- a) Nos sistemas democráticos o líder do Poder Executivo seria o ator responsável pelo processo de tomada de decisão em política externa, apoiado por outros atores políticos;

- b) A política externa tem prioridade sobre a política doméstica, impactando na definição de prioridades do governo;
- c) A estrutura do sistema internacional é o principal fator explicativo das atitudes em política externa dos Estados, mas sua influência é filtrada pela conjuntura política interna do Estado e dessa relação seria definida a melhor estratégia a ser adotada.

Antes de explicarmos o modelo faremos uma breve explicação sobre as duas teorias realistas que serão utilizadas. Por ordem cronológica, o Realismo Estrutural de Waltz (1979), também conhecido como Neorrealismo, é uma das teorias mais citadas das Relações Internacionais. A sua publicação foi fundamental para consolidar inúmeros debates teóricos entre diferentes analistas das Relações Internacionais. Ao mesmo tempo, inúmeras abordagens teóricas nasceram das lacunas abertas pela explicação estrutural, como o Construtivismo, oriundo da Sociologia, mas que encontrou aplicação na disciplina de Relações Internacionais, em grande medida como abordagem crítica ao argumento proposto por Waltz (1979).

O Realismo Estrutural possui uma premissa simples, mas abrangente. As características do sistema internacional consistiriam na variável explicativa do comportamento dos Estados (variável dependente) nas relações internacionais. Através de sua estrutura anárquica, os Estados seriam constrangidos a determinados comportamentos se quisessem sobreviver. A anarquia, ausência de governo global, traz uma lógica horizontal à organização espacial dos Estados, logo, qualquer forma de especialização seria danosa. Os Estados competem por recursos para assegurar sua sobrevivência, não devendo esperar ajuda dos outros. Os Estados não são os únicos atores políticos do sistema, mas são os mais importantes. Organizações internacionais muitas vezes refletem os interesses dos Estados mais poderosos.

A estrutura do sistema internacional seria imutável em relação à anarquia. A única possibilidade de mudança seria no ordenamento das unidades dentro da estrutura. Na época de publicação das ideias de Waltz (1979) o sistema era bipolar. Existiam dois polos de poder, EUA e URSS. Os demais Estados estavam alinhados de acordo com seus interesses em um dos dois polos. Para o Waltz (1979), o posicionamento bipolar é mais estável, pois as alianças entre os Estados são transparentes na medida do possível. Caso o sistema se tornasse multipolar seria mais difícil identificar os aliados de cada potência. O argumento sistêmico fornece uma explicação poderosa para atuação norte-americana entre 1945-1975, porque a

política externa norte-americana, em grande medida, era definida pela existência da URSS como ameaça.

Vale ressaltar que Waltz (1979) não propõe o Realismo Estrutural como método de análise de comportamentos individuais dos Estados. Sua lógica é sistêmica, pois o objetivo é explicar como todas as unidades tenderão a se comportar. Em outras palavras, seu argumento não busca explicar a política externa de um Estado específico. Contudo, devido às características globais da política externa norte-americana, a teoria de Waltz (1979), consegue fornecer uma lógica compatível de ação mesmo omitindo a importância dos atores políticos internos no processo de tomada de decisão.

Devido a isso, nosso modelo necessita de uma teoria que consiga explicar como os fatores externos e internos podem se relacionar na formulação da política externa. O Realismo Neoclássico surge na década de 1990 como resposta às críticas sofridas pelo Realismo Estrutural de Waltz (1979). A principal crítica residia na aparente omissão dos fatores domésticos, como elementos explicativos dos comportamentos dos Estados. Segundo Richard Ashley (1984) tal omissão causa pobreza de conteúdo na teoria proposta por Waltz (1979).

Assim, a proposta do Realismo Neoclássico é unir a variável explicativa (sistema internacional) com outros elementos. Lobell, Ripsman & Taliaferro (2009) consideram o Realismo Neoclássico como um modelo de análise de política externa e não uma teoria de Relações Internacionais. Contudo, independente do rótulo, o modelo proposto por Rose (1998) fornece uma explicação sólida de como combinar a explicação estrutural com a influência da política interna dos Estados. O autor propõe que a estrutura do sistema internacional permanece como variável explicativa para o comportamento dos Estados, variável dependente. Entretanto, mesmo que o objetivo dos Estados seja sobreviver no sistema internacional, a escolha pela melhor estratégia para alcançar esse objetivo varia muito entre os mesmos. O que explica as diferentes estratégias, ou seja, a política externa, é como a influência do sistema internacional é filtrada pela organização política interna do Estado avaliado. Portanto, o sistema político interno surge como variável interveniente.

A explicação de Rose (1998) se encaixa bem na Tese das Duas Presidências. O sistema internacional, naquele momento do pós Guerra, exercia grande influência na política externa dos EUA. O objetivo principal era assegurar a sobrevivência do modelo de vida norte-americano que estava ameaçado pela expansão do comunismo soviético. O objetivo foi definido por fatores externos ao cenário doméstico. Ao mesmo tempo, a relação entre presidente e Congresso, no sistema político interno, é fundamental para entender as escolhas de política externa realizadas nesse período. Mesmo que o Presidente tivesse apoio dos outros

atores internos, não podemos entender os EUA como um agente unitário ou uma bola de bilhar, como é definido por Waltz (1979). Dessa forma, mesmo que a lógica sistêmica seja fundamental para entender a política externa norte-americana, é essencial aliar essa explicação à importância dos fatores políticos domésticos.

A partir dessa breve discussão teórica, podemos prosseguir para as três hipóteses do nosso modelo realista de análise de política externa. Primeira hipótese, nos sistemas democráticos, o líder do Poder Executivo teria apoio dos outros atores políticos na política externa. A ideia central é que o líder do executivo seria o responsável direto pela condução da política externa do Estado, desempenhando o papel de tomador de decisão. Alguns autores realistas clássicos já concordavam com a ideia de que o presidente ou primeiro-ministro é o principal ator político em termos de política externa. Ele e o seu gabinete seriam responsáveis por gerenciar politicamente os outros atores políticos, como o Congresso ou a Suprema Corte¹².

A teoria neoclássica de Rose (1998) resgata a figura do tomador de decisão como elemento importante na escolha da melhor estratégia de política externa. Anteriormente vimos que o presidente dos EUA dispõe de maior acesso a informação, graças às várias agências governamentais subordinadas ao Executivo, como *Homeland Security*, *Federal Bureau of Investigation* (FBI) e *Central Intelligence Agency* (CIA). O acesso à informação fornece uma vantagem comparativa importante em relação ao Congresso e aos demais atores políticos internos nas questões internacionais.

O Presidente também possui maiores incentivos eleitorais para priorizar a política externa, pois qualquer fracasso internacional será associado pela opinião pública ao seu governo. A punição nas urnas pode ser feita a ele mesmo, em caso de tentativa de reeleição, ou para o partido do qual faz parte. O impacto negativo de Presidentes como Nixon em outros candidatos do seu mesmo partido é sentido. Por sua vez, os congressistas possuem incentivos mais focados nas necessidades dos seus distritos e estados. A atuação em política externa, ao longo do tempo, ficou muito associada a alguns senadores específicos, como John McCain, senador republicado pelo estado do Arizona, que não por coincidência foi candidato à presidência dos EUA. Em um cenário tão competitivo como são as eleições norte-americanas, os congressistas tendem a priorizar as políticas que irão assegurar de forma mais efetiva sua permanência no Congresso. Isso, em grande medida, justifica por que os presidentes possuem

¹² Os livros de Hans Morgenthau e Raymond Aron, publicados em português pela Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) do Ministério das Relações Exteriores (MRE) do Brasil, são exemplos de teorias realistas clássicas.

mais incentivos eleitorais para investir tempo e recursos na política externa do que os deputados ou senadores.

Podemos ainda destacar que os acordos executivos representam um importante mecanismo institucional de liberdade de ação do presidente em relação ao Congresso. Antes de sua criação, todos os tratados internacionais precisavam ser validados mediante votação com maioria qualificada (mais de dois terços) no Senado. Tal necessidade causou grandes fiascos internacionais, como a não entrada dos EUA na Liga das Nações no entre guerras e a não criação da Organização Internacional do Comércio (OIC) no pós II Guerra Mundial. A partir do mandato do Presidente Ronald Reagan (1981-1989), os presidentes utilizaram os acordos executivos como principal mecanismo jurídico na política externa do país. O objetivo principal era evitar os constrangimentos políticos de negociar sob as rédeas do Senado (CANES-WRONE, HOWELL & LEWIS, 2008).

A segunda hipótese é fortemente baseada no Realismo Estrutural. A política externa teria prioridade sobre a política doméstica, e tal diferença serviria como guia dos atores políticos domésticos. O principal objetivo de qualquer Estado, independente do seu nível de poder, seria sobreviver dentro do sistema internacional anárquico. A anarquia não quer dizer caos, mas ausência de uma organização política vertical, como a política é organizada dentro da maioria dos sistemas políticos domésticos. Devido ao caráter horizontal da estrutura, os Estados estão inseridos em uma lógica de autoajuda, na qual só poderiam confiar nos seus próprios recursos. Logo, para o realista estrutural a cooperação internacional só seria viável em momentos específicos através de arranjos políticos momentâneos.

Todavia, no mundo real a cooperação internacional ocorre em um nível mais sofisticado. No cenário econômico existem organizações internacionais que de fato atuam como atores políticos no sistema internacional. Para as questões militares também existem alianças importantes como a OTAN. A própria segurança dos mares é fornecida através de arranjos cooperativos perenes. A manutenção desse aparato institucional gera custos importantes para os cofres públicos de vários países do mundo. Mas nenhum país gasta tanto com cooperação internacional como os EUA. Como potência global e maior economia desde o fim II Guerra Mundial, grande parte da cooperação internacional é organizada ou financiada pelos EUA. No primeiro momento a construção desse sistema foi fundamental para combater a expansão do comunismo e assegurar a exportação do modelo de vida capitalista norte-americano. Porém, mesmo após o fim da URSS, os EUA continuaram a investir no papel de líder mundial. A percepção de que o investimento na política externa é fundamental para a manutenção da posição norte-americana no sistema internacional é um dos elementos que une

todos os Presidentes norte-americanos desde Franklin Roosevelt, em 1933, independente do partido.

Dessa forma, é possível entender que existe uma percepção compartilhada de que a política externa possui primazia sobre a política interna. A própria manutenção do padrão interno de riqueza depende da expansão da influência norte-americana no sistema internacional. A defesa dos interesses norte-americanos em todas as partes do mundo foi historicamente utilizada como retórica para justificar guerras e incursões internacionais. O isolacionismo, que marcou os EUA durante séculos, não encontra mais justificativas no cenário pós II Guerra Mundial. Nos dias atuais o combate ao terrorismo simboliza essa necessidade de atuar militarmente fora das fronteiras nacionais. Ao passo que a expansão comercial da China incentivou os EUA a repensar políticas econômicas, liberalizando setores tradicionais de sua economia (KRUGMAN, OBSTFELD & MELITZ, 2015).

Por fim, a terceira hipótese, a estrutura do sistema internacional seria o principal fator explicativo das atitudes em política externa dos Estados, mas seriam filtradas pela organização política interna e dessa relação seria definida a melhor estratégia a ser adotada. A terceira hipótese mostra como o modelo de Rose (1998) segue a mesma lógica de Wildavsky (1966). A estrutura do sistema internacional produz um impacto na organização política interna, mais especificamente na relação entre presidente e Congresso. Normalmente os congressistas tenderiam a discutir as questões de política externa nos mesmos moldes da política interna. Contudo, mesmo com diferenças ideológicas entre republicanos e democratas, a cooperação entre os partidos independente do partido do presidente, será maior nas votações de política externa do que de política interna.

Os EUA não precisariam se transformar em uma ditadura para que o presidente agisse de forma rápida na política externa. A emergência da ameaça soviética foi fator-chave para explicar o apoio do Congresso e demais atores políticos ao presidente. Dessa forma, a estrutura do sistema internacional funciona como variável explicativa da política externa norte-americana, contudo, só é possível entender as mudanças de comportamento através da análise dos fatores políticos domésticos. Isso será fundamental para entender se existiu ou não mudanças na política externa de Barack Obama.

Em resumo, nosso modelo apresenta as três hipóteses que serão utilizadas para analisar o governo de Barack Obama, estudo de caso que será realizado no quarto capítulo dessa dissertação. No capítulo 1 procuramos apresentar as bases teóricas de nossa análise. Na primeira seção apresentamos os elementos básicos que compõem a relação entre Presidente e Congresso na política externa dos EUA. Na segunda seção apresentamos a Tese das Duas

Presidências de Aaron Wildavsky (1966) e, de forma resumida, algumas questões relacionadas ao seu argumento central. Por fim, na última procuramos unir a proposta teórica da Tese com teorias próprias do estudo de Relações Internacionais provenientes da tradição Realista. Tanto o Realismo Estrutural como o Realismo Neoclássico fornecem complementos teóricos para a Tese. A partir desse encontro surge o nosso modelo realista de análise de política externa.

3 O DEBATE SOBRE A TESE DAS DUAS PRESIDÊNCIAS NO SÉCULO XXI

O objetivo do capítulo é apresentar a produção acadêmica contemporânea sobre o papel do presidente dentro da política externa dos EUA. A maioria dos trabalhos segue a linha de discussão inaugurada por Wildavsky (1966) a partir da publicação da Tese das Duas Presidências. Devido a isso, no primeiro momento vamos aprofundar algumas questões importantes sobre a Tese que não foram bem exploradas no capítulo 1. A ideia é apresentar críticas que ajudem a entender como a análise de política externa dos EUA evoluiu ao longo do tempo.

Wildavsky (1966) inaugurou o debate sobre como a relação entre presidente e Congresso influencia a formulação da política externa norte-americana tendo como foco o poder do Presidente no processo de tomada de decisão. Através da análise das votações dentro do Congresso, Wildavsky (1966) afirma que o presidente encontra menos resistência para aprovar suas preferências na política externa do que para as políticas a nível doméstico.

Existia uma disparidade importante na taxa de aprovação entre esses dois tipos de política. Na política externa o presidente conseguia aprovar quase 70% dos projetos de lei que considera importante, sendo que a nível doméstico a margem desce para cerca de 30%. Na interpretação do autor, tal diferença é justificada pelos diferentes incentivos e constrangimentos que presidente e congressistas são submetidos na política externa e doméstica. Neste sentido, o presidente, naturalmente, por ser o comandante-chefe da nação, estaria compelido a ser o principal tomador de decisão de política externa. Ao mesmo tempo, o líder do Executivo não encontraria rivais de igual porte para disputar tal liderança, sobretudo porque o próprio Congresso delegaria de forma inconsciente (ou consciente) a política externa para o presidente através da prática do bipartidarismo Wildavsky (1966).

O bipartidarismo ocorre quando republicanos e democratas cooperam para aprovar um projeto de lei independente do partido do presidente. É essencial quando o partido do presidente é minoritário na Casa dos Representantes ou no Senado. O bipartidarismo foi muito marcante durante o pós II Guerra Mundial, com destaque nos projetos de lei sobre a política externa com enfoque militar.

Artigos como os de Leloup & Shull (1979) e Sigleman (1979) apresentam argumentos que justificam, em grande medida, como o bipartidarismo diminui em intensidade ao longo da

década de 1970, especialmente por causa de três fatores: 1) o fracasso na Guerra do Vietnã; 2) a eclosão do Escândalo *Watergate*; 3) a aprovação da “*The War Powers Act*” em 1973¹³.

Os dois primeiros fatores enfraqueceram a credibilidade dos presidentes junto à sociedade e ao Congresso. Logo, podemos afirmar que o *War Powers Act* veio como uma resposta do Congresso a esses dois acontecimentos. Em essência, o ato prevê uma maior presença do Congresso na formulação da política externa, especialmente nos temas de segurança e defesa, visando que o Congresso retome de fato seu papel estipulado pela Constituição norte-americana.

A partir da década de 1980, as administrações de Ronald Reagan, George W. H. Bush, Bill Clinton e George W. Bush colocaram em xeque a eficácia do *War Powers Act*, principalmente porque os presidentes utilizaram durante esse período os acordos executivos como forma de burlar a influência do Congresso, reafirmada pelo Ato. Independente do partido, tanto democratas, como republicanos, não exerceram uma resistência expressiva aos desejos presidenciais e, por isso, a Tese volta a ser debatida.

Com isso em mente, nesse capítulo iremos apresentar os principais artigos que trabalharam a Tese das Duas Presidências de forma direta ou indireta, através de revisão de literatura dos estudos sobre o papel do presidente na formação da política externa norte-americana entre 2000 e 2016. Nesse período foi possível encontrar mais de cinquenta artigos, que podem ser divididos em quatro categorias de acordo com seu foco: a) estudos sobre a relação entre Executivo e Legislativo na formação da política externa dos Estados Unidos; b) estudos históricos sobre a atuação em política externa de Presidentes importantes da história estadunidense; c) estudos sobre o poder do Presidente e suas implicações para a política externa; e, por fim, d) estudos sobre o processo de tomada de decisão em uma abordagem mais burocrática entre Casa Branca e Congresso. Contudo, antes de adentrarmos nas categorias já citadas, iremos apresentar algumas questões fundamentais que irão influenciar o debate de forma determinante.

O capítulo está dividido em quatro partes. Na primeira parte apresentamos as principais críticas e críticos à Tese das Duas Presidências. Na sessão seguinte apresentamos o trabalho de Canes-Wrone, Howell & Lewis (2008), que de forma sucinta apresenta o debate do período aqui analisado e, ao mesmo tempo, uma defesa importante em relação ao ressurgimento da Tese no cenário pós 11/09. Na terceira parte iremos apresentar as quatro categorias de estudos que compuseram o debate entre 2000 e 2016. Na última sessão

¹³ Disponível em: < <http://loc.gov/law/help/war-powers.php>>. Acessado em 07/12/2017.

apresentaremos como esse debate influenciou a escolha do governo de Barack Obama, como o caso a ser analisado nessa dissertação.

3.1 Os críticos e as críticas à Tese das Duas Presidências

O debate produzido pela publicação da Tese das Duas Presidências foi por muito tempo composto por artigos que criticavam as afirmações de Wildavsky (1966). A partir da década de 1970, inúmeros trabalhos questionaram os resultados apresentados na Tese. Basicamente podemos citar duas críticas clássicas, que estão presentes até hoje no debate: a) a Tese teria limitações temporais, pois o cenário de pós II Guerra Mundial influenciou de forma determinante a condução da política externa norte-americana no período; b) o Congresso começou a adotar uma postura mais dura nas negociações com Executivo nas decisões em política externa em consequência do fracasso no Vietnã e do escândalo *Watergate*.

Todavia, dentre os artigos que criticavam a Tese, podemos citar alguns que se destacam por seus achados, pois apresentaram uma contribuição importante no desenrolar do debate. A escolha desses artigos também é influenciada pelo ano de suas respectivas publicações. O período entre o fim da Guerra Fria e antes do 11/09 foi fundamental para questionar a validade da Tese, como veremos a seguir. Dessa forma, apresentaremos os principais argumentos presentes nos trabalhos: Oldfield & Wildavsky (1989); Fleisher et al. (2000); Prins & Marshall (2001).

A primeira crítica apresentada é realizada pelo próprio autor da Tese no artigo publicado em 1989 junto com Duane Oldfield. Os autores admitem que a Tese tinha sua validade condicionada ao contexto histórico do auge da Guerra Fria dentro dos EUA. Oldfield & Wildavsky (1989) afirmam que naquele momento a política doméstica e a política externa eram moldadas em arenas distintas com incentivos e custos de ação diferenciados para presidente e congressistas. Em grande medida, a política externa estava condicionada à estrutura do sistema internacional, ou seja, à bipolaridade. Diferentemente da política doméstica, na qual a margem de manobra na formulação e adoção de políticas era maior.

Levando em consideração que o fator Guerra Fria favorece a validade da Tese, os autores justificam o que compõe esse contexto histórico. Primeiro, dadas as responsabilidades assumidas pelos Estados Unidos após a II Guerra Mundial, o sistema internacional dominou a agenda da Casa Branca. Os presidentes nesse período tiveram mais incentivos para investir

seus recursos na política externa, ao mesmo tempo em que teriam mais custos, caso optassem pela delegação ao Congresso (OLDFIELD & WILDAVSKY, 1989). Logo, qualquer fracasso de política externa seria creditado ao presidente e ao seu gabinete.

Segundo, naquele momento histórico, a formulação da política externa estadunidense estava protegida dos conflitos entre republicanos e democratas dentro do Congresso. Existia, portanto, um consenso em torno da necessidade da cooperação entre os partidos para auxiliar o Presidente na defesa dos interesses nacionais no sistema internacional. Cenário no qual a capacidade de tomada de decisão rápida era fundamental para combater o comunismo soviético. Nesse momento é consolidada a prática do bipartidarismo nas votações ligadas a política externa.

Por fim, o terceiro fator apontado por Oldfield & Wildavsky (1989) é que os competidores do Presidente por influência na formulação da política externa se encontravam fracos e desorganizados. Os congressistas possuem suas demandas eleitorais focadas nos distritos e nos estados. Os grupos de interesse estão também focados em questões de política doméstica. Logo, o presidente é o ator político mais interessado na política externa, pois boa parte dos seus votos dependerá de sua atuação nessa área.

Entretanto, os três fatores que acabamos de listar estão mais presentes nas primeiras duas décadas da Guerra Fria. Se em um primeiro momento os autores apresentam fatores que justificam o argumento da Tese, posteriormente, os mesmos irão explicar o que faz com que ela comece a perder validade explicativa.

Sendo assim, é a partir de meados da década de 1960 que a cooperação entre Presidente e Congresso começa a encontrar entraves, pois nesse período a Guerra Fria não se encontra mais em seu auge. O Governo Eisenhower (1953-1961) foi o último a ter mais sucesso na política externa do que na política doméstica, segundo os autores. A partir desse momento, os presidentes tiveram dificuldade em manter o bipartidarismo, pois o aumento crescente das diferenças ideológicas entre republicanos e democratas causou danos irreparáveis no consenso que existia no período anterior, gerando questionamentos e conflitos políticos. A ruptura é clara, pois em votações decisivas sobre temas de política externa a margem de apoio ao presidente fica abaixo de 30% após o governo de Eisenhower.

A Casa Branca ainda manteve a cooperação entre os partidos utilizando o argumento de defesa das instituições políticas estadunidenses frente à ameaça comunista, em outras palavras, a luta do bem contra o mal. Aliado a isso, temos que durante os anos 1950 até meados da década seguinte os Estados Unidos passaram por grandes mudanças na política

doméstica que mobilizaram o Congresso, tirando o foco desse ator da política externa. Por esses dois motivos, o Presidente Eisenhower conseguiu manter o bipartidarismo.

Oldfield & Wildavsky (1989) acreditam que os valores compartilhados, que davam sustentação ao bipartidarismo durante a década de 1950, gradualmente vão se deteriorando a partir da década seguinte. Assim, a capacidade explicativa da Tese também é afetada. Os autores apontam dois motivos para a ruptura do bipartidarismo. Primeiro, o fracasso da Casa Branca na gestão da Guerra contra o Vietnã. Segundo, o surgimento do período chamado *détente*, no qual a ameaça comunista, que unia ideologicamente os partidos, diminui em intensidade. A aproximação política entre EUA e URSS propiciou questionamentos sobre os objetivos estipulados pelo presidente e seu gabinete na política externa.

A crescente polarização ideológica causada por esses dois fatores alimenta o surgimento de dois grupos políticos¹⁴ que dividiram o Congresso de forma determinante. De um lado, temos os Internacionalistas Liberais, congressistas, essencialmente do Partido Democrata, que apoiavam iniciativas de cooperação – controle de armas, ajuda econômica para países pobres, fortalecimento do sistema de organizações das Nações Unidas – mas colocam menos ênfase na luta armada contra o comunismo ou outras nações. Do outro lado, temos os Internacionalistas Conservadores, em sua maioria membros do Partido Republicano, que apoiam a defesa dos interesses e valores norte-americanos através, sobretudo, da ação militar. Esses indivíduos observavam e julgavam o sistema internacional como um ambiente hostil, no qual estaria mais que justificada a utilização do poder militar para combater o comunismo ou qualquer nação que se colocasse contra os interesses do país (OLDFIELD & WILDAVSKY, 1989).

