

10º ENCONTRO CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA: MEMÓRIA E FUTURO

Associação Brasileira de Ciência Política

Belo Horizonte
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

ELEIÇÕES E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

COESÃO PARTIDÁRIA EM POLÍTICA EXTERNA NA CÂMARA DOS REPRESENTANTES DOS ESTADOS UNIDOS NO PÓS-GUERRA FRIA.

Flávio Contrera
Universidade Federal de São Carlos
<http://lattes.cnpq.br/8376542572229961>

Maria do Socorro Sousa Braga
Universidade Federal de São Carlos
<http://lattes.cnpq.br/2311094074614215>

Resumo: Este trabalho visa identificar padrões de comportamento partidário em votações de política externa, a partir da análise da coesão interna dos partidos Democrata e Republicano na Câmara dos Representantes dos Estados Unidos entre 1993 e 2014. Em conformidade com as conclusões da literatura de que o comportamento dos partidos no legislativo passou a seguir um padrão partidário e polarizado, sobretudo nos anos 1990, e de que a política externa é configurada a partir das divisões existentes no sistema político doméstico, os resultados de nossa pesquisa sugerem que os partidos apresentam um comportamento legislativo semelhante em votações de política externa e de política doméstica. Todavia, há de se ressaltar que apesar do fim da Guerra Fria a política externa continua sendo um assunto mais consensual do que a política doméstica. De acordo com o pressuposto da teoria do *issue ownership* de que um partido lidar melhor do que seus adversários com um determinado assunto confirmamos a previsão de que os democratas são mais divididos do que os republicanos em matérias de defesa e segurança nacional.

Palavras chave: Estados Unidos, Câmara dos Representantes, Coesão partidária, Política Externa.

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho visa identificar padrões de comportamento partidário em votações de política externa, a partir da análise da coesão interna dos partidos Democrata e Republicano na Câmara dos Representantes dos Estados Unidos entre 1993 e 2014. Busca ainda compará-los com os padrões de comportamento dos partidos na política doméstica e analisar a variação da coesão partidária em subtemáticas de política externa com o intuito de identificar os assuntos em que há maior coesão entre os legisladores dos partidos e assuntos em que há disputas interpartidárias e intrapartidárias.

Nesse sentido, nosso estudo se insere no campo da literatura de comportamento político, o qual apesar de ter produzido um considerável número de trabalhos a respeito da coesão dos partidos políticos no Congresso estadunidense, pouco desenvolveu estudos voltados em avaliar os níveis de coesão partidária em assuntos específicos, tais como a política externa, e a forma como esses assuntos influenciam a coesão do partido em geral.

Não obstante, avaliar o padrão de comportamento partidário em política externa envolve mobilizar discussões relacionadas a esta literatura. A este respeito, durante a Guerra Fria a literatura focou-se em explicar a ocorrência de consenso bipartidário em questões de política externa. Contudo, a partir de meados dos anos 1980, é verificada a ocorrência de maior comportamento partidário dos legisladores, em substituição ao antigo padrão de comportamento fundado em uma coalizão conservadora.

Além disso, destaca-se que durante os anos 1970 e 1980 ocorreram reformas de procedimentos no Congresso que tiraram a centralidade de poder das comissões e as colocaram nas mãos do partido majoritário. Por sua vez, da perspectiva da política externa, a repercussão negativa gerada pela comoção em torno da Guerra no Vietnã é apontada pela literatura estadunidense como um ponto de inflexão no consenso bipartidário e também como um marco para o fortalecimento dos canais de participação direta do Congresso norte-americano na condução de sua política exterior. Este padrão de comportamento foi reforçado pelo fim da Guerra Fria, que possibilitou a eliminação da estratégia de contenção enquanto elemento consensual entre os partidos, os quais a partir de então buscaram desenvolver novas e diferentes visões de mundo.