Para os autores, existe consenso entre os partidos sobre o fracasso político e militar da Guerra do Vietnã. O conflito foi ineficaz tanto no combate ao comunismo, como na defesa das instituições políticas. Só gerou prejuízos materiais, humanos e políticos com outras nações. Contudo, o mesmo consenso não existia sobre como proceder depois do conflito. Isso causa uma clivagem determinante entre democratas e republicanos, consequentemente materializada na discordância entre liberais e conservadores.

¹⁴ Ainda seria possível conceber a existência de um terceiro grupo político, com menor impacto, que corria por fora, os chamados “Não-Internacionalistas”. Tal grupo era formado por indivíduos menos educados e informados, que não viam com bons olhos nem a cooperação nem competição internacional, pois defendiam uma postura mais isolacionista dos Estados Unidos. Contudo, tal grupo não consegue, nesse período ou mesmo posteriormente, ter uma efetiva participação do processo de tomada de decisão. Portanto, é mais correto apresentar somente os Liberais e Conservadores.

Pode aparentar que Oldfield & Wildavsky (1989) desacreditam os argumentos presentes na Tese das Duas Presidências, mas suas críticas foram utilizadas para propor a reformulação do argumento central exposto em 1966. Com isso, os autores apresentam três considerações sobre como a Tese pode ter poder explicativo após a década de 1970.

Primeiro, a clivagem ideológica entre os partidos não afetou todas as áreas da política externa de forma igual. Nos temas de defesa e segurança, a cooperação ainda era amplamente utilizada entre democratas e republicanos. Segundo, as mudanças na política dos Estados Unidos não impossibilitaram que os presidentes fizessem valer suas preferências na política externa; pelo contrário, eles só teriam que procurar novas formas, que não fosse o bipartidarismo. Por exemplo, utilizar os acordos executivos ao invés dos tratados, como forma de consolidar os processos cooperativos internacionais. E, por fim, o poder do presidente na formulação da política externa vai muito além da taxa de sucesso de suas iniciativas no Congresso.

Todavia, os autores não se debruçam com profundidade nessas considerações, algo que feito posteriormente por Fleisher et al (2000) e por Prins & Marshall (2001). Primeiramente, o artigo de Fleisher et al (2000) foi um dos estudos que mais contribuiu para criticar de maneira relevante o trabalho original de Wildavsky (1966), principalmente em torno de sua validade no cenário do pós Guerra Fria. A partir da análise dos níveis de aprovação nas votações no Congresso, os autores afirmam que o nível absoluto de sucesso dos presidentes em política externa em comparação à política doméstica é menor desde a segunda administração Reagan. Essa diminuição do sucesso dos presidentes nas votações de política externa será causada por uma maior polarização do Congresso em torno dos partidos, como também dito por Oldfield & Wildavsky (1989).

Assim, alguns fatores explicativos podem ser apontados. Primeiro, a quebra do bipartidarismo causada em grande parte pelo fracasso no Vietnã e por causa de *Watergate*, como é consenso na literatura. Segundo, reformas dentro do Congresso que melhoraram o acesso dos congressistas às informações referentes à política externa, diminuindo uma vantagem comparativa do presidente no processo de tomada de decisão. Por fim, reformas dentro do Congresso que alteraram a natureza dos temas que são colocados para a votação. Para Fleisher et al (2000), todas essas mudanças que ocorreram durante a década de 1970 em conjunto causaram uma maior polarização ideológica dentro do Congresso. Assim, ao longo da década seguinte o Congresso se tornou cada vez mais partidarista.

No sistema político de separação de poderes dos Estados Unidos, a polarização ideológica entre os partidos produziu dois cenários possíveis. Primeiro, os presidentes que

faziam parte do partido majoritário dentro do Congresso possuíam mais chances de sucesso na sua agenda de política externa, pois dispunham dos votos para aprovar suas preferências. E por consequência, no segundo cenário, os presidentes minoritários dependeriam do bipartidarismo para aprovar suas propostas, principalmente nas votações mais importantes nas quais a maioria necessária é qualificada. Vale ressaltar que grande parte das votações de política externa necessita da maioria qualificada.

Por isso, o aspecto ideológico é fundamental para se entender as mudanças ocorridas no Congresso norte-americano nos últimos quarenta anos. A classificação do congressista entre liberal ou conservador será fator-chave para explicar como este vota em questões de política externa e, mais especificamente, de defesa e segurança. Em outras palavras, o bipartidarismo que dava suporte à lógica da Tese das Duas Presidências irá gradualmente desaparecer devido às disputas entre liberais e conservadores dentro do Congresso, principalmente na escolha sobre as melhores estratégias para a defesa dos interesses norte-americanos no sistema internacional.

Fleisher et al (2000) apontam um aspecto decisivo para a maior polarização ideológica: os partidos começaram a ser mais ideologicamente homogêneos. No período anterior, principalmente em administrações republicanas, era possível formar coalizações ideológicas entre republicanos e democratas, especialmente porque os democratas do sul estavam ideologicamente próximos dos republicanos, como conservadores. Entretanto, mudanças na arena política durante a década de 1980 propiciou o surgimento de uma base democrata mais homogênea, especialmente no sul dos Estados Unidos. Como resultado, tornou-se complicado encontrar formas de se criar coalizões ideológicas entre os partidos para auxiliar presidentes minoritários. Pois mesmo que membros da oposição ainda dessem suporte para a política externa do Presidente, esse número era muito menor do que outrora (FLEISHER et al., 2000).

Além de suas proposições teóricas, a maior contribuição do artigo reside na análise empírica realizada pelos autores com dados de votações entre 1953 a 1996, tanto na Casa dos Representantes, como no Senado norte-americano. Fleisher et al. (2000) encontram uma diferença de tempo entre a diminuição do bipartidarismo entre as câmaras. A Casa é mais sensível a fatores como Guerra do Vietnã e *Watergate*. Isso, em grande medida, é comprovado pelos dados coletados pelos autores, pois entre 1953 e 1972 a taxa de cooperação na política externa era de 29%, algo que reduziu no período seguinte, de 1973 a 1996, para apenas 17%. Por outro lado, no Senado em ambos os períodos ela permanece em 29%. Tal diferença entre as câmaras é importante, pois historicamente o Senado está mais ligado à

política externa do que a Casa, mais focada na política doméstica. Devido a isso, já era esperado que o Senado fosse mais próximo do presidente.

Todavia, os presidentes minoritários continuaram tendo maior sucesso na política externa do que na política doméstica, em ambas as câmaras. Principalmente os republicanos, que conseguiram valer suas preferências na política externa ao longo do período analisado pelos autores. Mas os autores questionam que cada vez mais essa margem superior está se estreitando entre política externa e doméstica. Em outras palavras, a Tese como proposta por Wildavsky (1966) não teria mais fôlego. Cada vez mais, o partido de oposição, assim como seus líderes, se opõe publicamente aos objetivos de política externa do Presidente, questionando e complicando a aprovação de sua agenda. A polarização ideológica partidária desempenha um papel fundamental no processo de formação de coalizões para as votações. Ou seja, um cenário bem diferente do bipartidarismo que imperou entre 1945 e 1975.

Seguindo a linha de Fleisher et al (2000), o estudo de Prins & Marshall (2001) procura, através de uma análise empírica, detectar as novas facetas do relacionamento entre Executivo e Legislativo, ao mesmo tempo em que busca testar a validade da Tese durante e após do fim da Guerra Fria. Seguindo a linha defendida posteriormente por autores como Lindsay (2003), Prins & Marshall (2001) dividem a política externa em dois tipos: a) defesa e segurança; e b) demais temas, como política comercial.

A lógica dos autores é que, durante a Guerra Fria, toda a política externa estava inserida na estratégia de defesa e segurança dos interesses político-militares dos EUA no sistema internacional, por causa da URSS. No pós Guerra Fria, as relações internacionais sofreram importantes mudanças que impactaram diretamente na política externa norte-americana. Não é necessário mais combater a ameaça comunista com todas as políticas possíveis. O descongelamento da pauta produz interesse em outros atores políticos domésticos pela política externa e estes começam a influenciar de forma mais assertiva no processo de tomada de decisão em determinadas áreas, principalmente em questões econômicas.

A separação entre política externa geral e política externa de defesa e segurança facilita a comparação da cooperação entre os partidos durante e no pós Guerra Fria. A década de 1990 foi um período de grandes mudanças na vida política norte-americana. Poucos congressistas viam a política externa e de defesa como responsabilidade única e exclusiva do presidente. Por isso, o presidente Bill Clinton disse que “sentia saudades da Guerra Fria”, pois o Congresso delegava muito mais a política externa e de defesa aos presidentes naquela época (PRINS & MARSHALL, 2001, p.661).

Prins & Marshall (2001) procuram, ao longo do seu argumento, responder duas questões fundamentais que irão contribuir de forma importante para o debate sobre a Tese. Primeira questão: quais fatores influenciariam de forma mais determinante a ocorrência e o nível do bipartidarismo na política externa e na política de defesa? Seriam os fatores internos ao Congresso, como as reformas institucionais do *War Powers Act* (1973), ou fatores externos como o partido do Presidente e a conjuntura do sistema internacional? Segunda questão, ao propor a distinção dos fatores em internos e externos, os autores esperam encontrar indícios sobre qual perspectiva teórica explica melhor o fenômeno do bipartidarismo: Tese das Duas Presidências ou abordagens sobre o ressurgimento do Congresso¹⁵ na política externa a partir da década de 1970.

O sucesso do presidente estaria dependente tanto do apoio dos seus aliados políticos, como de seus opositores, principalmente quando pensamos nos presidentes minoritários. Na visão dos autores, isso demonstra que a priori as perspectivas, focadas no ressurgimento do Congresso, estariam mais preparadas para explicar o bipartidarismo. No cenário pós Guerra Fria, o Presidente teria que garantir o apoio dos membros de seu partido através de negociações internas, pois não existe necessariamente um consenso sobre os objetivos primários da política externa da nação, nem no mesmo partido. As próprias reformas institucionais fizeram com que os membros do partido do presidente não tivessem incentivos eleitorais para proteger sem questionamentos suas preferências. Especialmente depois que a opinião pública criticou massivamente a incursão no Vietnã. O alinhamento entre membros do mesmo partido não era algo automático.

Prins & Marshall (2001) recordam que Fleisher et al. (2000) mostraram de forma consistente que a Tese não conseguia mais explicar as diferenças entre as taxas de cooperação entre política externa e interna. Em grande medida, esse trabalho provou que o argumento de Wildavsky (1966) só era válido para os presidentes minoritários do Partido Republicano. Contudo, a divisão entre política externa e de defesa abre uma nova possibilidade de análise que pode modificar os resultados encontrados por Fleisher et al. (2000). Os autores expandem a linha temporal analisada anteriormente, abarcando o período de 1953 a 1998, e esperam encontrar indícios que comprovem um maior bipartidarismo durante a Guerra Fria do que no pós. Algo que é confirmado durante a análise empírica das votações realizada pelos autores.

¹⁵ As abordagens que trazem o ressurgimento do Congresso como foco de suas análises em grande medida irão defender a importância dos fatores centrados no Congresso para explicar a formulação da política externa norte-americana a partir da década de 1970. Podemos citar fatores como comitês e dos partidos políticos nas relações entre Executivo e Legislativo no processo de tomada de decisão.

Prins & Marshall (2001) descobrem que o colapso do bipartidarismo começa logo após o fim da Guerra do Vietnã, em 1975, e gradualmente aumenta no pós Guerra Fria. Os resultados estão em concordância com os de Fleisher et al., (2000). Entretanto, quando analisamos separadamente os dados referentes à política externa e de defesa, fica claro o impacto da Guerra Fria no nível do bipartidarismo, pois as políticas de defesa gozam de níveis de bipartidarismo muito menores no pós Guerra Fria. Os presidentes encontram cada vez mais sucesso na política comercial, por exemplo, do que nas políticas de defesa.

Nos momentos nos quais o governo estava dividido, ou seja, não tinha controle ou do Senado ou da Casa dos Representantes, existia uma tendência de que se o Presidente se manifestasse a favor ou contra uma política, a oposição, na maioria dos casos, iria contrapor-se com mais força à preferência do Presidente. Isso mostra claramente uma postura mais agressiva dos membros do Legislativo em comparação ao período anterior (PRINS & MARSHALL, 2001).

Podemos notar que os fatores externos desempenham um papel importante nas mudanças em torno da relação entre Executivo e Legislativo. Tanto a Guerra do Vietnã como o fim da Guerra Fria mostraram um novo leque de possibilidades de atuação do Congresso na política externa. A Guerra do Vietnã criou dúvidas importantes sobre os benefícios da delegação da política externa ao presidente, principalmente devido aos custos políticos que gerou para inúmeros membros da Casa dos Representantes. Ao mesmo tempo, o fim da Guerra Fria produz um cenário internacional com oportunidades de cooperação e ameaças igualmente difusas e espalhadas. Não existia mais a centralização no combate ao comunismo. As incertezas geravam debates acirrados entre os partidos e entre os atores políticos. Mas não por muito tempo. Em setembro de 2001 a história dos EUA mudaria mais uma vez e o impacto na política externa não poderia ter sido maior.

3.2 O ressurgimento do bipartidarismo

O fim da Guerra Fria e as consequentes mudanças da política externa dos Estados Unidos colocaram mais uma vez em xeque os pressupostos da Tese das Duas Presidências. A ameaça comunista era o principal elemento que dava suporte ideológico ao bipartidarismo, justificando a delegação da política externa do país ao presidente. Inúmeros estudos buscavam comparar os dois períodos, tendo por objetivo mostrar como o Congresso ressurge como um

ator central da política externa norte-americana, sendo no pós Guerra Fria um competidor direto no processo de tomada de decisão.

Todavia, os atentados terroristas de 2001 mudaram novamente a relação entre presidente e Congresso na política externa. A Guerra ao Terror novamente unificou o país em torno de um inimigo em comum, como outrora tinha acontecido com o comunismo. O bipartidarismo retornou e o presidente novamente encontrou apoio do Congresso. A Guerra do Afeganistão (2001-2014) encontrou amplo apoio da opinião pública e de ambos os partidos. A Invasão do Iraque (2003-2011) também encontrou, no início, amplo apoio populacional, além de garantir a reeleição de George W. Bush. Naquele momento, a lógica das Duas Presidências parecia ter ressurgido com uma força jamais pensada por seus críticos.

Por outro lado, a incursão realizada pelos EUA no Iraque, que ajudou a reeleger Bush de forma incontestável, também foi o primeiro passo de uma avalanche de acontecimentos que desgastaram não só seu segundo mandato, como mantiveram o Partido Republicano longe da Casa Branca até 2017. Aliado à crise financeira de 2008, o fracasso em encontrar armas nucleares no Iraque mostrou que a administração de Bush abusou da liberdade de decisão na política externa. Mais uma vez a clivagem entre conservadores e liberais ficou clara entre os partidos. O Governo Barack Obama teve que lidar com um Congresso muito mais atuante na política externa. No capítulo 4, apresentaremos como a contestação impactou nas votações dentro do Senado.

Com isso em mente, o estudo de Canes-Wrone, Howell & Lewis (2008) traz uma ampla revisão do debate até o Governo de George W. Bush (2001-2009). Ao mesmo tempo, apresenta uma análise empírica que almeja explicar como a Tese das Duas Presidências volta ser relevante na análise da política externa no pós 11/09. Então, podemos destacar duas contribuições importantes do artigo: a) os autores apresentam uma lógica institucional que fornece suporte ao argumento de que o Congresso possui incentivos para delegar a política externa ao Presidente; b) os autores testam o argumento central de Wildavsky (1966) utilizando dois tipos de política, as dotações orçamentais (nas quais o Congresso não pode delegar para o presidente o poder de decisão) e o processo de criação de agências governamentais, no qual a delegação pode ser realizada com facilidade.

Canes-Wrone, Howell & Lewis (2008) afirmam, que em ambos os casos, é possível notar que os presidentes exercem mais influência quando o tema está relacionado à política externa do que na doméstica. Os autores acreditam que o Congresso possui incentivos para delegar alguns temas de política externa ao Presidente, principalmente questões ligadas à defesa e segurança. Seria muito custoso em termos eleitorais para os congressistas se oporem

a Guerra ao Terror, por exemplo. Uma vez que, qualquer contestação ou apatia naquele momento por parte do Congresso, poderia ser interpretada como omissão diante a uma ameaça ao país.

Devido a isso, uma das maiores virtudes do estudo é apresentar como os fatores institucionais explicam o poder de influência que o Presidente consegue exercer no Congresso em votações ligadas a política externa. Primeiro, o Presidente possui vantagens políticas para atuar no cenário internacional como representante diplomático e comandante-chefe das forças armadas, como presente na Constituição. Segundo, a quantidade e a qualidade superior das informações sobre política externa que os presidentes têm acesso é algo com o qual o Congresso não consegue competir. Interessante notar que esse elemento da informação está presente desde Wildavsky (1966). Terceiro fator, os diferentes incentivos eleitorais existentes entre o presidente e os congressistas para serem mais ativos na política externa. A soma dos fatores ajuda a explicar os incentivos dos congressistas para delegar a política externa ao presidente.

O primeiro fator está diretamente ligado à utilização dos acordos executivos para que o Presidente consiga agir no cenário internacional com a velocidade necessária para tomar as decisões de política externa. A possibilidade de utilizar esse tipo de mecanismo para consolidar os arranjos cooperativos com outros países traz uma vantagem determinante para que o Presidente possa agir primeiro que o Congresso. Caso o Presidente consiga assinar um acordo executivo com outra nação é muito custoso para o Congresso tentar vetá-lo como se fosse um tratado internacional. Portanto, a utilização dos acordos executivos garante um grau de liberdade na formulação da política externa fundamental para consolidar o papel do presidente. Na prática, após um acordo executivo ser assinado, o Congresso realiza uma votação sobre a matéria com o intuito de passar a ideia de legitimação daquela ação, mesmo que o presidente não necessite de tal suporte.

O segundo fator, o acesso e a qualidade das informações, é uma vantagem também presente na literatura sobre o tema. Em via de regra, o Presidente possui mais acesso às informações do que o Congresso na política externa. Robert Dahl (1983) afirma que o Presidente possui um quase monopólio sobre as informações do sistema internacional dentro da estrutura política norte-americana. Isoladamente, apareceram, ao longo do tempo, congressistas que se interessavam por temas de política externa. Contudo, em comparação com os presidentes, dispunham de menos recursos para coletar informações sobre o tema e por isso não representaram grandes ameaças aos interesses da Casa Branca. Então, podemos supor que os senadores interessados (e ativos) na política externa, almejavam concorrer a

Presidência em algum momento de suas carreiras políticas, como ocorreu nas eleições de 2008. Tanto o candidato republicado, o Senador John McCain (Arizona), como o candidato democrata o Senador Barack Obama (Illinois), foram congressistas ativos nas discussões de política externa ao longo de suas trajetórias políticas e utilizaram tal histórico como propaganda eleitoral.

O terceiro fator, por sua vez, traz a questão sobre custos e benefícios do processo de tomada de decisão, ou seja, os incentivos eleitorais diferentes a que estão submetidos presidente e congressistas. Esse também é o argumento clássico que ganha força no cenário pós 11/09. Os incentivos eleitorais são distintos porque a política externa é um fator determinante na eleição presidencial, algo que não se aplica nas eleições para o Congresso na mesma proporção. Logo, os presidentes, em via de regra, não podem se omitir no processo de tomada de decisão, além de não economizarem recursos para tal.

Os grupos de interesse, que são tão importantes dentro da lógica de funcionamento do Congresso norte-americano, não possuem o mesmo nível de atuação na política externa. São responsáveis por financiar campanhas e influenciar as votações através da prática do *lobby*. Contudo, Canes-Wrone, Howell & Lewis (2008) afirmam que, dentro da política externa, a influência dos grupos de interesse é limitada e pouco organizada até hoje, como era no período analisado por Wildavsky (1966). Baumgartner & Leech (2001) corroboram com essa percepção quando identificam que só existem três grupos de interesse entre os trinta mais poderosos dentro dos Estados Unidos ligados diretamente a temas de política externa. Logo, é possível dizer que os congressistas priorizam a política doméstica, pois essa está intrinsecamente ligada a suas reeleições através dos interesses dos grupos organizados.

Levando esses fatores em consideração, os autores supõem que os congressistas irão privilegiar a prática da delegação da política externa aos cuidados do presidente e de sua equipe, especialmente no cenário do pós 11/09. A prática da delegação será realizada tanto de forma ativa como passiva, pois o Presidente tenderá a aproveitar toda e qualquer oportunidade de aumentar sua liberdade de ação. Contudo, em alguns momentos, o excesso de poder pode gerar repercussões graves. Os custos políticos gerados pelo fracasso no Vietnã durante a Guerra Fria e no Iraque no contexto da Guerra ao Terror mostram como a liberdade excessiva de ação pode gerar malefícios para o país, principalmente em termos econômicos.

Com efeito, nas duas últimas seções, vimos que o argumento original da Tese foi modificado por três momentos históricos fundamentais. A primeira ruptura se deu após a Guerra do Vietnã. O fracasso dos EUA produziu mudanças internas no Congresso que visavam uma maior atividade de senadores e deputados na política externa. Entretanto,

presidentes a partir de Reagan utilizaram os acordos executivos como forma de limitar essa maior participação do Congresso. O fim da Guerra Fria, por sua vez, promoveu novas mudanças das quais podemos destacar a separação da política externa em temas. O fim do Comunismo abriu a margem de manobra dos atores políticos norte-americanos dentro do processo de tomada de decisão. Portanto, a partir desse momento, a lógica das duas presidências tem sua capacidade explicativa mais limitada às votações de política externa que tratam diretamente de defesa e segurança nacional. Esse período vai ser marcado, então, por uma agenda de política externa que ainda busca sua nova identidade. Nesse sentido, os ataques terroristas do 11/09 serviram como argamassa que irá unir novamente os partidos em termos ideológicos. O consenso gerado pela necessidade de combater o terror produz um novo cenário de apoio ao Presidente, através do bipartidarismo. Os três momentos históricos abordados pelos artigos de Oldfield & Wildavsky (1989), Fleisher et al (2000), Prins & Marshall (2001) e Canes-Wrone, Howell & Lewis (2008) nos ajudam a entender como a Tese pode ser reformulada para ter sentido no atual cenário político internacional e doméstico dos EUA. A seguir, apresentamos um quadro que resume as principais diferenças entre o argumento inicial de Wildavsky (1966) e sua reformulação em 1989.

O período entre 2000 e 2016 é muito frutífero para a discussão sobre o papel do Presidente e do Congresso na política externa. Na próxima seção, abordaremos algumas linhas de análise que se desenvolvem nesse período, buscando principalmente apresentar quais tópicos já foram estudados pela literatura.

Tabela 1 - Diferenças na Tese das Duas Presidências: original e reformulada

Conceitos-chave	Tese Original	Tese Reformulada
Presidente	Líder da política externa.	Líder da política externa.
Congresso	Apoio ao Presidente através do bipartidarismo.	Apoio ao Presidente a depender da área.
Política Externa	Todos os temas.	Divisão em áreas: segurança e defesa nos quais ocorre mais bipartidarismo.

Fonte: elaborado pelo autor.

3.3 A Tese das Duas Presidências e a política externa norte-americana: a produção acadêmica entre 2000 e 2016

Nessa parte do capítulo iremos apresentar uma revisão de literatura sobre o tema, especificamente a partir de 2000. Os artigos foram pesquisados e acessados através da ferramenta de pesquisa acadêmica Portal de Períodos Capes¹⁶, fornecida aos estudantes de instituições de ensino superior no Brasil pelo Ministério da Educação (MEC). De forma complementar, também utilizamos a ferramenta Google Acadêmico¹⁷. Os artigos selecionados deveriam contemplar dois critérios básicos: 1) o ano de publicação corresponderia ao período entre 2000 e 2016 e; 2) deveriam possuir no título ou como palavra-chave algum dos termos seguintes: Presidente, Congresso, política externa e Tese das Duas Presidências. A partir desses critérios encontramos uma amostra de mais de cinquenta artigos.

Por meio da leitura e análise dos artigos coletados, podemos dividi-los em quatro categorias. Primeira categoria, estudos sobre a relação entre presidente e Congresso na formação da política externa dos Estados Unidos. Segunda, estudos de caráter descritivo sobre a atuação em política externa de presidentes importantes da história estadunidense, apresentando suas doutrinas de atuação. Terceira categoria, análises sobre o poder da Presidência e suas implicações para a política externa. E, por fim, estudos sobre o processo de tomada de decisão na relação burocrática entre Casa Branca e Congresso.

A ideia é apresentar como o debate acadêmico sobre presidente, Congresso e política externa nos EUA evoluiu ao longo dos últimos anos em relação à Tese das Duas Presidências de 1966. Assim, procuramos entender o que já foi estudado sobre o tema e aquilo que ainda necessita ser explorado. O objetivo, então, é justificar a escolha do Governo Barack Obama (2009-2016) como o período a ser analisado na dissertação.

O primeiro grupo de artigos trata diretamente do tema da Tese, a relação entre o presidente e o Congresso no processo de tomada de decisão para a política externa. No segundo grupo estão estudos de caráter descritivo que trabalham a atuação em política externa de alguns presidentes que marcaram a história dos Estados Unidos. Podemos dividir esses artigos em dois subgrupos. Primeiro, temos trabalhos que contam relatos históricos, analisando elementos importantes da política externa de presidentes que participaram de guerras. No segundo subgrupo, podemos identificar artigos que compuseram uma edição

¹⁶ Disponível em: <<http://www.periodicos.capes.gov.br/>>.

¹⁷ Disponível em: <<https://scholar.google.com.br/>>.

especial da *Presidential Studies Quartely*, publicada em 2006, na qual os autores buscaram identificar doutrinas de atuação de presidentes durante a Guerra Fria.

No terceiro grupo temos artigos que trabalham um aspecto fundamental da Tese das Duas Presidências, o poder do presidente na formulação da política externa. Os autores tentarão identificar quais as diferenças de poder entre presidente e Congresso, apontando quais são as principais prerrogativas institucionais e artifícios políticos que os Presidentes utilizam.

No quarto e último grupo, temos pesquisas que discutem o processo de tomada de decisão dentro da política externa dos Estados Unidos em uma perspectiva mais burocrática. Iremos entender que a Presidência não é apenas composta pelo presidente em si. Existe um conjunto de instituições ligadas ao presidente que fornecem aparato jurídico e burocrático para produção da sua agenda, nas políticas externa e interna. Podemos destacar que, após o 11/09, essa estrutura foi reforçada através do *USA Patriot Act* e materializada com a criação de novas agências de segurança, a exemplo do *Department of Homeland Security*. Sendo assim, nesse grupo a principal preocupação dos autores é identificar como a burocracia que faz parte da Presidência se relaciona e interage com a burocracia do Congresso norte-americano dentro da política externa.

Na tabela a seguir, apresentamos o argumento central de cada artigo dividido em grupos. Na sequência, mostramos de forma sucinta o argumento central da maioria dos artigos do primeiro grupo, pois estes são os mais importantes para a dissertação, uma vez que tratam diretamente da relação entre presidente, Congresso e bipartidarismo.

Tabela 2 - Resumo da revisão de literatura sobre a relação entre presidente e Congresso para política externa dos EUA

Grupo 1. Relação entre Presidente e Congresso	Grupo 2. Análises Históricas	Grupo 3. O Poder do presidente	Grupo 4. Abordagem burocrática
Prins & Marshall (2001): presente na seção 2.1.	Kapur (2011): valores atribuídos a William McKinley.	Conley (2011) e Rice (2010): uso de acordos, ao invés de tratados.	Burke (2001): políticas presidenciais formadas dentro da Casa Branca.
Beckmann & Kumar (2011): polarização crescente do Congresso.	Russell (2008): Theodore Roosevelt.	Cooper (2005): com o uso dos acordos, apatia dos demais atores.	Burke (2005): Presidente como conselheiro do <i>National Security Council</i> .
Rhodes (2014): bipartidarismo para	Clements (2004): Woodrow Wilson.	Edwards (2009), Ivie & Giner (2007), Olson	Friedman (2011) e Jacobson (2010): eventos

captar votos.		(2004), Pious (2011) e Taylor (2007): uso da retórica de combate a um inimigo comum.	críticos.
Young (2013): utiliza crises de PE para incentivar o bipartidarismo.	Rhodes (2013): Roosevelt (direitos humanos).	Hargrove (2001): revisão de literatura sobre o tema poder presidencial.	Kassop (2003): reformas institucionais realizadas pelo <i>USA Patriot Act</i> .
Crockett (2000): se o Presidente é minoritário em uma das câmeras, atua como “líder da oposição”.	Logevall (2004): Lyndon Johnson (Guerra do Vietnã).	Peake (2001) e Rex (2011): importância da agenda presidencial.	Martin (2005): uso de acordos executivos como uma decisão estratégica.
Lee (2013): se o Presidente é minoritário em uma das câmeras atua como “líder do partido”.	Brands (2004): George W. H. Bush (Guerra do Golfo).	Pious (2007): importância da Constituição dos EUA.	Mitchell (2010) e Newmann (2004): análise comparativa.
Edwards (2000): dificuldades de coalizões entre Presidente e Congresso.	Gilderhus (2006): Doutrina Monroe.		Walcott & Hult (2005): modelo de organização burocrática da Casa Branca.
Eshbaugh-Soha (2010): sucesso do bipartidarismo depende dos temas.	Merril (2006): Doutrina Truman.		
Krutz & Peake (2006): acordos executivos X tratados.	Hahn (2006): Doutrina Eisenhower.		
Lindsay (2003): cooperação entre Presidente e Congresso pós 11/09.	Rabe (2006): Doutrina Johnson.		
Mack, DeRouen & Lanoue (2013): cooperação influenciada pela opinião pública.	Kimball (2006): Doutrina Nixon.		
Marshall & Prins (2011): quando não-cooperação, recurso das	Pach (2006): Doutrina Reagan.		

ações militares.			
Relyea (2003): composição do Departamento de <i>Homeland Security</i>			
Villalobos, Vaughn & Azari (2012): cooperação depende da qualidade da legislação.			

Fonte: elaboração do autor.

Nesse grupo de artigos podemos destacar duas principais preocupações. Primeiro, o que é preciso para que a cooperação entre o presidente e o Congresso ocorra? Ou seja, a que fatores o bipartidarismo está vinculado? Sendo assim, teríamos alguns cenários possíveis, de acordo com esses autores: a) Congresso constringendo o presidente; b) Congresso dividido ideologicamente entre os partidos; e c) Presidente tentando captar votos dos congressistas próximos ao centro ideológico.

Beckmann & Kumar (2011) afirmam que a polarização ideológica dos congressistas norte-americanos pode auxiliar os presidentes a obter mais sucesso nas votações sobre política externa. Pois, uma vez dividido o Congresso, haverá sempre um grupo mais específico de congressistas no qual o presidente pode focar seus recursos políticos, garantindo melhores chances de vitória na aprovação de leis que interessam a Casa Branca¹⁸. Em contrapartida, Rhodes (2014) defende a ideia de que o melhor meio para assegurar o bipartidarismo na política externa é através dos congressistas localizados no centro ideológico do Congresso. Os presidentes deveriam focar os seus recursos políticos naqueles congressistas que, independentemente do partido, possuíssem uma postura equilibrada em relação às discussões de política externa. Indivíduos mais extremistas deveriam ser evitados, pois a possibilidade de mudança de voto é pouco provável. Portanto, para Rhodes (2014) um Congresso mais dividido ideologicamente não ajuda o presidente, como é defendido por Beckmann & Kumar (2011).

A relação entre Casa Branca e Congresso também está condicionada ao número de cadeiras que o partido do presidente ocupa, seja na Casa dos Representantes ou no Senado. No cenário no qual o partido do presidente possui a maioria dos assentos, ou seja, é majoritário, o bipartidarismo se torna um recurso somente necessário nas votações que

¹⁸ Os autores chegam a essa conclusão a partir da análise das votações dentro do Congresso entre 1953-2008.

necessitam de maioria qualificada, fator que facilita a margem de manobra do partido e do presidente. Por outro lado, caso o partido seja minoritário em uma das duas câmaras, o bipartidarismo é necessário em todas as votações, independente da necessidade da maioria ser simples ou qualificada. Nesse segundo cenário, de acordo com os autores selecionados, o presidente pode desempenhar dois papéis em termos políticos práticos: o papel de “líder da oposição” (CROCKETT, 2000)¹⁹ ou de “líder do partido” (LEE, 2013) dentro do Congresso.

É interessante ressaltar que, em termos formais, o presidente não pode desempenhar essas funções. Ambas são desempenhadas por congressistas membros do partido do presidente. Os autores buscam alertar sobre o papel político que o presidente pode desempenhar de forma indireta, como agente de pressão sobre o partido de oposição. Independente do rótulo, nos dois casos, o presidente utiliza das suas prerrogativas constitucionais para influenciar o Congresso, fator já alertado por outros autores na literatura. A partir dessas prerrogativas, os presidentes fortaleceram a instituição Presidência através da utilização de agências governamentais subordinadas ao Executivo, como FBI e CIA.

Contudo, como o Congresso possui controle sobre o orçamento norte-americano, sua participação dentro da formação das agências também é sentida. Relyea (2003) apresenta como Casa Branca e Congresso definiram a composição do *Department of Homeland Security* e quais foram os impactos dessa disputa para a política externa norte-americana. Especialmente porque este departamento é uma das principais agências vinculadas à Guerra ao Terror²⁰. Segundo Relyea (2003), a vitória da Casa Branca na disputa por influência na criação deste departamento consolidou o mesmo como um símbolo do aumento do poder do Presidente no cenário pós 11/09.

Dessa forma, o que é preciso considerar para que a cooperação entre presidente e Congresso ocorra através do bipartidarismo? Os autores fornecem três potenciais fatores explicativos: a) a percepção dos congressistas da qualidade da legislação; b) a influência da opinião pública e; c) a influência do tema de votação. Villalobos, Vaughn & Azari (2012) afirmam que o fator determinante para os congressistas apoiarem, ou não, uma política oriunda da agenda presidencial, é a percepção desses em torno da qualidade da legislação²¹.

Por sua vez, o estudo de Mack, DeRouen & Lanoue (2013) entende que, quando a opinião pública norte-americana é influenciada pela existência de uma ameaça internacional,

¹⁹ Essa interpretação muda de forma importante o modo como as barganhas políticas são realizadas dentro do Congresso para aprovação das políticas.

²⁰ A sua criação foi justificada pelos ataques diretos realizados ao território norte-americano.

²¹ A afirmação é respaldada em dados de votações

como foi a URSS na Guerra Fria, tanto o Congresso como o Presidente buscarão meios de cooperar na formulação da política externa. Mais uma vez a importância dos temas relacionados à defesa e segurança se apresenta, como já apontado por Prins & Marshall (2001) na seção 2.1 dessa dissertação.

Seguindo essa linha de raciocínio, para Lindsay (2003), os atentados terroristas do 11/09 mudaram novamente a relação entre o presidente e o Congresso na formulação da política externa. Existe um retorno do bipartidarismo, no qual o Presidente George W. Bush e seu gabinete fazia valer suas preferências e recebia apoio do Congresso. Em outras palavras, a opinião pública teria mais influência em temas ligados a segurança e defesa, principalmente no período pós ataques terroristas do 11/09.

Em contrapartida, na não-ocorrência de bipartidarismo, quais recursos o presidente possui para fazer valer suas preferências frente ao Congresso? De acordo com os artigos, podemos citar quatro possibilidades: a) formação de coalizões; b) uso de acordos executivos; c) uso da força (ações militares) e; d) aproveitamento das crises de política externa.

Dentre os meios para obter apoio em suas preferências, o presidente pode utilizar estratégias distintas, como a formação de coalizões. O estudo de Edwards (2000) apresenta as principais dificuldades e desafios que os presidentes enfrentam na hora de formar coalizões dentro do Congresso para dar suporte às suas políticas perante a opinião pública. Contudo, para Eshbaugh-Soha (2010), para aprovar uma política o mais importante não é a formação de coalizões, mas o tema da política. O autor encontra uma ampla variação nas taxas de bipartidarismo entre os temas. Votações sobre defesa e segurança, por exemplo, possuem maiores chances de cooperação entre os Partidos²². Em outras palavras, o tema da votação favorece a formação de coalizações independente do partido do Presidente.

Outra estratégia disponível para o Presidente é a utilização de acordos executivos ao invés de tratados internacionais para formalizar as relações internacionais dos Estados Unidos. De acordo com o estudo de Krutz & Peake (2006) existem duas hipóteses que podem explicar o uso de tal recurso: ou objetivo é fugir de discussões com o Senado, ou existe uma busca por uma maior eficiência na formulação da política externa. Após testarem ambas as hipóteses²³, os autores encontram maiores evidências para a confirmação da segunda, contrariando o entendimento comum sobre o tema.

²² Seus resultados são pautados em dados das votações entre 1949 e 2006.

²³ Utilizam dados de 1949 até 1998.

Finalmente, Marshall & Prins (2011) argumentam que os presidentes utilizam a força (ações militares) quando sua habilidade de influenciar o Congresso é limitada e, por outro lado, irão evitar ações militares quando o Congresso apoia sua agenda de política externa. Seguindo a mesma lógica, Young (2013) propõe que os presidentes utilizam as crises internacionais para justificar ações unilaterais como estratégia de ação, a exemplo da Invasão do Iraque (2003-2011). Em um momento de crise dificilmente o Congresso irá se opor as preferências do Presidente. Portanto, nos dois argumentos está presente a ideia de que os presidentes utilizam o sistema internacional, e os seus desafios, como estratégia para alcançar apoio do Congresso na política externa. A seguir, explicaremos como a revisão de literatura feita ao longo do capítulo foi fundamental para a escolha do Governo Obama como principal contribuição dessa dissertação para o debate sobre a Tese das Duas Presidências.

3.4 Por que o Governo de Barack Obama?

Ao longo do capítulo procuramos identificar e apresentar os principais elementos presentes no debate acadêmico gerado a partir da publicação da Tese das Duas Presidências por Wildavsky em 1966. Mostramos de forma sucinta as principais críticas à Tese, assim como seu ressurgimento após o 11/09. Assim, é possível pontuar momentos decisivos dentro dessa trajetória: início da Guerra Fria, Guerra do Vietnã, Escândalo *Watergate*, fim da Guerra Fria, atentados terroristas do 11/09, Invasão do Iraque, eleição de Barack Obama. Cada momento decisivo marca mudanças nessa relação de forças entre Executivo e Legislativo.

Partindo especificamente para os artigos publicados entre 2000 e 2016, podemos categoriza-los em quatro grupos distintos de análise, mas que dialogam diretamente com os temas presentes no debate da Tese. Pelo volume de publicações e por seu pluralismo analítico notamos que, como dito por Canes-Wrone, Howell & Lewis (2008), debater a Tese das Duas Presidências nunca esteve tão em pauta na academia norte-americana. Isso se deve em grande medida à atuação de George W. Bush, que reacendeu não só a validade da Tese, mas também uma discussão mais profunda sobre os limites do poder presidencial. Os subsequentes

fracassos dos republicanos em retornar a Casa Branca também mostram que o processo de tomada de decisão centralizado no Executivo pode gerar custos a quem está no poder²⁴.

A partir da revisão, podemos afirmar que o Governo Obama é um tema pouco explorado. A maioria dos artigos avalia o bipartidarismo até 2008, último ano do Governo George W. Bush. Ao mesmo tempo não encontramos, através dos nossos critérios de busca, uma produção significativa na academia brasileira. Vale ressaltar que estudos sobre a política externa dos Estados Unidos são inúmeros, mas poucas pesquisas focam na relação entre Executivo e Legislativo dentro da formação da política externa. Neste sentido, propomos então expandir esse banco de dados e apresentar uma discussão mais completa e profunda sobre um período ainda pouco estudado, tanto na academia norte-americana como na academia brasileira, o Governo de Barack Obama (2009-2016).

²⁴ As derrotas de John McCain e Mitt Romney, candidatos republicanos, para o democrata Barack Obama em 2008 e 2012 respectivamente.

4 A POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA PÓS II GUERRA MUNDIAL

A análise da política externa norte-americana foi ao longo dos anos um dos temas mais estudados em Ciência Política e Relações Internacionais. As próprias teorias de Relações Internacionais são em grande medida influenciadas pela ação e interesses norte-americanos no sistema internacional. Na interpretação de Waltz (1979) isso é perfeitamente justificado, pois qualquer teoria da política internacional que não fosse baseada nas ações das grandes potências não seria útil para o desenvolvimento da disciplina. Após a II Guerra Mundial os EUA assumiram o posto de grande potência internacional. Com o passar dos anos, novos centros de poder surgiram, caso da URSS, do Japão e atualmente da China. Todavia, os EUA permaneceram como a maior economia e maior potência militar do planeta. Tendo em vista a importância dos EUA para os demais membros do sistema internacional, entender como sua política externa é pensada e executada apresenta-se como um desafio para qualquer estudioso de Relações Internacionais.

Com isso em mente, a eleição de Barack Obama em 2008 foi vista por muitos analistas como um sinal de mudança tanto na política interna, devido a forte crise econômica que o país vivia, como na política externa. Obama foi o primeiro a criticar publicamente o presidente George W. Bush em relação à invasão do Iraque em 2003. O ainda Senador de Illinois afirmou se tratar de uma guerra “burra”, pois tiraria o foco da verdadeira ameaça: o grupo terrorista Al-Qaeda liderado por Osama Bin Laden (FITZGERALD & RYAN, 2014). Portanto, existia a expectativa de que o Presidente Obama iria realizar mudanças importantes no modo como a política externa norte-americana estava sendo pensada e executada. Existiu, então, de fato uma ruptura ou apenas pequenos ajustes? É o que iremos refletir no capítulo 4.

Assim, antes de avaliarmos a política externa durante o Governo de Obama, é importante entender como a política externa dos EUA foi consolidada ao longo do tempo. No primeiro momento, iremos apresentar as principais tradições e crenças que fornecem o suporte ideológico para atuação norte-americana. No segundo momento, iremos apresentar os principais elementos que compuseram a política externa dos presidentes no pós II Guerra Mundial até George W. Bush. O principal propósito do capítulo é apresentar as principais características da política externa norte-americana ao longo do tempo, servindo como base para uma posterior avaliação sobre mudança no Governo Obama.

4.1 Os valores e tradições da Política Externa dos Estados Unidos da América

A política externa de uma nação representa seus objetivos e interesses dentro das relações internacionais. O interesse político é associado com a aquisição de poder e de recursos para expandir sua influência no sistema internacional. O caso norte-americano é um exemplo clássico desse processo de projeção de poder através da política externa, seja militar ou comercial. Entretanto, alguns fatores ideológicos dão suporte às estratégias que são escolhidas para materializar esses interesses. Os valores e tradições de cada nação, muitas vezes, são refletidos no seu comportamento internacional. Os Estados utilizam da justificativa cultural para explicar determinadas ações, tema objeto de outros estudos. Nesse sentido, os EUA por muito tempo utilizaram seus valores e tradições como justificativas para sua política externa.

Essa parte será baseada no estudo seminal de James McCormick (2009) sobre a política externa norte-americana e o processo por trás de sua construção ideológica e política. Os valores da recém-criada nação estadunidense serviram como espécie de guia de ação, através da formação de uma identidade nacional. Essa última é influenciada pelas ideias do filósofo britânico John Locke (1632-1704), principalmente por sua concepção de liberdade e defesa da propriedade privada. A influência dos seus dois tratados sobre o governo civil pode ser sentida na constituição norte-americana. O respeito à liberdade individual, naquele momento com forte conotação religiosa, e a defesa da propriedade privada são elementos formadores da identidade nacional dos EUA (PANGLE, 1990).

Diferentemente das tradicionais potências europeias, os *policymakers* estadunidenses procuraram, ao longo da história, manter um relacionamento próximo entre os valores político-sociais domésticos e as ações de política externa. Não existe, portanto, em um primeiro momento, primazia entre política interna ou política externa. Ambas deveriam servir ao mesmo propósito, o desenvolvimento da jovem nação. Mas, na maioria dos momentos nos quais fosse necessário escolher, a política externa era vista como subordinada aos interesses e valores internos. Não se poderia quebrar esses valores tradicionais, pois dessa forma os EUA se tornariam réplica dos países europeus.

Portanto, não é por acaso que o isolacionismo marcou a tímida atuação internacional dos EUA até o início do século XX. Por muito tempo, se isolar do resto do mundo e focar no desenvolvimento nacional foi visto como a principal estratégia para ascender dentro do sistema internacional. Os EUA queriam distância da Europa e dos seus conflitos internos. Segundo McCormick (2009) alguns fatores explicam o isolacionismo norte-americano.

Primeiro, os EUA possuíam uma localização geográfica muito diferente da europeia. O território estadunidense só faz fronteira com dois países, Canadá e México. Ao mesmo tempo, possui acesso aos dois principais oceanos do mundo, Pacífico e Atlântico, e dispõe de grande diversidade de recursos naturais que favoreceram uma postura mais individualista. Se para os europeus o conflito e a cooperação nas relações internacionais eram necessários para a sobrevivência, isso não se aplica, necessariamente (nem na mesma proporção) aos EUA até o fim da II Guerra Mundial.

Segundo fator: quando surge como Estado independente, os EUA consistiam em uma nação jovem e fraca. A falta de poder bélico expressivo e de recursos econômicos favoreceu ao isolamento. Como terceiro fator, a unidade nacional ainda estava em processo de formação. Nesse momento, a política doméstica estava focada no desenvolvimento do país, principalmente através dos símbolos nacionais²⁵. Esses serviriam séculos depois como suporte ideológico para a retórica agressiva de defesa da democracia e do estilo de vida norte-americano, com destaque no período da Guerra Fria. O quarto fator seria o objetivo de política externa que era a consolidação da posição de liderança política, econômica e militar dentro do continente americano. Os EUA mantiveram a estratégia de isolar o continente da influência dos europeus e dos seus conflitos internos. Estratégia que foi materializada pela Doutrina Monroe sob a retórica da “América para os americanos” (PECEQUILO, 2011).

Os valores morais desempenham um papel importante, sobretudo com relação à opinião pública e sua avaliação na política externa. Durante muito tempo, os atores políticos, presidente e Congresso, conseguiram atuar de diferentes formas através do discurso de defesa da democracia e dos direitos humanos. Contudo, as guerras da Coreia (1950-1953) e do Vietnã (1955-1975) foram amplamente criticadas internamente por causa dessa faceta amoral da política externa. Tal sentimento foi recuperado durante a recente Invasão do Iraque (2003-2011). Em ambos os casos ocorreram punições eleitorais aos responsáveis, tanto no Executivo como no Legislativo. Mas como os EUA saíram do isolacionismo para realização de conflitos sem limites ao redor do globo? Na próxima seção apresentaremos de forma sucinta como essa evolução ocorreu.

²⁵ Por exemplo, a bandeira e hino nacionais.

4.2 As marcas das guerras: o caminho até Barack Obama

De forma direta dois fatores explicam a inserção dos EUA no sistema internacional como ator político de destaque: a Crise de 1929 e a II Guerra Mundial. A Crise de 1929 mostrou a necessidade de expandir a economia norte-americana para além das fronteiras nacionais. As medidas protecionistas adotadas pelo Congresso ao longo da década de 1930 estagnaram a economia. A saída era cooperar economicamente com outros países, através de acordos bilaterais de comércio, uma vez que os setores protegidos não aceitariam sem contestação a diminuição das tarifas alfandegárias. Posteriormente, a necessidade de organizar o desenvolvimento das relações econômicas e comerciais com outras nações foi o maior incentivo norte-americano para a adoção dos acordos de Bretton Woods em 1944 (KRUGMAN, OBSTFELD & MELITZ, 2015).