Teriam sido essas as condições necessárias para aproximar o comportamento dos partidos em termos de coesão interna na política externa a seus comportamentos na política doméstica? Os partidos teriam apresentado comportamento distinto em subtemáticas de política externa? Para responder a estas questões, testamos as seguintes hipóteses: 1) Os partidos estadunidenses tendem a apresentar um padrão de comportamento semelhante na política doméstica e na política externa; 2) O partido Democrata tende a apresentar um comportamento mais dividido do que os Republicanos em votações cujas temáticas são relacionadas com o aparato de defesa e segurança nacional. Enquanto a primeira hipótese

tem como base as previsões de que o fim da Guerra Fria tornaria o comportamento dos partidos mais próximo nas duas políticas, a segunda se baseia na percepção de que os republicanos são mais associados com temas de defesa e segurança nacional e de que o efeito *“rally-round-the-flag”* afeta mais o partido Democrata, que ficaria dividido entre defender sua ideologia e atender o clamor da opinião pública em torno de políticas mais belicistas.

Para checarmos essas hipóteses foram calculados os índices de coesão partidária de republicanos e democratas tomando-se as votações nominais em política externa e na política doméstica ao longo das legislaturas ocorridas na Casa dos Representantes entre 1993 e 2014. As votações nominais não são suficientes para sabermos tudo sobre o comportamento de um partido no Legislativo, mas elas nos fornecem informações primordiais para avaliarmos o grau de coesão partidária em questões programáticas. Isso ocorre uma vez que matérias decididas em votações nominais já envolvem algum grau de conflito. A coesão é um importante indicador do grau de similaridade de preferências dos filiados/parlamentares de um partido, da capacidade deles trabalharem juntos para atingirem seus objetivos e, por isso, possibilita avaliarmos como os partidos funcionam internamente em termos programáticos, e o modo como eles interagem entre si.

Na próxima seção realizamos uma breve discussão da literatura de comportamento político que tem como foco a coesão partidária nos Estados Unidos e de discussões da literatura que relaciona o legislativo com a política externa. Na seção três, apresentamos os dados e metodologias aplicadas. Em seguida, na seção quatro, procedemos à análise dos dados propriamente dita, adotando tanto uma perspectiva temática quanto temporal. Por fim, apresentamos as conclusões e sinalizamos para futuras pesquisas.

2. REVISÃO DA LITERATURA

2.1. COESÃO PARTIDÁRIA NO LEGISLATIVO ESTADUNIDENSE

Desde o seminal artigo de Stuart Rice (1925), em que o autor apresenta um método para calcular o índice de coesão de grupos no legislativo, o comportamento dos partidos norte-americanos motivou vasta gama de estudos. Essa produção intelectual tem importante contribuição tanto para o avanço do conhecimento científico daquele contexto quanto para influenciar a agenda de pesquisas de Casas Legislativas em outras partes do mundo. Todavia, este campo de investigação não está imune a críticas. A esse respeito, Krehbiel (2000) argumenta que os padrões de voto não permitem inferir se o comportamento é um produto da compatibilidade de preferências entre os membros de um partido, da disciplina imposta pelos líderes partidários ou de uma combinação dos dois.

Com o intuito de elucidar esta discussão, Carey (2000) esclarece existir uma

distinção entre disciplina e coesão partidária. Enquanto a disciplina refere-se à capacidade do líder partidário em torno de induzir votações unificadas entre os membros de um mesmo partido, independentemente de possíveis preferências individuais que esses possam ter, a coesão diz respeito ao grau de compatibilidade de preferências similares entre os membros de um partido. Segundo Morgenstern (2004), enquanto a primeira pode ser explicada pelas atribuições do líder partidário, dentre as quais estão o controle que ele detém sobre o processo de escolha de candidatos para o legislativo, fundos de campanha e distribuição de recursos orçamentários, a segunda é influenciada por fatores ideológicos, geográficos e afinidades eleitorais. Nosso estudo tem como foco somente a coesão partidária.

Aldrich (2011) sustenta que um voto é definido como “voto de partido” quando uma maioria de democratas, por exemplo, encontra-se oposta a uma maioria de republicanos. Este padrão de comportamento pode ser considerado recente no Congresso estadunidense. De acordo com o autor, o padrão de votação verificado antes de meados dos anos 1980 não era partidário. Com efeito, entre 1965 e 1977, as maiorias formadas nas votações foram caracterizadas por uma coalizão conservadora, forjada a partir do realinhamento ocorrido na defesa dos direitos civis dos negros na primeira metade dos anos 1960. Essa coalizão era formada por legisladores republicanos e democratas provenientes do sul do país. Não à toa, havia certo consenso na literatura sobre o caso estadunidense nas décadas 1960 e 1970, que defendia que os eleitores norte-americanos não concebiam o comportamento dos parlamentares em termos partidários (STOKES; MILLER, 1962; MAYHEW, 1974; FENNO, 1978; JONES 2010). Em contrapartida, a partir dos anos 1990, Aldrich (2011) identifica uma forte polarização em votações partidárias.