Por sua vez, a II Guerra Mundial colocou definitivamente os EUA no centro de poder das relações internacionais. A disputa ideológica e política com a URSS consolidou a necessidade de ação como ator central do sistema internacional. Não era possível retomar o isolamento, como foi feito após a I Guerra Mundial. Isolamento que foi cristalizado através do veto do Congresso em relação à participação dos EUA na recém-criada Liga das Nações.

McCormick (2009) apresenta três fatores explicativos que inibiram a volta dos EUA ao isolacionismo durante o mandato de Franklin D. Roosevelt (1933-1945). Primeiro, as condições políticas e econômicas do sistema internacional no pós II Guerra Mundial. Os EUA eram naquele momento os grandes credores do sistema e maior potência bélica. Portanto, era o momento ideal para expansão de influência e consolidação como grande líder, assumindo o lugar ocupado por muito tempo pelo Império Britânico. Segundo, o Presidente Roosevelt promoveu mudanças fundamentais na instituição Presidência em relação ao papel do presidente na Política Externa norte-americana. A partir daquele momento, os presidentes se tornaram progressivamente os atores centrais do processo de tomada de decisão e começaram a tratar a política externa como prioritária. Não por coincidência, a Tese das Duas Presidências nasce com o Governo Roosevelt. Por último, a ascensão do comunismo como alternativa ideológica ao modelo de vida e aos valores norte-americanos representa uma ameaça muito clara para ser evitada.

As mudanças iniciadas pelo Presidente Roosevelt são consolidadas pelo seu sucessor, o também democrata Harry S. Truman (1945-1953). O grande objetivo do Presidente Truman era conter a expansão soviética pelo globo. A principal estratégia adotada então foi patrocinar pactos de segurança regional financiados pelos EUA. Nesse contexto temos a assinatura do

Pacto do Rio (1947), a criação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) em 1949 e do Tratado ANZUS²⁶ em 1951. Também podemos destacar acordos bilaterais com países asiáticos que buscavam combater a influência soviética e chinesa. Durante o Governo Truman o continente africano e o Oriente Médio não foram inseridos pela estratégia de contenção, principalmente por causa das polêmicas envolvendo a criação do Estado de Israel em 1948 com apoio norte-americano (McCORMICK, 2009).

Entretanto, o sucessor de Truman, o republicano Dwight D. Eisenhower (1953-1961), deu destaque ao Oriente Médio na política externa norte-americana. Na estratégia de contenção ao comunismo é realizada uma expansão das assistências internacionais econômicas e militares. Três programas exemplificam tal expansão: 1) Plano Marshall; 2) *The Point Four Program*; 3) *National Security Council Report 68* (NSC-68). O Plano Marshall foi utilizado para reconstruir o continente europeu; o principal objetivo político norte-americano era evitar a influência soviética na Europa ocidental. Por sua vez, o *The Point Four Program* foi um programa de assistência técnica, voltado para os países em desenvolvimento, e comungava do mesmo objetivo político do Plano Marshall, limitar a influência soviética nesses países.

Por fim, o NSC-68 foi um documento utilizado pelo Governo Truman para consolidar a lógica da Guerra Fria, tanto nas relações internacionais como dentro dos EUA. Em grande medida, seus principais efeitos práticos foram apontar a URSS como rival norte-americana no sistema internacional e propiciar a internalização do combate ao comunismo, especialmente através de aumentos sucessivos no orçamento nacional em gastos com defesa e segurança. O desenvolvimento da bomba de hidrogênio também advém da publicação do NSC-68 (McCORMICK, 2009).

A partir da política de contenção, o primeiro grande teste da estratégia de combate ao comunismo foi a Guerra da Coreia (1950-1953). O conflito gerou pelo menos três impactos importantes na política externa norte-americana. Primeiro, ajudou a aumentar o orçamento de defesa nacional e o investimento na OTAN, no nível internacional. Segundo, atestou a necessidade de manter grandes contingentes militares estadunidenses em diferentes regiões do globo para facilitar ações rápidas contra qualquer tipo de agressão. Além disso, fortaleceu a percepção dos *policymakers* norte-americanos de que existia um bloco comunista sino-soviético.

²⁶ *Australia, New Zealand, United States Security Treaty.*

Os impactos combinados da Guerra da Coreia fortaleceram o consenso em torno da existência real de um conflito ideológico, mas também militar entre EUA e URSS. O consenso da Guerra Fria. A própria sociedade norte-americana criou o entendimento sobre um embate entre o mundo livre, simbolizado pelos EUA, e os defensores do totalitarismo, simbolizados pela URSS. Ao mesmo tempo, existia uma desconfiança em relação aos países não alinhados, como possíveis fontes de ameaça. A desconfiança estava presente na política interna e externa dos EUA nesse momento.

Com base na retórica de defesa da liberdade, os presidentes norte-americanos realizam diversas intervenções internacionais com a justificativa de impedir o totalitarismo soviético entre as décadas de 1950 e 1960. Utilizando o poder militar como instrumento de política de poder²⁷ (McCORMICK, 2009). Durante a Guerra Fria, os EUA acreditavam ser o modelo de nação livre, democrática e desenvolvida que deveria influenciar os demais países. Tal percepção favoreceu o bipartidarismo no Congresso através do suporte da opinião pública.

Em contrapartida, dois eventos históricos importantes influenciaram na diminuição do bipartidarismo no Congresso. O primeiro foi a Crise dos Mísseis em 1962. Naquele momento, no qual a guerra nuclear quase ocorreu, trouxe à tona uma nova abordagem: a lógica da sobrevivência mútua. As superpotências entenderam que não poderiam em um cenário plausível eliminar a concorrência. Assim, deveriam coexistir da melhor forma possível.

O segundo momento foi a Guerra do Vietnã, que durou cerca de vinte anos. O fracasso no Vietnã em 1975 demonstrou que a superioridade militar dos EUA não poderia garantir sempre a vitória. Além disso, mostrou como a estratégia de contenção a todo custo poderia ser extremamente danosa tanto em termos econômicos, como em termos humanos para o país. Os EUA não tinham perdido a Guerra, mas também não haviam ganhado. Na verdade, se somarmos todos os custos, o Vietnã representou uma grande derrota moral e política para a nação naquele momento.

Segundo McCormick (2009) podemos apresentar quatro consequências importantes do fracasso no Vietnã. Primeiro, a opinião pública e depois o Congresso, por pressão da primeira, começou a questionar as estratégias de política externa adotadas pelos EUA, assim como o papel desempenhado no sistema internacional. Segundo, a partir da guerra ficou claro que poder militar superior não era garantia de vitória. A chamada Síndrome do Vietnã (medo de fracasso frente a um rival menos poderoso) atacou os presidentes em outros conflitos no pós

²⁷ O Presidente que mais utilizou a força na política externa foi Ronald Reagan durante a década de 1980 em setenta e quatro incidentes (McCORMICK, 2009).

Guerra Fria, como George H. W. Bush na Guerra do Golfo, George W. Bush e Barack Obama nas Guerras do Afeganistão e Iraque. Terceiro, promoveu as clivagens ideológicas no Congresso e na opinião pública. Assim, passaram a existir duas possibilidades distintas: promover a inserção dos EUA no sistema internacional, através de arranjos cooperativos (liberais) ou, através de intervenções militares (conservadores). Por conseguinte, no quarto fator, temos o colapso do consenso da Guerra Fria, já mencionado anteriormente. Este dava suporte à prática do bipartidarismo na política externa, durante as décadas de 1950 e 1960.

A atuação controversa no Vietnã reativou a discussão sobre a influência do Realismo e do Idealismo na política externa dos EUA. Cada abordagem teórica faz parte de uma linha tradicional de estudo das Relações Internacionais. Contudo, em alguns casos foi associada com a atuação de presidentes. Por exemplo, o democrata Woodrow Wilson (1913-1921) normalmente é associado ao Idealismo, devido à publicação dos catorze pontos e sua atuação na formação da Liga das Nações. Já presidentes como Truman (1945-1953), também democrata, tem uma atuação mais associada ao Realismo, principalmente por causa da Guerra da Coreia. Dessa forma, Realismo e Idealismo representam tipos ideais, logo, nenhum presidente terá uma postura exatamente igual a uma teoria de Relações Internacionais. O comum será associações ligadas a determinadas ações.

O pêndulo entre Realismo e Idealismo encontrou destaque durante o Governo do Presidente republicano Richard Nixon (1969-1974). Sua administração foi polêmica graças ao modo como Nixon lidou com a Guerra do Vietnã e devido ao Escândalo *Watergate*. Como consequência, sua atuação em política externa junto com o Secretário de Estado Henry Kissinger foi alvo de críticas por parte da opinião pública e da oposição democrata.

A política externa de Nixon foi baseada na balança de poder entre EUA, URSS e China, como atores centrais do sistema internacional. Posteriormente, foram adicionados aos cálculos estratégicos a Europa reconstruída e a jovem potência econômica japonesa, ambas aliadas dos norte-americanos. Em outras palavras, a ideia era contrabalancear a ameaça do bloco sino-soviético através dos aliados europeus e do Japão (McCORMICK, 2009). Ao mesmo tempo, Nixon e Kissinger buscavam reintegrar a China comunista ao sistema internacional. O objetivo era isolar a URSS dentro das relações internacionais. Assim como apresentar uma postura menos intervencionista dos EUA nas disputas regionais entre outras nações. Mesmo que isso não tenha significado uma saída tranquila do Vietnã.

Segundo McCormick (2009), a Doutrina Nixon propõe uma nova estrutura de paz composta por três elementos básicos: 1) a paz requer cooperação estratégica com o resto do mundo; 2) a paz requer mais força para defender os interesses estadunidenses e; 3) a paz

requer capacidade de negociar com todos os países para resolver as controvérsias internacionais. Portanto, o Presidente Nixon e o Secretário Kissinger reconheceram duas questões importantes. Primeiro, a organização multipolar do sistema internacional. A ascensão econômica, política e militar da URSS, da China, da Europa ocidental e do Japão criaram um sistema internacional com múltiplos polos de poder. Como recordamos, na abordagem Realista Estrutural de Waltz (1979), o sistema multipolar apresenta grandes desafios para as potências, pois não existe clareza em torno das alianças entre os Estados, como seriam no sistema bipolar. Logo, a estratégia deve ser reajustada para lidar com esse novo desafio de política externa.

Segundo, separar os movimentos nacionalistas de movimentos revolucionários comunistas em relação à independência dos países mais pobres. No auge da Guerra Fria, os EUA interviam de forma direta ou indireta em quase todos os movimentos nacionalistas pelo globo. O grande temor era que esses movimentos fossem financiados pela URSS e que aquele país se tornasse uma nova zona de influência soviética, como aconteceu com Cuba. A separação entre nacionalismo e comunismo foi fundamental para evitar que os EUA continuassem a cometer erros estratégicos como o Vietnã ou até mesmo a Coreia (MCCORMICK, 2009).

Entretanto, a diminuição das intervenções não significa uma política externa menos agressiva. O Secretário de Estado Kissinger acreditava que a balança de poder era a chave para o sucesso norte-americano no sistema internacional. Um objetivo menos nobre do que a defesa da democracia e dos direitos humanos, como outros utilizavam como justificção ideológica. A multipolaridade requeria dos EUA uma postura em busca da ordem internacional. Nesse sentido, a utilização da diplomacia nas disputas internacionais será utilizada como ferramenta prioritária. Mas, caso a negociação não fosse possível, o governo norte-americano não hesitaria em utilizar seu poder bélico superior.

Segundo McCormick (2009), para Nixon e Kissinger os valores morais domésticos não poderiam limitar as opções de atuação da política externa norte-americana. Da mesma forma, o Congresso não deveria constranger a ação dos diplomatas estadunidenses. A proposta era estabelecer uma clara separação entre política interna e política externa. A última deveria ser gerida pelo Presidente e seu gabinete e seu guia seriam as relações entre os Estados buscando a balança de poder.

A atuação do Presidente Nixon e de seu Secretário de Estado Kissinger servem como exemplo da influência do pensamento realista na política externa de uma nação. Devido à pressão política e popular após o *Watergate*, Nixon renunciou. O sucessor Gerald Ford (1974-

1977), que era Vice-Presidente, continuou sendo orientado por Kissinger, causando continuidade na política externa. Contudo, Ford não conseguiu se reeleger. O democrata Jimmy Carter se tornou Presidente dos Estados Unidos em 1977 e permaneceu no cargo até 1981. A política externa de Carter adota uma abordagem, no primeiro momento, associada com os preceitos idealistas. Existe uma retomada dos valores internos, como a defesa da democracia e dos direitos humanos, como guias da atuação internacional, deixando de lado a balança de poder.

O Governo Carter buscou melhorar as relações com aliados estratégicos como Japão e Alemanha. E investiu pesado na promoção dos direitos humanos. A política externa ainda possuía como foco a ameaça soviética, mas em menor escala. Todavia, nem todos analisam a *détente* da mesma forma. A opinião pública se encontrou dividida, pois a maioria entendia o esfriamento da Guerra Fria como algo positivo, mas também reconhecia os potenciais perigos de uma URSS revitalizada (McCORMICK, 2009).

A estratégia de política externa não se manteve constante. O governo sofreu uma retomada da lógica realista de balança de poder. E nesse momento começou a enfrentar problemas semelhantes à administração passada. Alguns eventos foram determinantes para que Carter não conseguisse a reeleição. Primeiro, as intervenções norte-americanas na Revolução Sandinista ocorrida na Nicarágua em 1979, causando mal-estar dentro e fora dos EUA. Segundo, a Revolução Iraniana de 1979, na qual os EUA viram a ascensão de um governo ditatorial em um território estratégico no Oriente Médio. Isso significou uma importante derrota na estratégia de defesa e segurança do país. Terceiro, a estagnação dos esforços de paz no Oriente Médio, graças à rejeição da Arábia Saudita aos acordos de *Camp David* em 1978.

Podemos destacar ainda dois casos que causaram prejuízos eleitorais determinantes para o Presidente Carter, mostrando como a política externa é importante para determinar a permanência de um Presidente na Casa Branca. Primeiro, a Crise dos Sequestrados no Irã, que durou 444 dias entre 1979 e 1981. A disputa diplomática entre EUA e Irã ocorreu porque estudantes revolucionários iranianos invadiram a Embaixada dos EUA em Teerã e fizeram 52 cidadãos norte-americanos de reféns. A incapacidade do Governo Carter de resolver a crise de forma rápida gerou desgastes graves com a opinião pública. Da mesma forma, a Guerra entre URSS e Afeganistão entre 1979 e 1989 mostrou que a estratégia de cooperação com o rival soviético abriu possibilidades de expansão do comunismo. O receio que existia na população se materializou nas urnas. Os norte-americanos queriam novamente um Presidente com pulso

forte, por isso tivemos a eleição do republicano conservador Ronald Reagan para a Casa Branca.

Segundo McCormick (2009), o princípio básico da política externa do Presidente Reagan (1981-1989) era restaurar o poder norte-americano dentro e fora das fronteiras dos EUA. Para isso o foco estaria na expansão do poder militar e no combate mais assertivo ao expansionismo soviético. Os altos investimentos militares foram de cerca de 1.6 trilhões de dólares ao longo de todo mandato, através do Plano de Modernização Estratégico. Reflexo desses investimentos foi o chamado modelo de “Guerra nas Estrelas” através do *Strategic Defense Initiative* (SDI) de 1983. Os EUA investiram fortemente no desenvolvimento de sua tecnologia espacial com foco no setor militar.

Ao mesmo tempo, o combate ao expansionismo comunista se intensificou. Tanto nas administrações de Nixon e Carter, erros estratégicos foram cometidos e por isso situações como a Guerra entre URSS e Afeganistão ocorreram. A influência soviética em uma região vital, em termos geopolíticos, como o Oriente Médio não poderia ser tolerada. Mas a URSS também passou por suas reformas. A ascensão de um novo Secretário Geral Mikhail Gorbachev provocou mudanças na política interna e externa da potência comunista. Em suma, a estratégia focada em altos investimentos militares do Governo de Reagan não encontrou resposta por parte do novo líder soviético. Essa nova Guerra Fria acabou de forma rápida. A URSS não possuía os recursos necessários para uma nova corrida armamentista espacial. O que anos mais tarde foi um dos fatores que levou a sua implosão (MCCORMICK, 2009).

O Presidente republicano George H. W. Bush (1989-1993), sucessor de Reagan, não encontrou grande resistência da URSS durante o seu mandato. A mesma deixou de existir em 1991. O Governo Bush foi responsável então pelo período de mudança entre Guerra Fria e pós Guerra Fria. Todavia, a política externa de Bush sinalizou um processo de continuidade em relação às estratégias adotadas pelo seu antecessor. A Casa Branca manteve a postura pragmática e prudente para resolução das controvérsias internacionais. Uma estratégia próxima da abordagem realista baseada na balança de poder com as demais potências. Em outras palavras, o foco das políticas residia nos resultados. O que demonstra pouco comprometimento ideológico com as tradições de política externa baseadas nos valores domésticos (McCORMICK, 2009).

O grande desafio da política externa do Presidente George H. W. Bush era encaixar a URSS, e posteriormente a Rússia, no sistema internacional pós Guerra Fria. Contudo, a inserção dos russos só seria possível se esses demonstrassem através de sua política externa comprometimento com o respeito à democracia e aos direitos humanos. Ao mesmo tempo, os

russos deveriam se comprometer com a segurança internacional compartilhada, pois possuíam um poder bélico só superado pelos EUA. Seu comprometimento seria fator-chave para a estabilidade do sistema internacional nas próximas décadas (MCCORMICK, 2009).

Segundo McCormick (2009), o Governo Bush defendeu com rigidez os interesses norte-americanos ao redor do globo, por exemplo, as reservas de petróleo no Oriente Médio. A Guerra do Golfo (1990-1991) serviu de demonstração de como os EUA iriam lidar com o mundo em desenvolvimento em relação à defesa dos seus interesses. Sob a retórica de defesa da democracia, dos direitos humanos e do meio ambiente foi proposta uma intervenção em território iraquiano para defesa do Kuwait. Contudo, o principal objetivo norte-americano na Guerra do Golfo era manter o acesso às reservas energéticas da região. Com a proposta de invasão, os EUA contaram com o apoio da URSS e de grande parte da comunidade internacional. Internamente, o Congresso autorizou a utilização das forças armadas contra o Iraque, mas o Presidente Bush só as utilizou quando foi autorizado pelo Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU).

A Guerra do Golfo teve um efeito duplo. Os EUA conseguiram limitar o poder do Iraque na região e mantiveram acesso as reservas de petróleo. Por outro lado, as lembranças do Vietnã causaram danos políticos ao Presidente Bush. Combinada com o baixo desempenho econômico do país durante o seu mandato, o mesmo não conseguiu se reeleger. Portanto, seu sucessor, o Presidente democrata Bill Clinton (1993-2001), buscou se distanciar do realismo político de Bush e focou, pelo menos no primeiro momento, na política interna. O objetivo inicial era não deixar a política externa ser um problema. Caso a ação fosse necessária, deveria ser através das organizações internacionais e da cooperação. Uma postura próxima do idealismo (McCORMICK, 2009).

A falta de comprometimento com as relações internacionais fez com que personalidades políticas, como o senador John McCain, criticassem publicamente a estratégia de política externa do presidente Clinton por falta de coerência e por ser omissa em identificar os interesses prioritários do país no cenário pós Guerra Fria (McCORMICK, 2009). Em outras palavras, a política externa de Clinton no primeiro mandato pecou pela omissão e falta de estratégia. O foco excessivo nos problemas internos limitou os recursos políticos utilizados nas relações exteriores do país.

A partir do segundo mandato o cenário se modifica. Devido a crises políticas internas relacionadas à Casa Branca, o foco do Presidente se tornou a política externa. Clinton escolhe Willaim Cohen, ex-senador republicano, como Secretário de Defesa. O objetivo dessa escolha era incentivar o bipartidarismo dentro do Congresso, especialmente para votações sobre

defesa e segurança nacional. Cohen sempre foi um defensor assíduo das prerrogativas do Congresso na política externa. A nomeação também apontava uma mudança de estratégia mais próxima agora do Realismo. A nomeação da nova Secretária de Estado Madeleine Albright reafirmou o processo de mudança na política externa norte-americana (McCORMICK, 2009).

McCormick (2009) argumenta que podemos dividir a política externa de Clinton em três fases durante seus dois mandatos, entre 1993 e 2001. A primeira fase seria a inserção dos EUA no sistema internacional através da cooperação econômica. O principal objetivo era alcançar a segurança econômica. Clinton procurou reviver a economia norte-americana a partir das instituições internacionais e demais processos cooperativos de liberalização comercial. Nesse período surge o NAFTA (*North American Free Trade Agreement* ou Tratado Norte-Americano de Livre Comércio) em 1994, a Organização Mundial do Comércio em 1995, o fortalecimento da *Asia-Pacific Economic Cooperation* (APEC) criada em 1989. O investimento na cooperação internacional buscava alavancar a economia norte-americana que tinha se encontrado perdida durante o governo anterior. Os objetivos secundários eram remodelar a defesa através da diminuição do orçamento e promover a democracia através das organizações internacionais, principalmente com o sistema ONU.

Na segunda fase temos a inserção através da defesa da democracia. As crises políticas e humanitárias no leste europeu, com destaque à região da Bósnia, impulsionaram mudanças na política externa norte-americana. O Governo Clinton mudou sua postura e os EUA voltam a agir como líder mundial, o ator responsável pela estabilidade do sistema, dentro da lógica realista. Nesse momento os EUA poderiam optar pela ação unilateral, caso fosse necessário. Uma mudança de postura importante, tendo em vista a ênfase dada na cooperação multilateral no começo de seu mandato. Clinton se aproxima dos seus antecessores republicanos, com a justificativa de mudança pautada em dois conceitos-chave: a liberdade dos mercados e a liberdade dos povos (McCORMICK, 2009).

O primeiro faz menção a todo investimento na política comercial para a abertura dos mercados. O segundo justifica possíveis intervenções a partir da defesa da democracia e da liberdade dos indivíduos. O EUA como líderes morais e políticos do sistema internacional não poderiam ignorar desrespeitos a valores tão fundamentais. Entretanto, as intervenções norte-americanas no leste europeu foram tardias e mal executadas. Muitos críticos questionaram o caráter humanitário dessas ações. O que novamente traz à tona os fantasmas do Vietnã e da Guerra do Golfo (McCORMICK, 2009).

As críticas geraram novas mudanças. A terceira fase foi a inserção seletiva. Em vez de retornar para uma postura mais cooperativa e multilateral, o Governo Clinton buscou consolidar a estratégia das intervenções humanitárias. Com o apoio dos aliados Europa ocidental, Japão e Coreia do Sul, a Casa Branca aumentou os investimentos no setor militar e sua presença global. Os secretários Cohen e Albright foram os responsáveis pela nova estratégia pragmática cada vez mais próxima dos valores realistas. A Doutrina Clinton vai apresentar então essa dualidade. Por um lado, utiliza no discurso político a defesa da democracia e dos direitos humanos para justificar suas intervenções. Mas é visivelmente guiada pela tradicional balança de poder e defesa dos interesses econômicos e políticos dos EUA no sistema internacional (McCORMICK, 2009).

Na virada do século XXI, o sucessor de Clinton, o presidente republicano George W. Bush (2001-2009), assume o governo em meio a polêmicas sobre sua eleição. Na política externa o legado negativo dos antecessores produziu efeitos na sua postura ao assumir o cargo. De início, Bush procurou se afastar do intervencionismo de administrações passadas e focou no relacionamento mais próximo com as grandes potências. Diferentemente do seu pai, George W. Bush não possuía grande conhecimento sobre as Relações Internacionais quando assumiu a Presidência. Por isso, seu gabinete teve grande impacto na produção da sua estratégia de política externa, assim como Cohen e Albright tiveram no Governo Clinton. O gabinete de Bush era formado no primeiro mandato pelo Vice-Presidente Dick Cheney, Condoleezza Rice, Colin Powell, Ronald Rumsfeld e Robert Gates. A maioria desses indivíduos tinha participado do Governo de Reagan. Logo, as estratégias foram semelhantes (McCORMICK, 2009).

Antes dos atentados terroristas do 11 de setembro de 2001, a estratégia de política externa de Bush era baseada em consolidar a influência dos EUA na Europa Ocidental e na Ásia através das alianças estratégicas com Alemanha, Reino Unido, Japão e Coreia do Sul. Também era fundamental cooperar com Rússia e China, antigos rivais, mas que não podiam ser ignorados. Toda essa percepção impulsionou o aumento nos investimentos no setor militar como um todo. O aspecto-chave desse curto período foi que a Casa Branca não estava disposta a permitir a influência do Congresso, ou de outros países, na condução da política externa. Segundo McCormick (2009), o time que compunha o gabinete de Bush acreditava na necessidade de um Poder Executivo forte, como responsável pela política externa, para consolidar o papel dos EUA como grande potência mundial.

Entretanto, tudo mudou após o 11/09. Para McCormick (2009) foi o maior evento da história recente dos EUA por três motivos principais. Primeiro, foi o primeiro ataque direto ao

território norte-americano desde 1812. Segundo, foi um ataque realizado contra a população civil. Terceiro, foi o maior ataque terrorista da história dos EUA. Dessa forma, os atentados mudaram completamente a atitude da opinião pública, do Congresso e do Presidente em relação à política externa. O consenso que outrora existiu no auge da Guerra Fria voltou a dominar o processo de tomada de decisão. A opinião pública e o Congresso forneceram o suporte político para estratégia agressiva de combate ao terrorismo que seria adotada por Bush e seu gabinete durante todo o seu governo. O terrorismo, mesmo com natureza diferente, conseguiu unificar os atores políticos norte-americanos de maneira semelhante ao que o comunismo fez no século passado.

Canes-Wrone, Howell & Lewis (2008) afirmam que a ameaça terrorista produz dois efeitos claros na política externa. Primeiro, o bipartidarismo volta a ser regra em relação a votações de política externa. Segundo, os acordos executivos amplamente utilizados por Bush são aceitos como estratégia válida pelo Congresso. As clivagens ideológicas entre republicanos e democratas na política externa são colocadas em segundo plano. O Congresso aprova de forma bipartidária vinte e uma propostas voltadas ao combate ao terrorismo no espaço de um ano após os atentados. A Guerra ao Terror proposta pela Casa Branca encontrou um suporte do Congresso nunca visto na história dos EUA (McCORMICK, 2009).

De acordo com McCormick (2009), o próprio Presidente Bush mudou sua postura pessoal em relação à formação da política externa. No primeiro momento, por falta de conhecimento, a regra era delegar para o seu gabinete. Contudo, após os atentados tomou para si a responsabilidade como líder da nação. O Governo mudou completamente sua estratégia inicial de política externa que buscava uma inserção mais limitada, baseada somente na defesa dos interesses norte-americanos, para uma postura mais universal, o combate ao terrorismo a qualquer custo e propagação da democracia.

A Casa Branca buscou apoio da comunidade internacional para efetuar a invasão do Afeganistão em 2001, encontrando apoio do Conselho de Segurança. A política externa deixou de ser baseada somente na balança de poder para também incorporar as dinâmicas da política interna do Oriente Médio. Nesses países residia a maioria das células terroristas conhecidas da Al-Qaeda, organização responsável pelos atentados do 11/09/2001 (McCORMICK, 2009).

Em 2003 o Presidente Bush e sua doutrina baseada na Guerra ao Terror buscou um novo alvo, o Iraque de Saddam Hussein. Utilizando a justificativa de que Saddam possuía arsenal militar químico e biológico que representava ameaça a comunidade internacional, o Presidente Bush propõe ao Conselho de Segurança invadir o país e realizar um processo de

democratização do Iraque. Contudo, França, China e Rússia vetam a proposta norte-americana que só consegue apoio britânico. A negativa do Conselho de Segurança não impede o Presidente Bush de agir unilateralmente. Em 2003, os EUA invadem o Iraque e permaneceriam lá até 2011 (McCORMICK, 2009).

A Guerra do Afeganistão para combater a Al-Qaeda e a Invasão do Iraque em busca de armas proibidas fazem a política externa do Governo Bush ter ampla aprovação popular, garantindo, em grande medida, sua reeleição. Todavia, os questionamentos da comunidade internacional em torno da justificativa da invasão ao território iraquiano começam a se internalizar dentro dos EUA, em um processo semelhante ao ocorrido no Vietnã na década de 1970. O que antes parecia um consenso começa a gerar novas clivagens ideológicas entre republicanos e democratas. Ressurgem os conservadores, defensores das intervenções militares e os liberais adeptos da inserção através da cooperação multilateral (McCORMICK, 2009).

McCormick (2009) traz dados interessantes sobre como a aprovação do Governo Bush vai caindo ao longo do segundo mandato, entre 2005 e 2009. Segundo o autor, dentro dos EUA o suporte da opinião pública à política externa executada pela Casa Branca começa a despencar a partir de meados de 2005. No começo de 2008 estava abaixo dos 30%. Em abril desse mesmo ano, mais da metade da população (58%) dos norte-americanos acreditava ter sido um erro enviar tropas para invadir o Iraque. A mudança da opinião pública produziu efeitos importantes no bipartidarismo. O Congresso começou a questionar as estratégias adotadas por Bush e seu gabinete.

Nesse sentido, na interpretação de McCormick (2009), as eleições legislativas de 2006 serviram como espécie de referendun para a política externa do Governo Bush. O Partido Republicano sofreu grandes perdas eleitorais em 2006. Perdeu o controle da Casa dos Representantes e do Senado. Nos dois últimos anos do segundo mandato do Presidente Bush, a maioria democrata do Congresso tentou cortar os recursos para a Guerra do Iraque e forçar uma data limite para a retirada das tropas. Contudo, mais uma vez o poder do presidente se fez presente. Bush combateu a resistência do Congresso democrata através, principalmente, de vetos. Em outros casos utilizou o apoio dos deputados e senadores republicanos conservadores, que ainda apoiavam sua política externa, para que os democratas não conseguissem a maioria qualificada (2/3) para aprovar as votações mais importantes de política externa.

Mesmo contando com o poder da Presidência, Bush não conseguiu eleger um sucessor republicano. O Senador John McCain, importante figura nas discussões de política externa ao

longo dos anos e notoriamente mais moderado ideologicamente que George W. Bush, não conseguiu evitar os danos eleitorais da política externa agressiva e dispendiosa realizada pelo seu colega do Partido Republicano. Aliado a isso, o foco quase que exclusivo na Guerra ao Terror favoreceu a eclosão da maior recessão da economia norte-americana desde 1929. A Invasão do Iraque foi para Bush e para o Partido Republicano o que a Guerra do Vietnã tinha sido para Nixon e para o Partido Republicano na década de 1970: um grande fracasso político e eleitoral (McCORMICK, 2009).

A vitória nas eleições presidenciais de 2008 do Senador democrata Barack Obama representou uma nova era na política interna e externa. Obama possuía propostas ousadas e modernas para trazer novamente os EUA como líder internacional, que respeita o direito internacional. A opinião pública norte-americana e internacional, em sua maioria, acreditou que Obama traria de volta os valores clássicos da política externa para o processo de tomada de decisão, não somente como retórica de discurso.

Durante esse capítulo procuramos apresentar um breve resumo sobre os principais acontecimentos da política externa dos EUA entre 1945 e 2008. Nesse período podemos notar que os presidentes, independente de seu partido, adotam posturas semelhantes ao assumir o poder. A divisão entre Realismo e Idealismo serve para ilustrar como os valores podem influenciar o processo de tomada de decisão. Na maioria dos casos, o partido não define para qual lado a atuação do Presidente irá pender. A influência do partido é mais sentida no Congresso. Após o 11/09, os republicanos adotaram uma postura mais conversadora e defensora das intervenções militares. Os democratas adotaram a vertente liberal, que defende uma atuação focada na ação multilateral. A eleição de Obama simbolizava a procura por uma mudança de postura. No próximo capítulo iremos entender se houve mudança na política externa do Presidente Barack Obama, através da análise do bipartidarismo dentro do Congresso e do nosso modelo de análise proposto no capítulo inicial dessa dissertação.

5 A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO BARACK OBAMA (2009-2016)

No capítulo anterior buscamos, através do trabalho seminal de McCormick (2009), apresentar de forma sucinta um resumo sobre os principais acontecimentos da política externa norte-americana pós a II Guerra Mundial. Utilizamos o Realismo e o Idealismo para avaliar as estratégias de política externa dos presidentes no período para facilitar o entendimento sobre as mudanças e as continuidades. Entendemos que as principais tradições da política externa norte-americana são mantidas ao longo do período, mas com ajustes. O discurso político de defesa da democracia e da liberdade é uma constante, mesmo quando mascara interesses mais pragmáticos. Existe também variação entre unilateralismo e multilateralismo no modelo de inserção no sistema internacional.

Nesse sentido, o Governo Bush (2001-2009) foi um verdadeiro divisor de águas. Os atentados do 11/09/2001 produziram mudanças determinantes na política interna e externa dos EUA. A Guerra ao Terror criou um consenso dentro da sociedade norte-americana, semelhante ao que ocorreu no auge da Guerra Fria. Presidente e Congresso cooperaram para combater o terrorismo no Afeganistão e no Iraque a qualquer custo. Contudo, os fantasmas do passado ressurgiram na opinião pública estadunidense quando a justificativa da Invasão do Iraque não foi concretizada. A partir do segundo mandato, o presidente Bush e o Partido Republicano começaram a sofrer críticas e perda de apoio. O bipartidarismo mais uma vez parecia fadado a sumir do Congresso.

Barack Obama é eleito para mudar e reinventar a potência da América do Norte. O democrata representava juventude e sabedoria, pois ele alertou anos antes que invadir o Iraque era produzir uma guerra boba, sem sentido. Entender como esse novo ator conduz a política externa dos EUA é o objetivo desse capítulo. Para isso avaliaremos a política externa do Governo de Barack Obama através de dois eventos fundamentais ocorridos nesse período: a Guerra do Afeganistão (2001-2014) e a Invasão do Iraque (2003-2011). A partir do modelo apresentado no primeiro capítulo dessa dissertação, buscaremos entender como Obama se insere nessa discussão sobre mudança e continuidade na política norte-americana. Utilizaremos grande parte dos conceitos que discutimos ao longo dos capítulos. O objetivo é mesclar a explicação sistêmica com os elementos típicos da análise de política externa.

5.1 Diferenças e desafios da Guerra do Afeganistão (2001-2014) e da Invasão ao Iraque (2003-2011)

O Presidente Barack Obama (2009-2017) assume o poder tendo como principais desafios de política externa finalizar tanto a Guerra do Afeganistão (2001-2014) como a Invasão do Iraque (2003-2011). Ambos os conflitos tinham gerado custos absurdos para a economia e sociedade norte-americana. Segundo Andreas Krieg (2016), internamente Obama teve que lidar desde o primeiro momento com o legado negativo deixado pelo Governo de George W. Bush. A população estava extremamente incomodada com a grave crise financeira que o país sofria, e via as duas guerras no Oriente Médio como desperdício de recursos e de vidas. Contudo, dentro da estratégia do Presidente Obama os dois conflitos possuíam naturezas distintas.

No Afeganistão era necessário modificar a estratégia. Ao invés de focar no território afegão, seria necessário delimitar uma nova região estratégica de combate ao terrorismo que compreendesse o território do Afeganistão e do Paquistão (AfPak). A ameaça terrorista era composta de redes internacionais, logo, seu combate não deveria estar limitado às fronteiras. Em relação ao Iraque, a questão era mais simples de entender, contudo, igualmente desafiante: retirar as tropas norte-americanas o mais rápido possível de forma planejada (KRIEG, 2016).

A Guerra do Afeganistão era vista como fundamental para o combate ao terrorismo. Nela deveria estar depositada toda atenção norte-americana. Por outro lado, a Invasão do Iraque tinha sido um erro estratégico grave. A incursão ao Iraque, além do alto custo financeiro para o governo norte-americano, ainda tinha retirado o foco do Afeganistão. Para David Lake (2013) a Invasão do Iraque mostrou claramente que os EUA não dispunham de recursos para realizar, unilateralmente, uma guerra dessa proporção no Oriente Médio. Portanto, desde o primeiro momento, o Presidente Obama reconhece os limites do poder norte-americano e busca ajustar a estratégia de combate ao terrorismo. A ajuda dos aliados estratégicos seria, a partir daquele momento, fundamental para diminuir os custos das guerras. Para Krieg (2016), o objetivo não tinha sido modificado, somente a estratégia de como alcança-lo.

Segundo Alex Hybel (2014), antes de assumir o cargo Obama enviou seu Vice-Presidente eleito Joseph Biden, ex-senador democrata por Delaware, para visitar o Afeganistão e o Paquistão. A viagem possuía dois propósitos principais. Primeiro, fortalecer os laços políticos com o governo paquistanês e avaliar qual era a real situação das tropas

norte-americanas em território afegão. Para ressaltar a natureza bipartidária da política externa de combate ao terrorismo, Obama convida o Senador republicano Lindsay Graham para acompanhar Biden na viagem. Como veterano da Força Aérea dos EUA, Graham forneceria uma perspectiva militar sobre o que estava ocorrendo no Afeganistão. Ao retornarem da viagem, Biden e Graham advertem Obama sobre a situação crítica da região. Se a estratégia não mudasse, os EUA teriam um novo fracasso como outrora foi a Guerra do Vietnã.

A partir daquele momento o Presidente Obama enfrentou dois dilemas centrais. O primeiro seria equilibrar os gastos excessivos com a política externa, principalmente por causa da Guerra do Afeganistão e da Invasão ao Iraque, com a crise econômica que os EUA sofriam. Ao mesmo tempo, necessitava repensar sua postura crítica em relação à Invasão do Iraque, na qual procurava iniciar o processo de retirada das tropas norte-americanas o quanto antes. No momento em que Obama assume o poder, existia de certa forma um consenso nos EUA de que a postura intervencionista excessiva na última década tinha ajudado no seu declínio em termos de poder no sistema internacional (FITZGERALD & RYAN, 2014).

Para Bentley & Holland (2013), os maiores constrangimentos que Obama sofria para mudar a estratégia em relação ao Afeganistão e ao Iraque advinham da organização política interna dos EUA. Além da limitação econômica acarretada pela Crise de 2008 e da insatisfação da opinião pública com as guerras (heranças da administração anterior), a Casa Branca teve que lidar com o Pentágono²⁸. O maior desafio do Presidente Obama seria, na verdade, um desafio clássico: equilibrar os objetivos de política externa, definidos pelo Executivo, com os constrangimentos e preferências ofertados pela política doméstica e seus atores.

Dessa forma, a grande discussão entre Casa Branca e Pentágono sobre a estratégia no Afeganistão girava em torno do envio de mais tropas para que a ofensiva contra o terrorismo encontrasse sucesso. O Vice-Presidente Biden, que tinha visto a situação de perto, aconselhou Obama a não enviar tropas, caso a estratégia de guerra não fosse modificada como um todo. Depois de intensas negociações entre Casa Branca e Pentágono, o Presidente Obama aprovou no dia 16 de fevereiro de 2009 o envio de 17.000 soldados. Contudo, além da ofensiva contra terrorista, as forças armadas norte-americanas presentes no Afeganistão iriam concentrar seus esforços em treinar as forças armadas do Afeganistão e as forças policiais também locais.

²⁸ O Pentágono é a sede do Departamento de Defesa dos EUA. Também foi alvo dos ataques terroristas do 11/09/2001, assim como o *World Trade Center* em Nova Iorque.

Além disso, foi intensificada a ajuda econômica e social ao país (FITZGERALD & RYAN, 2014; HYBEL, 2014).

Outra medida adotada pela Casa Branca foi quando, no dia 11 de maio de 2009, o Secretário de Defesa Gates anunciou o general McCrystal como novo comandante-chefe das forças armadas dos EUA no Afeganistão, sinalizando uma mudança de estratégia. Em agosto do mesmo ano, o general informou ao secretário Gates que necessitaria de mais de 40 mil homens para ter qualquer chance de sucesso na Guerra (FITZGERALD & RYAN, 2014; HYBEL, 2014).

Segundo Hybel (2014), diante do pedido de aumento de tropas, o Vice-Presidente Biden apresentou uma contraproposta baseada na reformulação das ajudas econômicas, sociais e técnicas realizadas no começo do ano. Para Biden, a Al-Qaeda não retornaria para o Afeganistão caso algumas condições fossem estabelecidas. Primeiro, a manutenção de pelo menos duas bases com forças especiais de operação que pudessem realizar incursões em qualquer região do país. Segunda condição, prover força aérea suficiente para que os EUA controlassem o espaço aéreo afegão. Terceiro, a instalação de mais redes de inteligência dentro de território afegão capazes de prover informações sobre alvos estratégicos para as forças especiais.

O General McCrystal, por sua vez, apresentou ao Presidente Obama três opções em relação ao envio de tropas adicionais. Primeira opção seria o envio de 10.000/11.000 homens para treinar as forças armadas do Afeganistão. Segunda opção, 40.000 homens para combate direto às forças terroristas. Terceira opção, 85.000 homens para uma contra insurgência ainda mais robusta. O General McCrystal acreditava que para ter uma força realmente efetiva que pudesse finalizar a guerra e devolver o governo a população local, a soma do exército afegão com a força policial deveria ser de 400.000 pessoas (HYBEL, 2014).

Em suma, o debate que se estabeleceu dentro da Casa Branca era se a melhor estratégia seria treinar os afegãos, para que eles mesmos combatessem os insurgentes terroristas ou combater o terrorismo exclusivamente através das forças armadas norte-americanas e dos aliados. Finalmente, em novembro de 2009, Obama decidiu por uma abordagem híbrida. Autorizou o envio de 30.000 soldados para o Afeganistão e estipulou que a redução das tropas começaria até julho de 2011. Ao mesmo tempo, os EUA intensificaram a utilização da tecnologia na Guerra ao Terror. A utilização de *drones*, veículos aéreos não tripulados, demonstra como o pragmatismo ainda está presente na estratégia de política externa de Barack Obama, tendo em vista que a utilização desse tipo de equipamento é

amplamente criticado pelas agências internacionais de defesa dos direitos humanos (DOYLE, 2013).

Entretanto, o grande obstáculo para resolver a Guerra do Afeganistão era dividir a atenção com o conflito instaurado no Iraque de forma quase que unilateral por parte dos EUA. Para finalizar a Invasão do Iraque seria adotar uma postura mais realista em relação aos objetivos de política externa dos EUA, deixando de lado a situação interna do país. Segundo Fitzgerald & Ryan (2014), o primeiro-ministro iraquiano Maliki era acusado pela comunidade internacional de gerir um governo ditatorial no qual a liberdade de imprensa e dos iraquianos era extremamente cerceada. As debilidades do governo que os EUA ajudaram a colocar no poder mostravam que os objetivos iniciais da invasão não foram alcançados, pois a retirada de Saddam Hussein não garantiu melhora na vida da população iraquiana ou tão pouco estabilizou a região.

Mesmo assim, a partir de meados de 2009, a retirada de tropas norte-americanas começou a ser realizada com apoio do Congresso e da opinião pública. Grande parte dos soldados já se encontrava nos EUA ao final de 2010 e os últimos até o fim de 2011. Em 31 de agosto o Presidente Obama celebrou o fim da operação que buscava libertar o Iraque, mas ressaltou que os EUA ainda tinham comprometimentos em torno da situação delicada na qual vivia o povo iraquiano (FITZGERALD & RYAN, 2014).

A comemoração de Obama possuía algum fundamento prático. Segundo Fitzgerald & Ryan (2014), os custos para os EUA foram altos na Invasão do Iraque entre 2003 e 2011. Pois cerca de 4.000 soldados norte-americanos morreram no Iraque, mais de 32.000 foram feridos, 100.000 iraquianos foram mortos e 2 milhões perderam suas casas. A guerra como um todo gerou mais de 1 trilhão de dólares de custo para os cofres governamentais. Contudo, após a saída dos EUA do Iraque em 2011, tanto a violência como o abuso aos direitos humanos aumentaram dentro do país.

Outro problema crítico vivido pelo povo iraquiano, que pode ter sido favorecido pela intervenção norte-americana no seu país, foi a ascensão do grupo extremista e terrorista conhecido como Estado Islâmico. O surgimento do Estado Islâmico e seu estabelecimento no Iraque representam de forma simbólica como as intervenções estrangeiras, independentes das justificativas, podem gerar resultados negativos para o país afetado. Pois, segundo Krieg (2016), a saída dos EUA associada ao estabelecimento de um governo local corrupto e fraco politicamente facilitou a expansão territorial do Estado Islâmico em solo iraquiano. Portanto, podemos supor que a estratégia adotada pelo Presidente Obama e por seu gabinete no Iraque

acarretou resultados tão controversos como aqueles provenientes da Guerra do Vietnã ou da Guerra do Golfo.

Segundo Pecequillo & Forner (2017), com a ascensão do Estado Islâmico no território iraquiano e sírio, o Iraque voltou a ter grande importância na estratégia de política externa de Obama para o Oriente Médio. A partir de 2014 o Presidente Obama retomou os bombardeios na região sem consulta ou autorização da ONU. Contudo, contou com apoio logístico de aliados importantes como Alemanha, França e Reino Unido. Ao mesmo tempo, o presidente Obama declarou guerra ao Estado Islâmico e buscou autorização do Congresso norte-americano para utilizar força militar contra o novo inimigo no ano seguinte. Todavia, a discussão ficou presa dentro do Congresso e limitou a efetividade do combate aos terroristas. Talvez esse seja o caso mais evidente de bloqueio do Congresso aos objetivos de política externa do Presidente em temas de segurança e defesa.

Durante sua campanha à Presidência, Barack Obama reforçou a ideia de que o combate ao terrorismo deveria ser realizado no Afeganistão e no Paquistão. O Iraque não passaria de um erro estratégico do Governo Bush (2001-2009). Para além das ações militares, era necessário reconstruir o Afeganistão do ponto de vista econômico e social impedindo dessa forma a influência da Al-Qaeda sob a população pobre e vulnerável do país (FITZGERALD & RYAN, 2014).

Assim, segundo Fitzgerald & Ryan (2014) desde o começo de seu mandato, a ideia do Presidente Obama e do seu gabinete foi trabalhar o Afeganistão e o Paquistão como um problema único. O combate ao terrorismo deveria então ser focado na região AfPak. Para além de uma sigla, o objetivo principal da criação da região no contexto estratégico norte-americano era entender de uma vez por todas que o combate ao terrorismo não estava limitado a territórios nacionais. Para o terror, as fronteiras não importam. Logo, para combatê-lo a mesma lógica deveria ser utilizada.

A criação da região AfPak ajudou os atores políticos norte-americanos a entender melhor as dinâmicas do conflito da Guerra ao Terror, mas criou animosidades com o governo paquistanês. O Paquistão acreditava que não poderia ser tratado como um Estado disfuncional como o Afeganistão era naquele momento. Contudo, o Presidente Obama e seu gabinete decidem adentrar no território paquistanês mesmo sem consentimento do governo local. A importância do Paquistão estava associada com a caça aos terroristas que davam suporte financeiro e técnico aos insurgentes que estavam no Afeganistão. A morte de Osama Bin Laden em território paquistanês em 2011 é símbolo máximo dessa estratégia de ação (BOYLE, 2013).

Devido ao seu pragmatismo político em relação à Guerra ao Terror, muitos analistas associam a postura de política externa de Obama aos Presidentes republicanos Nixon e George H. W. Bush. Segundo Henry Kissinger (1994), todos os presidentes norte-americanos depois da I Guerra Mundial podem ser comparados a dois presidentes que foram marcantes na política externa dos EUA. O primeiro seria Wilson, defensor da inserção norte-americana no sistema internacional, através de uma abordagem multilateral e defensora da democracia e dos direitos humanos. O outro seria o também democrata Franklin Roosevelt, pragmático e defensor de uma postura mais assertiva, onde cabia tanto a ação unilateral como a multilateral, a depender da situação. Guardadas as devidas proporções, podemos supor que no primeiro momento Obama se aproxima mais de Roosevelt do que de Wilson, dado o pragmatismo marcante em sua política externa.