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

Rohde (1991) dividiu essas reformas em três etapas. A primeira delas focou-se no poder das comissões e de seus líderes, consistindo na adoção de procedimentos de descentralização que deram substancial independência às subcomissões e a seus líderes em relação à comissão como um todo. A segunda centrou-se em fortalecer o partido majoritário e seus líderes. Ao orador do partido foi dado o poder de apontar o líder, mediante

aprovação da bancada e concedido o direito de definir limites de tempo na consideração de um projeto de lei em cada comissão. Neste período foi dado maior controle sobre a base por dois aumentos no número de dias em que a Casa poderia atuar em regime de suspensão de regras. Por fim, a proporção de membros do partido majoritário foi reforçada e alargada por regra em relação a membros do partido minoritário em todas as comissões e subcomissões. A terceira etapa preocupou-se em fortalecer o controle coletivo do poder, ou seja, fortalecer o partido como uma coletividade e aumentar o poder de seus líderes para encaminhar legislação apoiada pelo partido.

Outros procedimentos adotados tais como a expansão do sistema de disciplina partidária e a criação de forças tarefas paralelas para trabalhar em pedaços particulares das legislações também reforçaram o poder dos partidos, que a partir de então usaram os meios de ação recém-modificados para atuar em harmonia, opor-se ao Presidente e ganhar uma agenda substancial e ambiciosa na Câmara, no que incluiu aprovar muita legislação. Esse processo, que resultou em maior coesão partidária nas votações no Congresso é caracterizado por Aldrich (2011) como homogeneização interna dos partidos. Esta foi seguida de um processo de diferenciação externa na defesa de questões, a qual permitiu ao eleitorado identificar, ao final dos anos 1970, um partido como mais liberal e o outro como o mais conservador.

Essas mudanças no comportamento dos partidos foram acompanhadas de estudos de coesão com foco na ideologia após os anos 1990. A esse respeito, Kirkland (2014) conclui que os índices de coesão partidária na Câmara dos Representantes dependem da relação entre o comportamento individual dos legisladores naquela Casa (e com seus respectivos partidos) e as preferências ideológicas agregadas dos cidadãos nos diversos tipos de distritos. Seu argumento é o de que parlamentares eleitos por distritos moderados são os menos propensos a apoiar seus partidos e mais inclinados a votar moderadamente durante votações nominais. Ainda defende que os estados com baixa variância ideológica entre os cidadãos são os mais propensos a ter distritos moderados. Assim, os estados com populações ideologicamente heterogêneas são mais propensos a ter partidos legislativos homogêneos nos extremos. Verifica ainda que em algumas regiões há necessidade dos legisladores equilibrarem as preferências potencialmente concorrentes do distrito com a da liderança de seu partido no legislativo. No agregado, isto implicaria, segundo o autor, que o nível de variância ideológica em um estado tem um efeito poderoso sobre o nível de polarização partidária e na coesão partidária no processo legislativo.

Importante observar que esta conexão entre a distribuição das preferências dos cidadãos e o comportamento dos partidos no legislativo resultou em novos *insights* sobre a representação coletiva dos cidadãos. Enquanto pesquisas anteriores indicaram que a localização de um eleitor mediano no distrito e a heterogeneidade de opinião desse mesmo

distrito influenciaria legisladores individuais, o estudo de Kirkland (2014) vai além dessa análise individual estrita da representação para examinar também como essas características em nível da população influenciam a coesão e a polarização partidária e, portanto, as condições que incentivam o impasse em todo o processo legislativo.