5.2 O Governo de Barack Obama através da Tese das Duas Presidências: uma análise do bipartidarismo no Senado nas votações de política interna e externa

Na seção anterior apresentamos uma breve revisão sobre os principais desafios que o Presidente Obama enfrentou nos conflitos no Oriente Médio. Contudo, algumas questões permanecem: Obama contou com apoio do Congresso na condução da política externa? Quais os índices de bipartidarismo durante seu governo? Seria o tema da votação a variável explicativa em torno do bipartidarismo? A ameaça terrorista influenciou o bipartidarismo da mesma forma que havia influenciado boa parte do Governo Bush?

Com o objetivo de responder a essas questões, nessa seção iremos analisar o bipartidarismo durante o Governo de Barack Obama (2009-2017) a partir das votações realizadas no Senado. A escolha dessa câmara foi realizada em razão do Senado estar, historicamente, mais ligado à política externa e a Casa dos Representantes à política doméstica. Foram utilizadas todas as votações feitas no período. O desenho utilizado possui caráter essencialmente descritivo, aproximando-se dos modelos de análise utilizados por outras pesquisas semelhantes, como as do modelo clássico de Wildavsky (1966) e dos mais recentes estudos de Prins & Marshall (2001) e Canes-Wrone, Howell & Lewis (2008). As votações foram divididas em três categorias: Política Interna; Defesa e Segurança e Política Externa Geral.

A partir da construção do banco de dados, comparamos o nível de cooperação (bipartidarismo) entre os partidos nos diferentes tipos de votação. O objetivo era medir se o tipo de política influencia no nível de bipartidarismo entre os partidos no Senado dos EUA. A existência de bipartidarismo significa que independente do partido do Presidente, os partidos votam como um só para aprovar ou rejeitar as votações. Os seguintes critérios foram considerados para atestar o bipartidarismo: 1) votações com aprovação ou rejeição de 2/3 dos votos; 2) a existência de votos críticos, por exemplo, quando um partido não possuía votos suficientes para aprovar uma proposta e contou com ajuda do partido opositor²⁹.

Tabela 3 - Variáveis e sua mensuração

Tipo de Variável	Variável	Mensuração	Fonte
Independente	Tipo de política	Variável nominal: 1 – Política Interna; 2 – Defesa e Segurança; 3 – Política Externa Geral.	Banco de dados: GovTrack.us
Dependente	Cooperação entre os partidos (bipartidarismo)	Variável nominal: 0 – não existiu bipartidarismo 1 – existiu bipartidarismo	Banco de dados: GovTrack.us

Fonte: elaborada pelo autor.

Entretanto, antes de passarmos para a avaliação das votações temos que entender como o Senado é composto. Nos EUA as eleições para o Congresso (que compreende tanto o Senado como a Casa dos Representantes) ocorre de dois em dois anos. Durante o Governo Obama foram eleitas quatro composições do Senado: 110th (2009-2011); 111th (2011-2013); 112th (2013-2015); 113th (2015-2017). Nas primeiras três composições a maioria pertenceu ao Partido Democrata. Na 113th os republicanos retomaram a maioria. O número de representantes dos Independentes (Senadores que não são filiados a nenhum partido) se manteve constante no período, contabilizando dois senadores. Historicamente, os

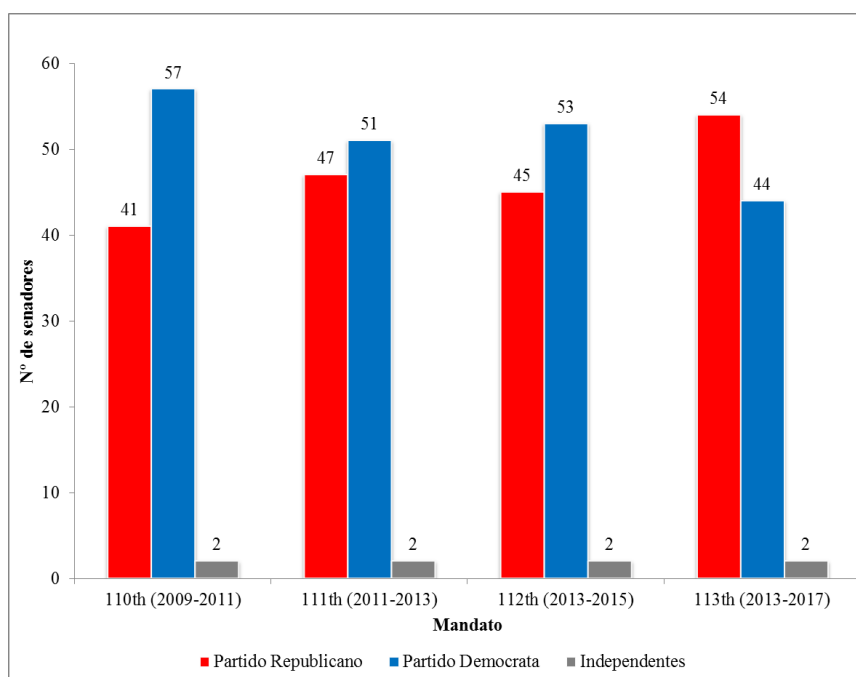
²⁹ Os votos críticos variam em quantidade. Em alguns casos só um voto pode ser a diferença entre aprovação e rejeição, principalmente em casos nos quais a maioria simples é suficiente. Como grande parte das votações só necessita desse tipo de maioria e de fato ocorrem barganhas políticas para que os partidos votem juntos ou pelo menos parte dos membros dos partidos.

Independentes votam com os democratas. Abaixo apresentamos de forma gráfica a composição do Senado ao longo dos dois mandatos de Barack Obama na Presidência.

A partir da análise do Gráfico 1 atestamos que em nenhum momento entre os dois mandatos de Barack Obama algum partido (Democrata ou Republicano) teve mais de 2/3 das cadeiras do Senado. Dessa forma, qualquer votação que requeresse maioria qualificada só passaria mediante bipartidarismo. Grande parte das votações de política externa, especialmente as que compõem o tipo “Defesa e Segurança” necessitam de maioria qualificada para aprovação. Logo, o bipartidarismo nessas votações foi necessário para que as preferências do Presidente Obama, e de seu gabinete, na política externa fossem materializadas. Nesse período, quase todas as propostas de política externa que foram colocadas em votação são provenientes do Partido Democrata, mesmo partido do Presidente.

Nos EUA o Executivo não pode colocar nenhuma matéria para votação diretamente, mas indiretamente pode exprimir suas preferências através dos congressistas do seu partido. Historicamente o Senado está mais ligado à política externa e a Casa dos Representantes à política doméstica. Por isso, optamos por focar nossa análise nas votações realizadas no Senado.

Gráfico 1 - Composição do Senado por partido ao longo dos anos

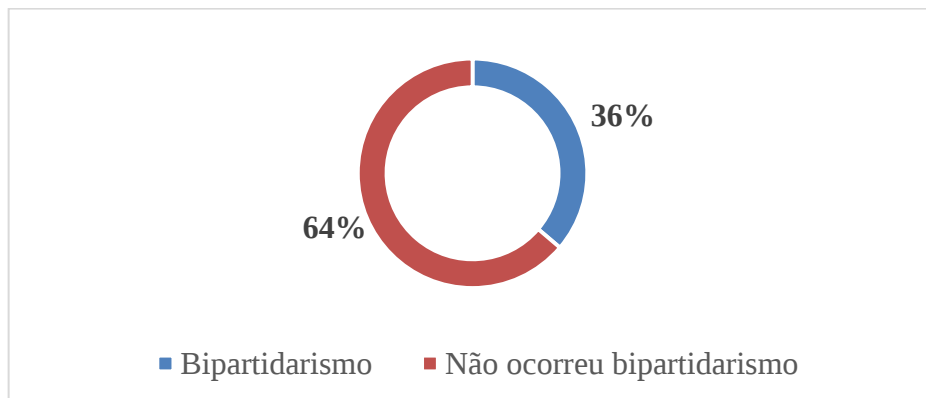


Fonte: elaborado pelo autor.

O primeiro biênio do Governo Obama é composto pelo Congresso de número 110 na história dos EUA entre os anos de 2009 e 2011. No Senado temos maioria das cadeiras em

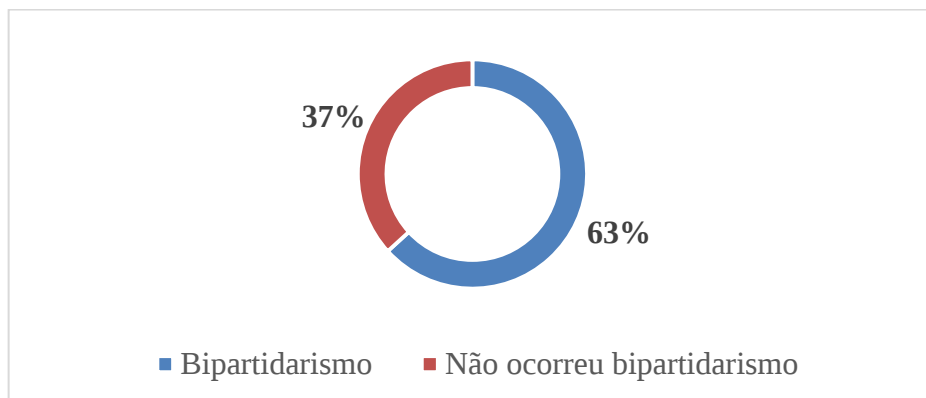
controle do Partido Democrata contabilizando 57 senadores. O Partido Republicano só contou com 41 senadores. Possivelmente isso ocorreu pelo fraco desempenho econômico e pelas intervenções no Oriente Médio. Os Independentes somam duas cadeiras. Historicamente, os Independentes votam com os democratas, algo comprovado em todas as votações durante o período analisado. Nos Gráficos 2 a 4 apresentaremos como foi a ocorrência de bipartidarismo por tipo de política no 110th Senado norte-americano.

Gráfico 2 - Política Interna (110th)

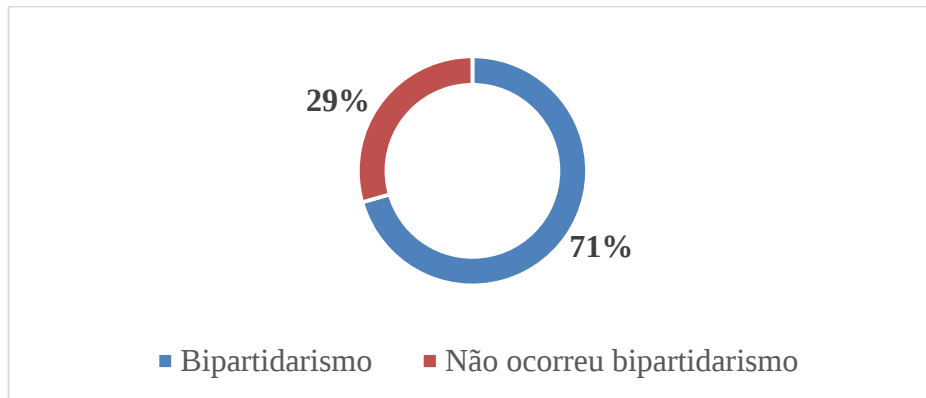


Fonte: elaborado pelo autor.

Gráfico 3 - Política Externa - Segurança e Defesa (110th)



Fonte: elaborado pelo autor.

Gráfico 4 - Política Externa - Demais Temas (110th)

Fonte: elaborado pelo autor.

No 110th Senado os números apresentados são semelhantes aos dados presentes na Tese das Duas Presidências de Wildavsky (1966). Entre 2009 e 2011 Obama encontrou pouca resistência do Congresso para concretizar sua política externa. Tanto em temas de Defesa e Segurança, como nos demais tópicos (Política Externa – Demais temas), o nível de bipartidarismo foi superior a 2/3 das votações. Interessante notar que nas votações de política externa que não estavam relacionadas à Defesa e Segurança, o nível de bipartidarismo foi ainda maior, alcançando 71% das votações.

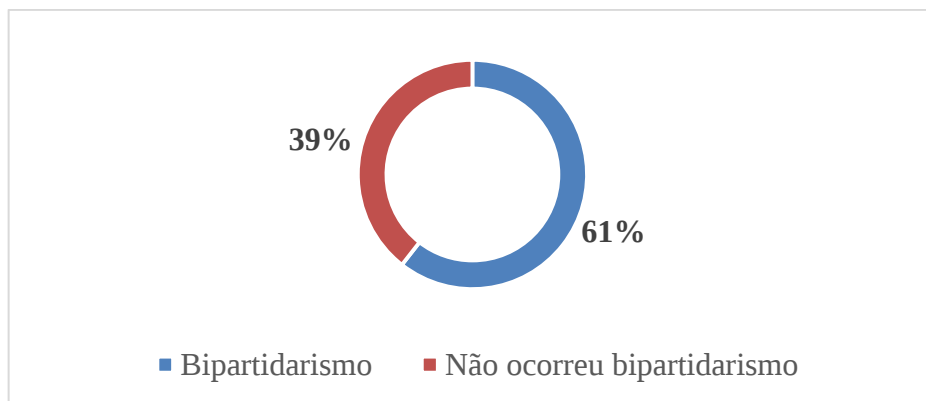
Alguns fatores podem explicar isso. Primeiro, existia naquele momento o desejo de ambos os partidos em reformular e finalizar as Guerras do Afeganistão e do Iraque. Contudo, alguns republicanos mais extremistas exerceram resistência nas votações, causando essa diferença entre os dois tipos de política externa utilizados em nossa análise. Tal situação não se repete com mesma intensidade nas demais votações, porque os EUA necessitavam alavancar sua economia. Uma das alternativas é através da política externa. Nesse sentido, a estratégia proposta por Obama foi aceita pelos Senadores republicanos em grande parte dos casos. Os dados encontrados concordam com a avaliação de autores como Hybel (2014) e Krieg (2016) que apontam o Pentágono, e não o Congresso, como grande “rival” de Obama nas decisões sobre a Guerra ao Terror no primeiro mandato.

Por sua vez, o baixo nível de bipartidarismo na política interna (36%) é justificado por dois fatores. Primeiro, a crise financeira de 2008 impôs um grande desafio aos políticos norte-americanos. Independentemente do partido, era necessário cooperar para reformular a economia do país e voltar a crescer. Contudo, não existia consenso sobre qual a melhor estratégia para alcançar tais objetivos. Segundo, quase todas as votações de política interna só necessitam de maioria simples para serem aprovadas. Como o Partido Democrata possuía 57

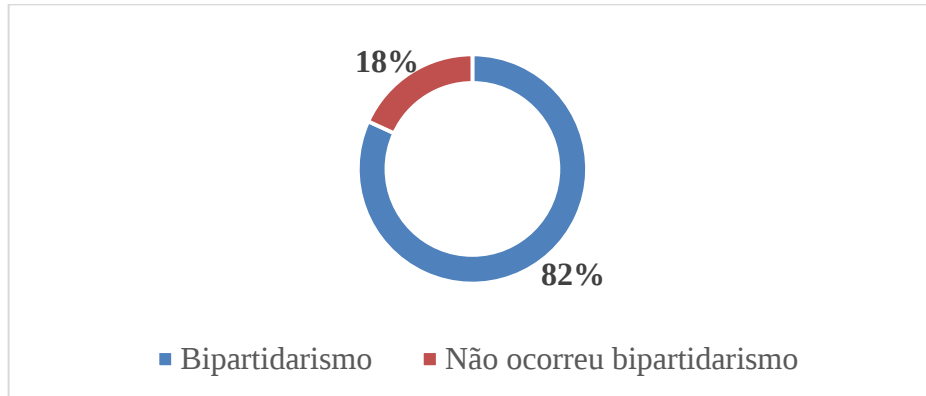
senadores e ainda contava com apoio de dois senadores independentes, não era necessário barganhar politicamente com o Partido Republicano para aprovar a maioria das propostas. Ao mesmo tempo, os republicanos buscavam travar as votações inserindo várias emendas e revisões nas propostas dos democratas. As emendas eram rejeitadas em grande parte dos casos, o que contribuiu para a queda do bipartidarismo. Esses dois fatores combinados mostram como a política interna foi mais polarizada entre os partidos que a política externa independente do tipo.

A composição do Senado sofreu mudanças importantes nas eleições de 2010. O 111th Congresso norte-americano ainda possuía um Senado com maioria democrata, contudo, com uma margem menor de superioridade numérica. A diferença entre os dois partidos era de quatro senadores a favor do Partido Democrata, 51 a 47, contando ainda com dois senadores independentes. Os Gráficos 5 a 7 irão apresentar os níveis de bipartidarismo nesse período.

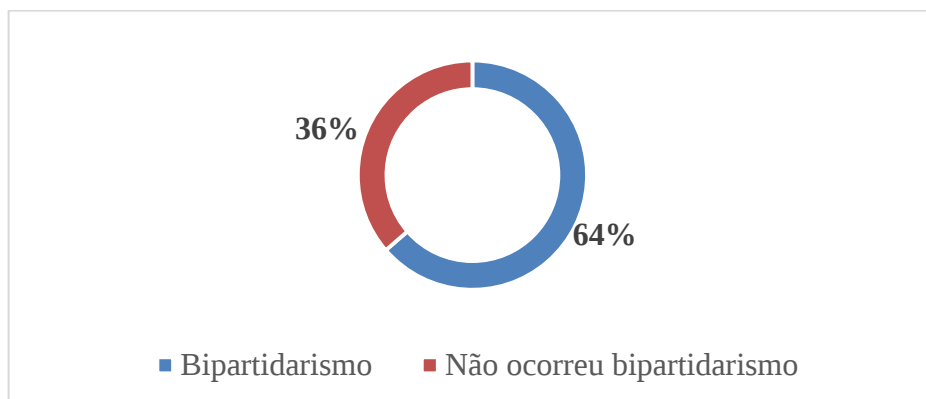
Gráfico 5 - Política Interna (111th)



Fonte: elaborado pelo autor.

Gráfico 6 - Política Externa - Segurança e Defesa (111th)

Fonte: elaborado pelo autor.

Gráfico 7 - Política Externa - Demais Temas (111th)

Fonte: elaborado pelo autor.

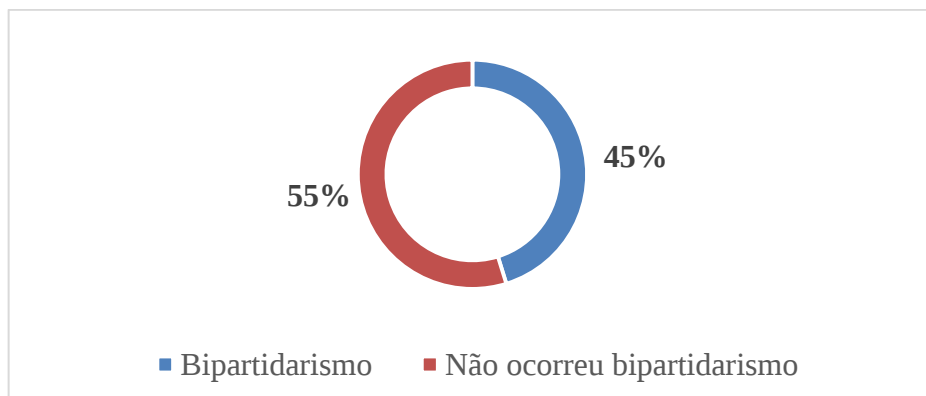
A partir dos gráficos podemos notar que a situação da política interna sofreu uma completa inversão em relação ao bipartidarismo. O bipartidarismo ocorreu em 61% das votações de política interna entre 2011 e 2013, representando um aumento de 25% em relação ao período anterior. Novamente podemos citar dois fatores que podem explicar essa mudança de cenário. Primeiro, as estratégias mais radicais de reforma econômica foram propostas no começo do mandato de Obama. No segundo biênio existiu mais uma consolidação daquilo que já havia sido aprovado ou rejeitado anteriormente. Em outras palavras, um período de menos conflito entre os partidos. Segundo, o estreitamento entre os dois partidos no Senado serviu como termômetro das políticas implantadas no período anterior. O aumento das cadeiras republicanas mostrou apoio de parte da opinião pública à oposição. Dessa forma, os

senadores democratas, temendo punições eleitorais, adotaram uma postura mais cooperativa com os republicanos.

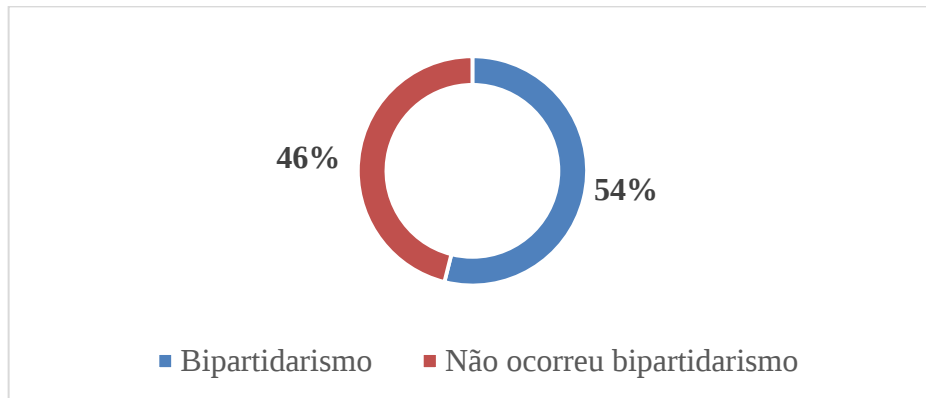
A postura mais cooperativa dos senadores democratas representou aumento tanto na política interna como na política externa de defesa e segurança. A última alcançou nesse período o altíssimo nível de 82% de bipartidarismo. Ao mesmo tempo, existiu uma diminuição de nove pontos percentuais na política externa sobre demais temas. O período de 2011 a 2013 foi chave para a finalização da Invasão do Iraque em 2003 e para retomada da fase final da Guerra do Afeganistão. Podemos supor que a morte de Osama Bin Laden em 2011 facilitou a aprovação do Presidente Obama com os senadores de ambos os partidos, consolidando o bipartidarismo como prática no período.

Por consequência, o fim da ocupação norte-americana no território iraquiano e a morte de Osama Bin Laden, somado as melhoras nos índices econômicos, favoreceram a reeleição de Barack Obama à Presidência dos EUA em 2012. Da mesma forma, também saiu fortalecido o Partido Democrata dentro do Senado. A diferença entre democratas e republicanos dobra de quatro para oito senadores. O placar no 112th Congresso norte-americano (2013-2015), aponta maioria democrata de 53 senadores contra 45 republicanos. Os Independentes permanecem com dois representantes. Podemos destacar que o período entre 2013 e 2015 foi marcado no sistema internacional pela finalização da Guerra do Afeganistão iniciada em 2001 e finalizada oficialmente em 2014. E pela ascensão do Estado Islâmico, razão na qual o Governo Obama reconsideraria a região do Iraque como importante na estratégia de política externa. Nos Gráficos 8 a 10 veremos como o bipartidarismo foi afetado por essas mudanças internas e externas.

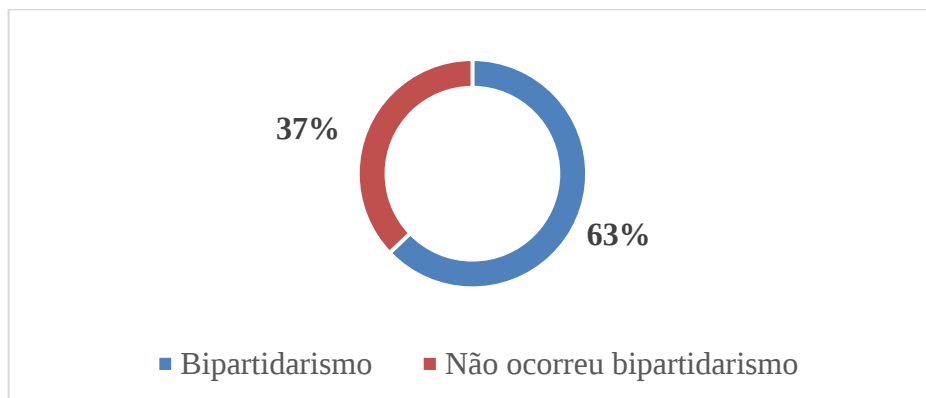
Gráfico 8 - Política Interna (112th)



Fonte: elaborado pelo autor.

Gráfico 9 - Política Externa - Segurança e Defesa (112th)

Fonte: elaborado pelo autor.

Gráfico 10 - Política Externa - Demais Temas (112th)

Fonte: elaborado pelo autor.

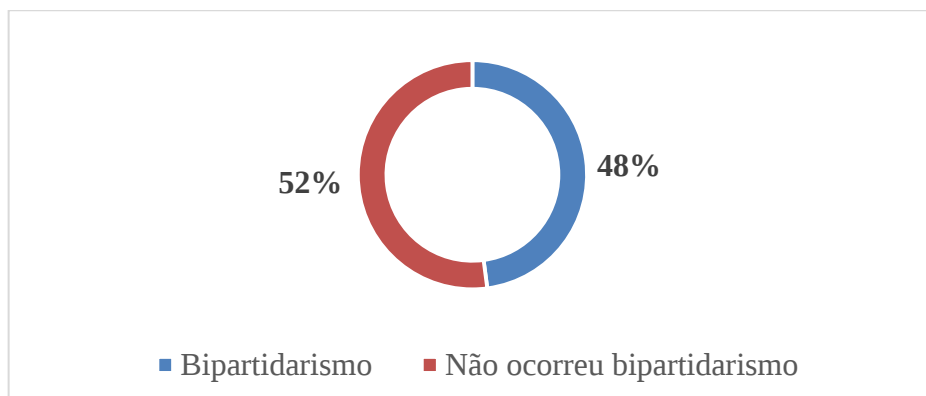
No primeiro olhar podemos notar que o bipartidarismo sofre uma diminuição expressiva, tanto na política interna como na política externa de defesa e segurança, entre 2013 e 2015. O único tipo de política que se mantém constante em relação ao período anterior é a política externa focada nos demais temas. A diminuição na cooperação entre os partidos no Senado pode ser justificada por alguns fatores. Primeiro, a utilização de *drones* no combate ao terrorismo. No primeiro momento representou diminuição dos custos e proteção para os soldados norte-americanos. Também evitava a utilização de prisões nas quais eram praticadas ações que feriam os direitos humanos. Contudo, com o passar do tempo, a utilização dos *drones* começou a ser questionada internamente. Grupos sociais organizados dentro e fora dos EUA questionavam as várias mortes de civis inocentes nesses ataques (DOYLE, 2013).

Aliado a isso, a ascensão do Estado Islâmico em território iraquiano é apontada como resultado do vácuo de poder deixado pelos EUA após o fim da invasão do Iraque em 2011.

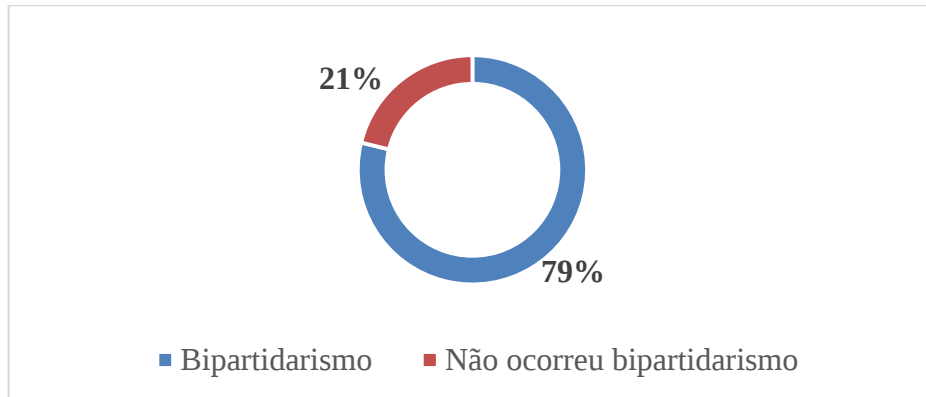
Segundo Pecequillo e Forner (2017), o governo iraquiano deixado pelos EUA não possuía poder suficiente nem organização para combater os rebeldes extremistas. A estratégia de Obama de finalizar a Invasão do Iraque o mais rápido possível pode ter custado caro para os EUA no Oriente Médio. Para as autoras, muitos analistas afirmam que a retirada de Saddam Hussein do poder e utilização de *drones* para executar líderes rebeldes na região foram os fatores que impulsionaram o surgimento e a consolidação do Estado Islâmico em território iraquiano. E que esse cálculo estratégico já tinha sido feito durante a Guerra de Golfo, por isso o Presidente George H. W. Bush não tinha retirado Saddam do poder naquele período. Dessa forma, muitos já falam da Invasão do Iraque como o “Vietnã de Obama”, clara alusão à culpa depositada no Presidente Nixon, responsável por finalizar a Guerra na Indochina (PECEQUILO & FORNER, 2017).

Toda essa conjuntura conflituosa gerou mudanças importantes no 113th Congresso, empossado em janeiro de 2015. Pela primeira vez em seis anos de governo, o Presidente Barack Obama teria que lidar com um Senado com maioria republicana. A diferença entre os partidos foi maior do que a vantagem dos democratas nas duas últimas eleições. No 113th Congresso, o Senado norte-americano possuía a seguinte composição por partido: o Partido Republicano contava com 54 senadores e o Partido Democrata com 44 senadores. Os Independentes permaneceram constantes mais uma vez. A partir daquele momento todas as votações provenientes do Partido Democrata, que representavam os objetivos do Presidente Obama, necessitariam do apoio dos Republicanos. Não importava mais a maioria simples ou qualificada. O bipartidarismo teria que ser alcançado ou nada poderia ser feito através do Congresso. Veremos nos Gráficos 11, 12 e 13 o nível de bipartidarismo nas votações do 113th Senado dos EUA entre 2015 e 2017.

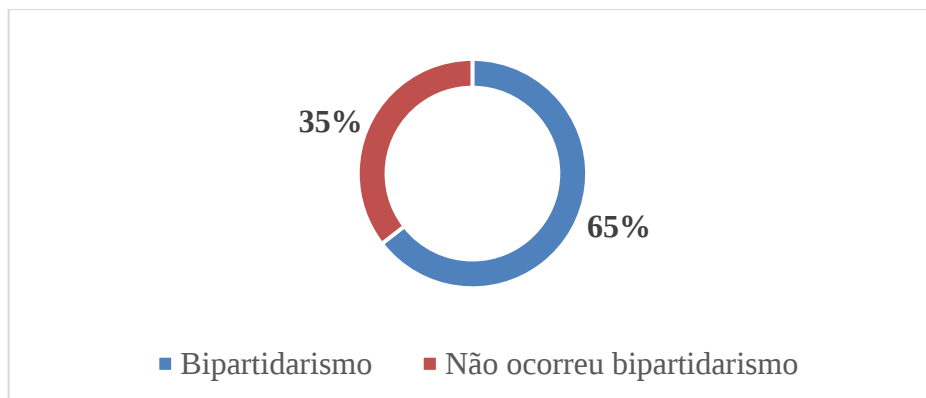
Gráfico 11 - Política Interna (113th)



Fonte: elaborado pelo autor.

Gráfico 12 - Política Externa Segurança e Defesa (113th)

Fonte: elaborado pelo autor.

Gráfico 13 - Política Externa - Demais Temas (113th)

Fonte: elaborado pelo autor.

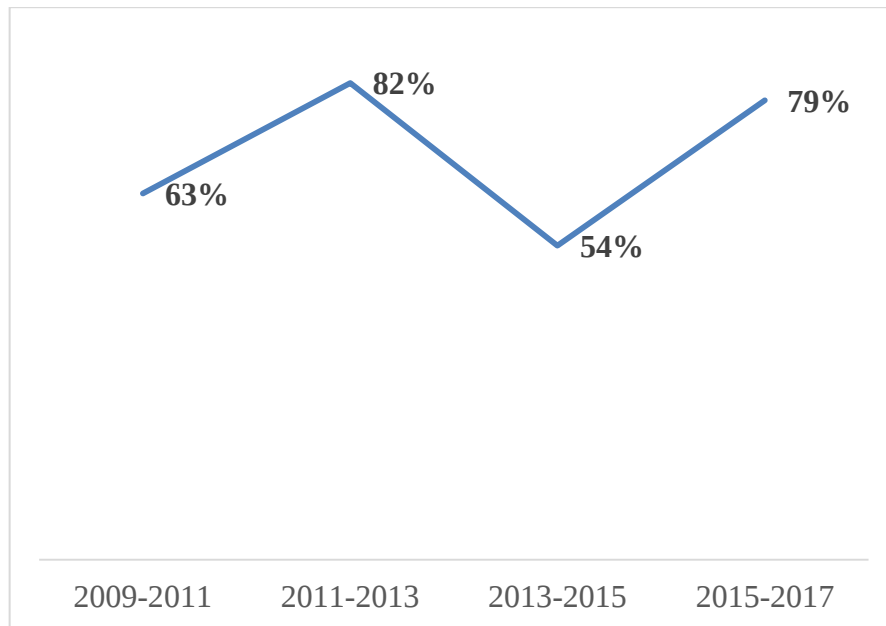
A mudança na maioria provocou resultados importantes para o bipartidarismo dentro do Senado norte-americano. Pela primeira vez em quatro anos o bipartidarismo não possui um índice de ocorrência acima de 50% nas votações de política interna. Nesse período, a estratégia de desenvolvimento econômico adotada por Barack Obama começa a ser questionada. Em certa medida podemos supor que tal insatisfação da opinião pública influenciou os resultados controversos em torno da eleição do republicano Donald Trump a Presidência dos EUA em 2016. Contudo, não iremos adentrar nesse mérito. Pesquisas futuras procurarão responder a essa questão.

Nas votações de política externa a maioria republicana não afetou o bipartidarismo de forma negativa como na política interna. Pelo contrário, o efeito foi positivo na política externa de defesa e segurança, aumentando o índice de ocorrência para 79%. Na política externa focada nos demais temas que compõem as relações internacionais dos EUA, o índice

se manteve constante em relação ao período anterior. Tal cenário favorece o argumento de Wildavsky (1966) de que a lógica da política interna e da política externa dos EUA é regida por regras diferentes. O Senado republicano que contava com votos suficientes para aprovar ou vetar votações que necessitavam de maioria simples conseguiu, na política interna, exercer suas preferências. Contudo, como a maioria das votações de política externa requer maioria qualificada, a influência dos senadores republicanos é diminuída. Ao mesmo tempo, os Senadores possuem mais incentivos eleitorais para influenciar a política interna do que na política externa, como já discutimos ao longo da dissertação. Além disso, muitos republicanos gostavam do pragmatismo de Obama na política externa, o que favorecia a cooperação nesse tipo de política (PECEQUILO & FORNER, 2017).

Abaixo podemos visualizar como o nível de bipartidarismo evoluiu ao longo dos anos no Governo Obama, especificamente no tema de segurança e defesa. A partir do Gráfico 14 podemos constatar uma oscilação no nível de bipartidarismo, com destaque a uma queda considerável dessa cooperação entre os partidos (54%) nos anos de 2013 a 2015. Um possível fator explicativo é a ascensão do Estado Islâmico que, em grande medida, pode ter sido favorecida pela retirada das tropas norte-americanas em 2011. Devido a isso, podemos supor que a opinião dos senadores ficou mais polarizada. A polarização ideológica, como vimos ao longo da pesquisa, produz questionamentos em torno da estratégia presidencial, tendo impacto direto no bipartidarismo. Em outras palavras, quanto maior a polarização de opiniões menor será o bipartidarismo. Contudo, é importante ressaltar que nem mesmo um problema dessa magnitude consegue diminuir o bipartidarismo para abaixo de 50%. Em certa medida, isso comprova que a política externa não pode ficar totalmente paralisada pelas discussões entre os partidos.

Gráfico 14 - Bipartidarismo em Política Externa (Segurança e Defesa) no Governo Obama



Fonte: elaborado pelo autor.

Em resumo, nessa parte do capítulo procuramos analisar o Governo Obama através da lógica clássica das Duas Presidências de Wildavsky (1966). O objetivo principal foi entender como a relação Presidente e Congresso impactou no nível de bipartidarismo das votações. A abordagem comparativa entre os três tipos de política que adotamos segue o modelo de Wildavsky (1966) e as reformulações propostas por autores como Lindsay (2003), que defendem a separação entre a política externa de segurança e defesa e a política externa focada nos demais temas. Notamos que a composição interna do Senado em relação à distribuição de cadeiras por partido teve impacto significativo no bipartidarismo na política interna. Mas não afetou o bipartidarismo nos dois tipos de política externa. Durante todo o Governo Obama a política externa teve níveis de bipartidarismo semelhantes aos encontrados por Wildavsky (1966) no pós II Guerra Mundial.

Na parte final desse capítulo vamos utilizar os achados da revisão bibliográfica que compõem o primeiro tópico, a análise das votações dessa parte e o modelo teórico de análise de política externa proposto no primeiro capítulo da dissertação para avaliar se as hipóteses presentes no modelo conseguem nos ajudar a entender com mais profundidade o legado da Presidência de Barack Obama para o debate sobre a Tese das Duas Presidências com a Tradição Realista das Relações Internacionais.

5.3 O Legado da Presidência de Barack Obama para o debate entre a Tese das Duas Presidências e a Tradição Realista das Relações Internacionais

Na última seção iremos analisar o legado do Governo Obama através do modelo realista de análise de política externa que apresentamos no capítulo primeiro dessa dissertação. A base teórica do modelo é fornecida pela Tese das Duas Presidências de Wildavsky (1966) e pela Tradição Realista das Relações Internacionais. Na representação do Realismo utilizamos basicamente duas teorias específicas: o Realismo Estrutural de Kenneth Waltz (1979) e o Realismo Neoclássico de Gideon Rose (1998). O modelo integra três hipóteses compartilhadas pela Tese de Wildavsky (1966) e pelas teorias realistas.

Primeira hipótese: nos sistemas democráticos, o líder do Poder Executivo teria apoio dos outros atores políticos na política externa. Segunda hipótese: a política externa tem prioridade sobre a política doméstica. Tal diferença serve como guia dos atores políticos responsáveis por sua formulação. Terceira hipótese: a estrutura do sistema internacional seria o principal fator explicativo das atitudes em política externa dos Estados, mas estas seriam filtradas pela organização política interna e dessa relação seria definida a melhor estratégia a ser adotada.

Com isso em mente passemos à análise. Para a primeira hipótese, durante a sua Presidência, Obama não encontrou resistência do Congresso, especificamente do Senado, para consolidar suas estratégias de política externa. O nível de bipartidarismo na política externa sempre esteve acima de 50% e no caso da política externa de defesa e segurança chegou a mais de 80%, como exposto na seção anterior.

Alguns fatores ajudam a explicar esse suporte do Congresso. Em primeiro lugar, Congresso e Presidente possuem incentivos eleitorais diferenciados. O Presidente, como líder nacional, normalmente é visto pela opinião pública como responsável pela política externa. Logo, o sucesso ou fracasso na política externa gera mais ganhos ou danos eleitorais para o Presidente do que para os congressistas. Estes, por sua vez, estão mais ligados aos interesses dos seus distritos ou estados, responsáveis pela sua manutenção no cargo. Dessa forma, sua responsabilidade está normalmente associada à percepção da opinião pública as políticas internas, especialmente aquelas que impactam no bolso do cidadão norte-americano. A ocorrência relativa mais baixa do bipartidarismo no Senado em relação à política interna demonstra que os senadores possuem mais incentivos para serem ativos nessa última do que na política externa. Como os EUA sofriram os efeitos da Crise de 2008, o Congresso como um todo manteve seu foco na política interna e nas reformas que seriam propostas.

Segundo fator, a estratégia de política externa do Presidente Obama não representou uma ruptura ideológica entre democratas e republicanos no Congresso. O grande problema de Obama com a estratégia de George W. Bush era a Invasão do Iraque de 2003. Contudo, Obama concordava com a necessidade de combater o terrorismo no Afeganistão e no Paquistão. Nesse sentido, o Presidente Obama abandonou o discurso agressivo da administração anterior e adotou uma postura mais diplomática e multilateral. Mas não abdicou do pragmatismo e da ação unilateral para alcançar seus objetivos. O maior exemplo disso foi o assassinato de Osama Bin Laden em território paquistanês, sem contar com o consentimento do governo local. A própria utilização de *drones* para realizar ataques aéreos, nos quais muitos civis inocentes morreram, mostrou que o extermínio do terrorismo seria feito de uma forma mais indireta, mas igualmente sangrenta. A política externa passivo-agressiva de Obama faz com muitos associem suas ações no Oriente Médio à estratégia adotada por Nixon e Kissinger no Vietnã. O alto nível de bipartidarismo nas votações de política externa relacionadas à defesa e segurança atesta, em grande medida, o apoio dos Senadores republicanos a suas preferências.

Por fim, os únicos atores que representaram alguma resistência às preferências do Presidente Obama foram os militares do Pentágono. Mas, mesmo assim cabia constitucionalmente ao Presidente o poder de decisão em última instância. Como comandante-chefe das forças armadas nacionais e contando com apoio do Congresso, Obama conseguiu exprimir suas preferências e de seu gabinete, com destaque a participação do Vice-Presidente Biden, tanto em relação ao Iraque, como ao Afeganistão. Mesmo quando foi impedido de fechar prisões norte-americanas em outras regiões do mundo, no qual são realizadas práticas que violam os direitos humanos, Obama encontrou alternativas de ação que se adequavam melhor ao seu discurso político cooperativo. A utilização dos *drones* é exemplo disso.

Assim, a primeira hipótese nos ajuda a entender grande parte do Governo Obama, ou pelo menos, nas questões mais vitais. O Presidente Obama conseguiu ao longo do seu mandato materializar suas preferências de política externa, como líder nacional, e contou na maioria dos casos com apoio dos principais atores políticos internos, com destaque o Senado. Os altos níveis de bipartidarismo na política externa, semelhantes aos encontrados por Wildavsky (1996) no pós II Guerra Mundial, nos possibilitam supor que Obama teve duas presidências.

Ao mesmo tempo, através da lógica realista, entendemos que Obama foi constrangido assim como Bush pela ameaça sistêmica difusa do terrorismo. Contudo, cada presidente,

como líder do Executivo, optou por estratégias e retóricas diferentes. Se o pragmatismo permaneceu, outros elementos foram modificados. O cargo de comandante-chefe das forças armadas facilita essa capacidade de mudança. Assim como o poder das agências governamentais de inteligência subordinadas ao Poder Executivo dentro dos EUA, como CIA e FBI. Os constrangimentos do sistema internacional foram semelhantes para Obama e Bush, mas as mudanças do sistema político interno ao longo do período serão fundamentais para explicar o comportamento de política externa dos EUA. Assim como a explicação de Rose (1998) supõe.

Passando para a segunda hipótese do modelo, temos que a política externa teria, na maioria dos casos, prioridade sobre a política interna. Tal diferença serve como guia dos atores políticos responsáveis por sua formulação. A Crise Econômica de 2008 coloca em xeque essa primazia durante o Governo Obama. O grande tema das eleições de 2008 foi como combater a crise econômica mais grave da história dos EUA desde 1929. O foco dessa pesquisa é a política externa, mas Obama não chegou a Casa Branca devido à Guerra do Afeganistão ou a Invasão do Iraque, por mais que tais eventos de política externa tenham custado votos aos republicanos. A grande questão era de ordem interna, superar a Crise (PECEQUILO & FORNER, 2017).

Existia naquele momento a ideia de que a crise de 2008 tinha sido agravada pelos custos da política externa intervencionista do Presidente George W. Bush. Assim a estratégia de Obama deveria ser diferente, principalmente para aliviar os custos ao tesouro nacional. Não podemos então entender que a política externa teve primazia nesse período. De certa forma, podemos pensar que a situação política interna influenciou grande parte das mudanças da política externa realizada por Obama durante seu governo. O declínio norte-americano no sistema internacional, principalmente em termos econômicos, gerou importantes constrangimentos para ação de política externa do país. Até por isso Obama adotou os ataques aéreos através de *drones*, de menor custo em comparação a utilização de tropas. E procurou desde o primeiro momento de sua Presidência evacuar as tropas norte-americanas do Iraque. O principal objetivo dessa ação era poupar recursos para Guerra do Afeganistão, alvo com valor estratégico mais alto.

Além dos custos econômicos também existia o custo humano das guerras no Oriente Médio. A pressão popular materializada nas urnas também serviu como força de constrangimento para o Governo Obama na política externa. O país queria mudança e o Presidente Obama tinha prometido a mesma durante sua campanha. A mudança de discurso deveria ser acompanhada por mudanças reais nas estratégias de combate ao terrorismo. Mais

uma vez a retirada das tropas e subsequente utilização de *drones* possuía também o objetivo de diminuir as mortes e evitar mais insatisfação na opinião pública. Mesmo que esse constrangimento seja menos evidente do que os de ordem econômica também desempenharam um papel importante no processo de tomada de decisão.

Nesse sentido, acreditamos que a segunda hipótese não consegue explicar a política externa do Governo Obama. Talvez na administração de George W. Bush existisse uma subordinação dos objetivos de política interna frente ao combate ao terrorismo. Mas a crise econômica de 2008 foi tão grave que conseguiu mudar as prioridades do governo norte-americano a partir daquele momento. Também contribuem para essa mudança as pressões internas em relação aos fantasmas do Vietnã. Uma vez que grande parcela da população norte-americana não via com bons olhos essa caça ao terrorismo, naquele momento parecia uma missão tão fracassada como foi o combate ao comunismo no Vietnã, como a prioridade do Presidente dos EUA.

A estratégia tinha gerado custos muito altos para economia do país, logo, era necessário mudar o foco para os problemas internos. Por isso, acreditamos que não existe necessariamente uma subordinação de nenhum tipo de política. A atual conjuntura do sistema internacional implica uma abordagem mais fluida da relação entre interno e externo. Como o argumento de Rose (1998), acreditamos que para entender a política externa de Obama é necessário entender como os fatores externos são filtrados pelos constrangimentos da política interna para produzir o comportamento do país no sistema internacional. Não existe então como atestar uma superioridade da política externa sobre a política interna ou vice-versa, na nossa interpretação.

Na terceira hipótese, a estrutura do sistema internacional seria o principal fator explicativo das atitudes em política externa dos Estados, mas estas seriam filtradas pela organização política interna e dessa relação seria definida a melhor estratégia a ser adotada. Em grande medida, já discutimos essa hipótese nas anteriores. Tanto a Tese das Duas Presidências de Wildavsky (1966) como a teoria realista de Rose (1998) entendem a importância dos fatores externos e internos para explicar a política externa de um Estado. Até a teoria estrutural de Waltz (1979) defende que se o objetivo do analista é entender comportamentos individuais das unidades, o mesmo deve voltar seu olhar para os elementos internos que compõem a unidade.

Portanto, no Governo Obama, acreditamos ser possível entender como a influência do sistema internacional é moldada pelo processo de tomada de decisão interno. Como discutimos anteriormente, George W. Bush e Barack Obama lidaram com situações externas

semelhantes, contudo, optaram por estratégias diferentes. Boa parte das escolhas foi causada pelas mudanças sofridas internamente dentro dos EUA. O objetivo principal de política externa permaneceu o mesmo, combater o terrorismo, isso não se modificou. Como prevê Waltz (1979), as mudanças políticas internas das unidades não mudarão a lógica das relações internacionais. Contudo, tais mudanças geram mudanças de comportamento. Nesse sentido, mais uma vez o modelo de Rose (1998) combinado com a Tese de Wildavsky (1966) nos auxilia a entender melhor o legado da Presidência de Obama dentro do estudo de política externa e das Relações Internacionais.