A coesão partidária também é impactada pela relação entre polarização partidária no congresso estadunidense e a formação de preferência partidária nas eleições. Para Jones (2015) a variação no nível de polarização partidária no Congresso a partir dos anos 1990 vem afetando a avaliação dos norte-americanos sobre os partidos políticos. Seu argumento é o de que quando os partidos no Congresso passaram a agir de modo mais distinto nas votações as avaliações do desempenho do Congresso tiveram maior efeito sobre o apoio relativo ao partido majoritário, ou seja, quando os eleitores gostam da forma como o Congresso está atuando sob a liderança do partido majoritário isso aumenta o apoio a esse partido nos outros pleitos. Em outras palavras, o apoio maior do eleitorado em direção a um partido pode também ser explicado pelo seu desempenho no Congresso, e que, em certos casos, essa variável é tão poderosa quanto ou mais do que a aprovação presidencial. Esses resultados ajudam a explicar também por que os atores estratégicos nos Estados Unidos às vezes agem contra os interesses de sua própria base eleitoral. Também são reveladores de que, se as ações dos legisladores podem afetar a popularidade dos partidos, esses também podem ser afetados por outros atores políticos.

Em suma, se em um primeiro momento, nos anos 1960 e 1970, a maioria dos estudos sobre o comportamento dos partidos no Legislativo norte-americano relegava quase nenhuma importância à organização partidária nos resultados alcançados no processo de votação das proposições, e, conseqüentemente ao processo de formação da coesão partidária, mais recentemente não somente a relevância dos partidos foi demonstrada nesse sentido, como também a sua influência nos resultados das políticas tem sido cada vez mais ressaltada. Para os defensores da influência partidária no Congresso (ROHDE, 1991; ALDRICH; ROHDE 2000; COX; McCUBBINS 2005) os resultados legislativos podem ser manipulados por benefícios eleitorais e políticos. Estes estudiosos argumentam que as organizações partidárias têm duas maneiras de manipular esses resultados: controlando a agenda negativa e positiva. No caso da agenda negativa, seu controle se daria por meio da exclusão das propostas legislativas que dividem o plenário, ou, especialmente, se os líderes do partido suspeitam que exista chance de derrota (COX; McCUBBINS 2005; GAILMARD; JENKINS 2007; JENKINS; MONROE 2012). Já o controle da agenda positiva, por outro lado, implicaria outras táticas agressivas associadas com os legisladores individuais (ROHDE 1991; FINOCCHIARO; ROHDE 2008). Estas estratégias ajudariam a garantir que o partido da maioria fosse desproporcionalmente bem sucedido na obtenção de seus resultados políticos desejados.

Para Carson, et al. (2014) a própria natureza do processo legislativo determinaria que as políticas controversas devessem ser votadas no Congresso de vez em quando para reforçar as realizações do partido. E, segundo esses autores, para garantir o sucesso em questões polêmicas, líderes partidários buscariam amplo apoio sobre as matérias processuais que ditariam a maneira pela qual as controversas seriam debatidas e consideradas no plenário. Estes fatores processuais, segundo Arnold (1990), seriam menos visíveis aos componentes para efeitos de reeleição, mas seriam essenciais para o partido garantir a passagem pelo legislativo.

Finalmente é importante ressaltar que, embora um considerável número de trabalhos a respeito da coesão interna dos partidos políticos no Congresso estadunidense tenha sido desenvolvido, são escassas as pesquisas orientadas em avaliar os níveis de coesão partidária em assuntos específicos e a forma como esses assuntos influenciam a coesão geral do partido. Há de se considerar, contudo, que estudiosos tem reconhecido a importante influência da agenda em moldar o registro das votações nominais (COX; POOLE, 2002; COX; McCUBBINS, 2005; ROBERTS, 2007). Recentemente, Crespín et al. (2013) chamaram a atenção para o efeito que a mudança de agenda tem sobre a coesão partidária ao classificar as votações de acordo com os diferentes tipos de procedimento para aprovação de legislação existente na Câmara dos Representantes. Apesar disso, não considerou o efeito que diferentes tipos de temáticas poderiam ter sobre os índices de coesão. Nosso estudo insere-se justamente nesta lacuna.