6 CONCLUSÃO

O grande desafio ao pesquisar sobre os Estados Unidos é encontrar temas ainda poucos explorados, no qual exista espaço para contribuir. Com esse desafio em mente propomos, ao longo da dissertação, trabalhar a política externa norte-americana através de uma abordagem teórica pouco utilizada na academia brasileira. A maior contribuição de nossa pesquisa é analisar a política externa do Governo Barack Obama tendo como foco a relação entre Presidente e Congresso. Além disso, como contribuição secundária, apresentamos uma ampla revisão de literatura sobre o tema. Por ser um debate pouco explorado em língua portuguesa, acreditamos que a revisão também representa uma contribuição significativa de nossa pesquisa. A partir da revisão de literatura procuramos refletir a política externa de Obama utilizando três questões principais: Como a relação entre Presidente e Congresso impactou a política externa do Governo de Barack Obama? A ameaça terrorista influenciou a cooperação entre os partidos? Seria o tipo de política a variável explicativa do bipartidarismo?

Com objetivo de responder as questões utilizamos dois eventos para analisar o período: Guerra do Afeganistão (2001-2014) e a Invasão do Iraque (2003-2011). Assim como coletamos todas as votações realizadas no Senado norte-americano durante o Governo Obama (2009 – 2016), com o intuito de observar se existia uma maior cooperação entre os partidos na política externa em comparação à política interna. A partir da análise entendemos que o Presidente conseguiu materializar suas preferências na política externa durante seu governo, contando com o apoio do Senado através de altos índices de aprovação. Nesse sentido, podemos supor que o tipo de política consegue explicar como os Senadores votam. A prática do bipartidarismo na política externa de Obama mostra que a lógica das Duas Presidências, apresentada por Wildavsky (1966) ainda consegue explicar as diferenças entre política externa e interna para a relação entre Presidente e Congresso.

Nos dois capítulos iniciais apresentamos os elementos básicos de nossa pesquisa. As principais características das instituições Presidência e Congresso, assim como suas respectivas responsabilidades na política externa. Na seção podemos notar a inexistência de uma explicação puramente técnica para justificar a preponderância de um poder sobre o outro no processo de tomada de decisão. Segundo a Constituição norte-americana Congresso e Presidente dividem claramente as responsabilidades. Dessa forma, o que justificaria a existência de duas presidências distintas?

De acordo com a revisão de literatura podemos apontar alguns fatores que favoreceriam o Presidente em relação ao Congresso. Primeiro, o Presidente como líder da

nação seria visto pelos outros atores políticos como o responsável pela política externa. O suporte do Congresso seria através da cooperação entre os partidos nas votações de política externa, prática conhecida como bipartidarismo. Segundo, as características de cada tipo de política explicariam as diferenças entre os níveis de bipartidarismo para a política externa e interna. Em resumo, na política externa a existência de ameaças aos EUA, como foi no passado o Comunismo e como é atualmente o Terrorismo, produz um comprometimento dos partidos para a segurança e defesa norte-americana. Assim, nas votações de política externa, os congressistas tenderiam a votar em conjunto, independente do partido.

Terceiro fator, presidente e congressistas teriam incentivos eleitorais diferentes. Para a opinião pública o Presidente seria o responsável pela política externa, qualquer sucesso ou fracasso nesse tipo de política seria de sua responsabilidade. Logo, a política externa produz efeitos nas eleições presidenciais. No caso dos congressistas as principais responsabilidades estavam associadas à política doméstica, especialmente em questões de interesse dos seus distritos e estados. Dessa forma, como a política externa trabalha com temas sensíveis, os congressistas evitariam tomar para si a responsabilidade sobre o processo de tomada de decisão.

A partir desses fatores podemos entender como a política externa norte-americana evoluiu ao longo das décadas. A Guerra Fria se apresenta como um período-chave para entender a lógica de poder entre Casa Branca e Congresso. No auge do conflito ideológico entre EUA e URSS o poder do Presidente na política externa foi consolidado. Existia a percepção compartilhada entre republicanos e democratas que independente do partido do Presidente a política externa deveria ter como foco limitar a expansão do comunismo. A Casa Branca gozou de grande liberdade no processo de tomada de decisão entre 1945 e 1975. Contudo, o resultado foi catastrófico. A Guerra do Vietnã (1955-1975) simboliza um dos maiores fracassos de política externa, com custos materiais e humanos que assombram os políticos norte-americanos até hoje. Os fantasmas do Vietnã perseguiram todos os presidentes que utilizaram da força na política externa a partir de então.

Todavia, os ataques terroristas do 11/09 criaram um cenário novo. O território norte-americano tinha sido atacado diretamente, algo que não ocorria a mais de cem anos. Além disso, vários civis tinham sido vitimados. O medo instaurado na estrutura política interna do país apagou da memória dos políticos as lembranças do Vietnã. O Presidente Bush com suporte do Congresso declarou guerra ao terror. Os conflitos no Oriente Médio se arrastaram por anos e assim como no Vietnã pareciam fadados ao fracasso. Os fantasmas ressurgem e afetam diretamente as eleições presidenciais de 2008.

A vitória de Barack Obama simbolizou o desejo por mudança. A opinião pública, assim como na década de 1970, não queria mais guerra. Os Estados Unidos enfrentavam a pior crise econômica da sua história, na percepção da população não deveriam mais gastar tanto dinheiro nessa guerra sem fim. Obama tinha a missão de resolver os problemas econômicos internos e os conflitos da política externa. De acordo com nosso banco de dados, encontrou apoio do Senado na política externa durante todo seu governo. O bipartidarismo nunca ficou abaixo de 50% nesse tipo de política. No entanto, como as reformas necessárias para recuperar a economia norte-americana eram sérias, não foi constado o mesmo apoio do Senado.

Entretanto, mesmo com apoio do Senado, os fantasmas do Vietnã ressurgiram junto com o Estado Islâmico. A retirada das tropas norte-americanas em 2011 criou um vácuo de poder na região. O governo posto no poder pelos EUA é reconhecido pela comunidade internacional como fraco e corrupto. A utilização de *drones* para atacar os terroristas, eliminou a capacidade de prender e obter informações dos rebeldes. O Iraque parecia ter se tornado o Vietnã de Obama (PECEQUILO & FORNER, 2017).

Diante desse contexto, utilizamos três hipóteses para entender qual o legado da política externa do Governo Obama para o debate em torno da Tese das Duas Presidências. As três hipóteses são derivadas do modelo de análise que apresentamos no capítulo primeiro dessa dissertação. A base teórica do mesmo foi produzida através da discussão entre a Tese das Duas Presidências e a Tradição Realista das Relações Internacionais. O principal objetivo desse encontro teórico era aproximar a análise interna de Wildavsky (1966) da perspectiva mais estrutural própria de uma Teoria de Relações Internacionais, facilitando o diálogo entre as disciplinas.

Em suma, na primeira hipótese propomos o Presidente como principal ator responsável pela política externa, por dispor do apoio dos demais atores políticos internos. Obama contou com apoio do Congresso. Segunda hipótese, a política externa teria prioridade em relação à política doméstica. Devido ao cenário de crise econômica, a atuação de política externa de Obama foi, em grande medida, constrangida por esse fator interno. Dessa forma, não acreditamos que essa hipótese ajude a explicar o Governo Obama. Por fim, na terceira hipótese propomos que o sistema internacional funciona como principal variável explicativa do comportamento dos Estados Unidos. Ao mesmo tempo, a estrutura política doméstica funciona como variável interveniente também exercendo seu nível de influência. A partir dessa combinação é formulada a estratégia de política externa. Na nossa interpretação essa hipótese nos ajuda a entender algumas escolhas de política externa adotadas pelo Governo

Obama. Pois, existia a necessidade de combater o terrorismo, mas também existia a necessidade de mudar a estratégia em relação à administração anterior. Assim, grande parte das escolhas de política externa do Presidente Obama foi constrangida internamente pela política e atores domésticos. A principal função das hipóteses seria auxiliar nossa reflexão sobre como a relação entre sistema internacional e política interna impacta no processo de tomada de decisão.

Por fim, buscamos nessa pesquisa contribuir para os estudos sobre política externa norte-americana. O foco na relação entre Presidente e Congresso produz uma interpretação ainda pouco explorada na academia brasileira. Aliado a isso, analisamos a política externa de Obama, um tema pouco estudado nessa literatura. Nossa principal contribuição é analisar a política externa do Governo Obama tendo como foco a relação entre Presidente e Congresso. Contudo, não excluimos a explicação sistêmica do nosso modelo. Acreditamos que o sistema internacional nos ajuda a entender como a política externa norte-americana é formulada. Nesse sentido, procuramos incorporar no nosso modelo os dois lados da relação: a política externa e interna. Também esperamos que nossa pesquisa incentive mais discussões sobre o tema na academia brasileira e sirva como guia para estudos futuros.

REFERÊNCIAS

- ASHLEY, Richard K. The poverty of neorealism. **International organization**, v. 38, n. 2, p. 225-286, 1984.
- BAUMGARTNER, Frank R.; LEECH, Beth L. Interest niches and policy bandwagons: Patterns of interest group involvement in national politics. **Journal of Politics**, v. 63, n. 4, p. 1191-1213, 2001.
- BECKMANN, Matthew N.; KUMAR, Vimal. Opportunism in Polarization: Presidential Success in Senate Key Votes, 1953-2008. **Presidential Studies Quarterly**, v. 41, n. 3, p. 488-503, 2011.
- BENTLEY, Michelle; HOLLAND, Jack (Ed.). **Obama's Foreign Policy: Ending the War on Terror**. Routledge, 2013.
- BRANDS, H. W. **George Bush and the Gulf War of 1991**. *Presidential Studies Quarterly*, v. 34, n. 1, p. 113-131, 2004.
- BRZEZINSKI, Zbigniew. The three requirements for a bipartisan foreign policy. **The Washington Quarterly White Paper**, p. 14-19, 1984.
- BURKE, John P. Lessons from past presidential transitions: Organization, management, and decision making. **Presidential Studies Quarterly**, v. 31, n. 1, p. 5-24, 2001.
- BURKE, John P. The Neutral/Honest Broker Role in Foreign-Policy Decision Making: A Reassessment. **Presidential Studies Quarterly**, v. 35, n. 2, p. 229-258, 2005.
- BURNS, James MacGregor. **The deadlock of democracy: four-party politics in America**. 1963.

CANES-WRONE, Brandice; HOWELL, William G.; LEWIS, David E. Toward a broader understanding of presidential power: A reevaluation of the two presidencies thesis. **The Journal of Politics**, v. 70, n. 1, p. 1-16, 2008.

CLEMENTS, Kendrick A. Woodrow Wilson and World War I. **Presidential Studies Quarterly**, v. 34, n. 1, p. 62-82, 2004.

CONLEY, Richard S. The Harbinger of the Unitary Executive? An Analysis of Presidential Signing Statements from Truman to Carter. **Presidential Studies Quarterly**, v. 41, n. 3, p. 546-569, 2011.

COOPER, Phillip J. George W. Bush, Edgar Allan Poe, and the use and abuse of presidential signing statements. **Presidential Studies Quarterly**, v. 35, n. 3, p. 515-532, 2005.

CONSTITUTION OF THE UNITED STATES. Library of Congress. Disponível em: <<https://www.congress.gov/content/conan/pdf/GPO-CONAN-REV-2016.pdf>>. Acessado em 15/10/2017.

CROCKETT, David A. The President as Opposition Leader. **Presidential Studies Quarterly**, v. 30, n. 2, p. 245-274, 2000.

DAHL, Robert A. **Congress and foreign policy**. Greenwood: Revised Edition, 1983.

DOYLE, Michael J. The costs and consequences of drone warfare. **International Affairs** 89: 1, p. 1-29, 2013.

EDWARDS, George C. Building coalitions. **Presidential Studies Quarterly**, v. 30, n. 1, p. 47-78, 2000.

EDWARDS, Jason A. Sanctioning Foreign Policy: The Rhetorical Use of President Harry Truman. **Presidential Studies Quarterly**, v. 39, n. 3, p. 454-472, 2009.

ESHBAUGH-SOHA, Matthew. The importance of policy scope to presidential success in Congress. **Presidential Studies Quarterly**, v. 40, n. 4, p. 708-724, 2010.

FITZGERALD, David; RYAN, David. **Obama and Iraq: The ‘Dumb’ War**. In: Obama, US Foreign Policy and the Dilemmas of Intervention. Palgrave Macmillan UK, 2014. p. 25-51.

FLEISHER, Richard; BOND, Jon R. Are there two presidencies? Yes, but only for Republicans. **The Journal of Politics**, v. 50, n. 3, p. 747-767, 1988.

FLEISHER, Richard et al. The demise of the two presidencies. **American Politics Quarterly**, v. 28, n. 1, p. 3-25, 2000.

FRIEDMAN, Rebecca R. Crisis Management at the Dead Center: The 1960-1961 Presidential Transition and the Bay of Pigs Fiasco. **Presidential Studies Quarterly**, v. 41, n. 2, p. 307-333, 2011.

GILDERHUS, Mark T. The Monroe doctrine: meanings and implications. **Presidential Studies Quarterly**, v. 36, n. 1, p. 5-16, 2006.

GOOGLE ACADÊMICO. Disponível em: <<https://scholar.google.com.br/>> . Acessado em: 20 de outubro de 2017.

GOVTRACK.US. Disponível em: <<https://www.govtrack.us/>>. Acesso em: 10 de Fevereiro de 2017.

GREGORIAN, Hrach. Assessing Congressional Involvement in Foreign Policy: Lessons of the Post-Vietnam Period. **The Review of Politics**, v. 46, n. 1, p. 91-112, 1984.

HAHN, Peter L. Securing the Middle East: The Eisenhower Doctrine of 1957. **Presidential Studies Quarterly**, v. 36, n. 1, p. 38-47, 2006.

HARGROVE, Erwin C. Presidential power and political science. **Presidential Studies Quarterly**, v. 31, n. 2, p. 245-261, 2001.

HYBEL, Alex. **US Foreign Policy Decision-making from Kennedy to Obama: Responses to International Challenges**. Springer, 2014.

IVIE, Robert L.; GINER, Oscar. Hunting the devil: Democracy's rhetorical impulse to war. **Presidential Studies Quarterly**, v. 37, n. 4, p. 580-598, 2007.

JACOBSON, Gary C. George W. Bush, the Iraq War, and the Election of Barack Obama. **Presidential Studies Quarterly**, v. 40, n. 2, p. 207-224, 2010.

KAPUR, Nick. William McKinley's Values and the Origins of the Spanish-American War: A Reinterpretation. **Presidential Studies Quarterly**, v. 41, n. 1, p. 18-38, 2011.

KASSOP, Nancy. The war power and its limits. **Presidential Studies Quarterly**, v. 33, n. 3, p. 509-529, 2003.

KESSEL, John H. The presidency and the political environment. **Presidential Studies Quarterly**, v. 31, n. 1, p. 25-43, 2001.

KIMBALL, Jeffrey. The Nixon Doctrine: A Saga of Misunderstanding. **Presidential Studies Quarterly**, v. 36, n. 1, p. 59-74, 2006.

KISSINGER, Henry. **Diplomacy**. New York: Simon and Schuster, 1994.

KRIEG, Andreas. Externalizing the burden of war: the Obama Doctrine and US foreign policy in the Middle East. **International Affairs**, v. 92, n. 1, p. 97-113, 2016.

KRUGMAN, Paul; OBSTFELD, Maurice; MELITZ, Marc. **Economia Internacional**. São Paulo: Pearson, Edição: 10ª, 2015.

KRUTZ, Glen S.; PEAKE, Jeffrey S. The changing nature of presidential policy making on international agreements. **Presidential Studies Quarterly**, v. 36, n. 3, p. 391-409, 2006.

LAKE, David A. Legitimizing power: The domestic politics of US international hierarchy. **International Security**, v. 38, n. 2, p. 74-111, 2013.

LEE, Frances E. Presidents and Party Teams: The Politics of Debt Limits and Executive Oversight, 2001-2013. **Presidential Studies Quarterly**, v. 43, n. 4, p. 775-791, 2013.

LELOUP, Lance T.; SHULL, Steven A. Congress versus the executive: The "two presidencies" reconsidered. **Social Science Quarterly**, v. 59, n. 4, p. 704-719, 1979.

LINDSAY, James M. Deference and Defiance: The Shifting Rhythms of Executive-Legislative Relations in Foreign Policy. **Presidential Studies Quarterly**, v. 33, n. 3, p. 530-546, 2003.

LOBELL, Steven E.; RIPSMAN, Norrin M.; TALIAFERRO, Jeffrey W. (Ed.). **Neoclassical realism, the state, and foreign policy**. Cambridge University Press, 2009.

LOGEVALL, Fredrik. Lyndon Johnson and Vietnam. **Presidential Studies Quarterly**, v. 34, n. 1, p. 100-112, 2004.

MACK, W. R.; DEROUEN, Karl; LANOUE, David. Foreign Policy Votes and Presidential Support in Congress. **Foreign Policy Analysis**, v. 9, n. 1, p. 79-102, 2013.

MARSHALL, Bryan W.; PRINS, Brandon C. Power or Posturing? Policy Availability and Congressional Influence on US Presidential Decisions to Use Force. **Presidential Studies Quarterly**, v. 41, n. 3, p. 521-545, 2011.

MARTIN, Lisa L. The president and international commitments: Treaties as signaling devices. **Presidential Studies Quarterly**, v. 35, n. 3, p. 440-465, 2005.

MCCORMICK, James M. **American Foreign Policy and Process**. Wadsworth Publishing; 5th edition, 2009.

MCCORMICK, James M.; WITTKOPF, Eugene 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.

MEARSHEIMER, John J.; WALT, Stephen M. The Israel lobby and US foreign policy. **Middle East Policy**, v. 13, n. 3, p. 29-87, 2006.

MERRILL, Dennis. The Truman Doctrine: Containing Communism and Modernity. **Presidential Studies Quarterly**, v. 36, n. 1, p. 27-37, 2006.

MITCHELL, David. Does Context Matter? Advisory Systems and the Management of the Foreign Policy Decision-Making Process. **Presidential Studies Quarterly**, v. 40, n. 4, p. 631-659, 2010.

NEWMANN, William W. The structures of national security decision making: Leadership, institutions, and politics in the Carter, Reagan, and GHW Bush Years. **Presidential Studies Quarterly**, v. 34, n. 2, p. 272-306, 2004.

OLDFIELD, Duane M.; WILDAVSKY, Aaron. Reconsidering the two presidencies. **Society**, v. 26, n. 5, p. 54-59, 1989.

PANGLE, Thomas L. **The spirit of modern republicanism: The moral vision of the American founders and the philosophy of Locke**. University of Chicago Press, 1990.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A política externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança**. Porto Alegre: UFRGS Editora, 3ª edição, 2011.

PECEQUILO, Cristina Soreanu; FORNER, Clarissa Nascimento. Barack Obama e o Oriente Médio: Um Panorama Crítico (2009/2017). **Carta Internacional**, v. 12, n. 2, p. 101-125, 2017.

PETERSON, Paul E. The president's dominance in foreign policy making. **Political Science Quarterly**, v. 109, n. 2, p. 215-234, 1994.

PORTAL PERIODICOS CAPES. Disponível em: <<http://www.periodicos.capes.gov.br/>>. Acessado em: 13 de outubro de 2016.

OLSON, Kathryn M. Democratic Enlargement's Value Hierarchy and Rhetorical Forms: An Analysis of Clinton's Use of a Post-Cold War Symbolic Frame to Justify Military Interventions. **Presidential Studies Quarterly**, v. 34, n. 2, p. 307-340, 2004.

PACH, Chester. The Reagan Doctrine: Principle, Pragmatism, and Policy. **Presidential Studies Quarterly**, v. 36, n. 1, p. 75-88, 2006.

PEAKE, Jeffrey S. Presidential agenda setting in foreign policy. **Political Research Quarterly**, v. 54, n. 1, p. 69-86, 2001.

PIOUS, Richard M. Inherent war and executive powers and prerogative politics. **Presidential Studies Quarterly**, v. 37, n. 1, p. 66-84, 2007.

PIOUS, Richard M. Prerogative power in the Obama administration: Continuity and change in the war on terrorism. **Presidential Studies Quarterly**, v. 41, n. 2, p. 263-290, 2011.

PRINS, Brandon C.; MARSHALL, Bryan W. Congressional support of the president: A comparison of foreign, defense, and domestic policy decision making during and after the Cold War. **Presidential Studies Quarterly**, v. 31, n. 4, p. 660-678, 2001.

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International organization**, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.

RABE, Stephen G. The Johnson Doctrine. **Presidential Studies Quarterly**, v. 36, n. 1, p. 48-58, 2006.

RELYEA, Harold C. Organizing for homeland security. **Presidential Studies Quarterly**, p. 602-624, 2003.

REX, Justin. The President's War Agenda: A Rhetorical View. **Presidential Studies Quarterly**, v. 41, n. 1, p. 93-118, 2011.

RHODES, Jesse H. The Evolution of Roosevelt's Rhetorical Legacy: Presidential Rhetoric about Rights in Domestic and Foreign Affairs, 1933-2011. **Presidential Studies Quarterly**, v. 43, n. 3, p. 562-591, 2013.

RHODES, Jesse H. Party polarization and the ascendance of bipartisan posturing as a dominant strategy in presidential rhetoric. **Presidential Studies Quarterly**, v. 44, n. 1, p. 120-142, 2014.

RICE, Laurie L. Statements of power: Presidential use of statements of administration policy and signing statements in the legislative process. **Presidential Studies Quarterly**, v. 40, n. 4, p. 686-707, 2010.

ROCKMAN, Bert A. Reinventing What for Whom? President and Congress in the Making of Foreign Policy. **Presidential Studies Quarterly**, v. 30, n. 1, p. 133-154, 2000.

ROSE, Gideon. Neoclassical realism and theories of foreign policy. **World politics**, v. 51, n. 1, p. 144-172, 1998.

RUSSELL, Greg. Theodore Roosevelt's Diplomacy and the Quest for Great Power Equilibrium in Asia. **Presidential Studies Quarterly**, v. 38, n. 3, p. 433-455, 2008.

SCHRAUFNAGEL, Scot; SHELLMAN, Stephen M. The Two Presidencies, 1984-98: A Replication and Extension. **Presidential Studies Quarterly**, v. 31, n. 4, p. 699-707, 2001.

SIGELMAN, Lee. A reassessment of the two presidencies thesis. **The Journal of Politics**, v. 41, n. 4, p. 1195-1205, 1979.

SOFAER, Abraham D. Presidential Power and National Security. **Presidential Studies Quarterly**, v. 37, n. 1, p. 101-123, 2007.

TAYLOR, Bryan C. "The Means to Match Their Hatred": Nuclear Weapons, Rhetorical Democracy, and Presidential Discourse. **Presidential Studies Quarterly**, v. 37, n. 4, p. 667-692, 2007.

VILLALOBOS, José D.; VAUGHN, Justin S.; AZARI, Julia R. Politics or Policy? How Rhetoric Matters to Presidential Leadership of Congress. **Presidential Studies Quarterly**, v. 42, n. 3, p. 549-576, 2012.

WALCOTT, Charles E.; HULT, Karen M. White House structure and decision making: Elaborating the standard model. **Presidential Studies Quarterly**, v. 35, n. 2, p. 303-318, 2005.

WALTZ, Kenneth N. **Foreign policy and democratic politics: The American and British experience**. Little, Brown and Company, 1967.

WALTZ, Kenneth N. **Theory of international politics**. Reading: Addison-Wesley, 1979.

WHEELER, Darren A. Checking Presidential Detention Power in the War on Terror: What Should We Expect from the Judiciary?. **Presidential Studies Quarterly**, v. 39, n. 4, p. 677-700, 2009.

WILDAVSKY, Aaron. The Two Presidencies. **Society**, v. 4, n. 2, p. 7-14, 1966.

YOUNG, Laura. Unilateral presidential policy making and the impact of crises. **Presidential Studies Quarterly**, v. 43, n. 2, p. 328-352, 2013.