2.2. COMPORTAMENTO PARTIDÁRIO NO LEGISLATIVO E IDEOLOGIA: DISTINÇÃO NA POLÍTICA EXTERNA?

Para identificar padrões de comportamento legislativo na política externa a partir da coesão interna dos partidos, retomar três discussões presentes na literatura se faz necessário. A primeira delas tem como argumento a existência de um padrão distinto de comportamento dos partidos no legislativo na política externa quando comparado à política doméstica. A segunda aponta haver uma ligação entre a política doméstica e a política externa. Por sua vez, a terceira argumenta que um dos partidos lida melhor, aos olhos da opinião pública, com um determinado assunto do que o partido adversário.

No que tange à primeira discussão, durante a Guerra Fria a literatura focou-se em explicar a ocorrência de consenso bipartidário em questões de política externa (BRZEZINSKI, 1984; KING, 1986; McCORMICK; WITTKOPF, 1990). Este consenso, de acordo com Crabb (1957), era caracterizado pelo suporte político das maiorias de democratas e de republicanos que conduziam o Congresso à unidade em assuntos externos, além de práticas e procedimentos tomados que visavam alcançar tal unidade. No

plano ideológico esse consenso fundou-se na união de diferentes pontos de vistas liberais e conservadores, o qual na política externa expressou-se pela adesão dos democratas à luta contra a expansão do comunismo, sobretudo durante a presidência do republicano Dwight Eisenhower (ROSATI; SCOTT, 2011).

Nesse sentido, por algumas décadas, predominou um padrão distinto de comportamento legislativo dos partidos na política externa. Dito isto, se posicionar contra o partido do Presidente em um contexto de Guerra Fria com a União Soviética não consistia em uma estratégia racional para o partido na oposição. Todavia, a repercussão negativa gerada pela comoção em torno da Guerra no Vietnã trouxe elementos para a distância no padrão de comportamento dos partidos no legislativo na política externa e, na política doméstica ser superada. Este conflito é recorrentemente apontado pela literatura estadunidense como um ponto de inflexão no consenso bipartidário e também como um marco para o fortalecimento dos canais de participação direta do Congresso norte-americano na condução de sua política exterior (NELSON; TILLMAN, 1985; MEERNIK, 1993; LINDSAY, 1994; ALDRICH, 2011). O fim da Guerra Fria viria a reforçar esta tendência de mudança no padrão de comportamento legislativo, uma vez que possibilitou a eliminação da estratégia de contenção enquanto elemento consensual entre os partidos. Isso ocorreu porque a centralidade e a emergência de novas ameaças, difusas ao redor do mundo e não necessariamente identificadas com Estados nacionais, bem como o status de única superpotência global, exigiram dos Estados Unidos uma redefinição das estratégias utilizadas até então. Nesse contexto, os partidos estadunidenses buscaram desenvolver novas e diferentes visões de mundo (ORNSTEIN, 1992).

Considerando que há incentivos para a diminuição do consenso em política externa no Pós-Guerra Fria esperamos que o comportamento partidário em votações de política externa, mensurado através do índice de coesão, não seja tão distinto do comportamento apresentado em votações de política doméstica. Nesse sentido, testamos a hipótese:

H₁: Os partidos estadunidenses tendem a apresentar um padrão de comportamento semelhante na política doméstica e na política externa.

Para fundamentar esta hipótese iniciamos a segunda discussão proposta. De acordo com James Rosenau (1969) a política externa é configurada pelo sistema político doméstico. O autor também constata que as elites identificadas como liberais na esfera interna – as quais são recorrentemente associadas ao Partido Democrata nos EUA – demonstram maior apoio para a cooperação internacional. O argumento de Rosenau situa-se dentro de uma literatura crítica às concepções realistas das relações internacionais, as quais entendem que os Estados derivam seus interesses do sistema internacional e

defendem políticas consistentes com esse sistema em qualquer momento e sob quaisquer circunstâncias. Na esteira da tese de Rosenau, Robert Putnam (2010), afirma que há uma discordância entre os formuladores de políticas em quase todas as questões importantes a respeito do que o interesse nacional e o contexto internacional demandam e que é errado pressupor que o poder Executivo é coeso em suas opiniões mesmo se excluirmos arbitrariamente o poder Legislativo do Estado, como fazem os realistas. Diante disto, Putnam entende que uma concepção mais adequada dos determinantes domésticos da política externa e das relações internacionais deve enfatizar a luta política e os principais atores, entre os quais partidos, legisladores, opinião pública, classes sociais e grupos de interesse. Milner (1997) também defende haver uma ligação direta entre atores domésticos e externos dada a divisão do poder e autoridade do processo decisório entre diferentes atores.

Em relação ainda ao contexto Pós-Guerra Fria, argumentamos que há elementos suficientes para entendermos a política externa enquanto um espaço de competição partidária, seja por conta das mudanças institucionais que fortaleceram os partidos e seus líderes no legislativo desde os anos 1970 e aumentaram a disciplina partidária, conforme discutimos na seção anterior, ou pelas condições colocadas pelo cenário externo. Desse modo, esperamos que a diminuição do consenso em votações de política externa se traduza em aumento da divergência entre os partidos.

Nesse ponto, é importante passarmos pela discussão da teoria do *issue ownership*. Esta teoria foi originalmente pensada para explicar os resultados de eleições. Contudo, análises posteriores trouxeram a discussão também para a arena legislativa. O *issue ownership* é um fenômeno em que o eleitorado tende a associar os partidos políticos com pontos fortes e fracos a respeito de vários assuntos ao longo do tempo. Assim, um partido político "possui" um assunto na medida em que o público avalia que ele pode "lidar" melhor com o assunto do que seus adversários. Para Budge e Farlie (1983) as avaliações da opinião pública sobre esses pontos fortes e fracos foram os principais determinantes de resultados eleitorais. Ao avaliar este mesmo fenômeno nos Estados Unidos Petrocik (1996) concluiu que os partidos Democrata e Republicano se esforçam para enfatizar os assuntos que eles dominam em campanhas presidenciais, sendo seus sucessos eleitorais condicionados ao sucesso desses esforços.

Os assuntos que os partidos dominam estariam ligados ao espectro ideológico a que eles mais se aproximam. De acordo com Rockman (1994), os partidos americanos estão constantemente divididos em relação à natureza do estado de bem-estar e à natureza do que se poderia chamar de desenvolvimento do Estado. Assim, os democratas são vistos como aqueles que melhor lidam com o bem-estar social e questões de direitos civis, enquanto os republicanos são vistos como os mais capazes de lidar com o império da lei e

com a defesa nacional (POPE; WOON, 2008). Gary King (1986), em artigo dedicado a discutir especificamente a hipótese de consenso bipartidário em política externa, advoga em favor da tese da natureza suprapartidária da política exterior. O autor apoia sua análise nas votações nominais do legislativo americano. Contudo, seus resultados empíricos ao mesmo tempo em que demonstram haver consenso bipartidário em temas como ajuda internacional e comércio exterior, apresentam dissenso em outras, como defesa nacional.

A respeito dos assuntos de política externa e retomando em parte a discussão da segunda literatura, Baum e Nau (2012) acreditam haver uma ligação dos mesmos com a ideologia dos partidos na política doméstica. De um lado, vinculado a uma concepção conservadora da política interna, há na política externa americana uma concepção de internacionalismo combativo, caracterizado pelo uso da força de forma assertiva e unilateral e por um forte aparato de defesa (incluindo mísseis), cujos objetivos passam pela manutenção de poder, reduzir a tirania de regimes, semear neles a liberdade e antecipar militarmente o aparecimento de ameaças. Por outro lado, a concepção liberal da política interna se expressa na política externa através da diplomacia, de uma política de direitos humanos, desarmamento, da luta contra a pobreza e a doença para prevenir o aparecimento de ameaças e pelo apoio às instituições multilaterais com vistas a reforçar sua legitimidade. Enquanto a primeira estaria mais associada ao Partido Republicano, a segunda seria mais próxima do Partido Democrata.

A partir das discussões da teoria do *issue ownership* e das questões e ideologias a que se vinculam cada partido, que vão da política doméstica à política externa, formulamos a seguinte hipótese:

H₂: O partido Democrata tende a apresentar um comportamento mais dividido do que os Republicanos em votações cujas temáticas são relacionadas com o aparato de defesa e segurança nacional.

Escolhemos testar como os democratas se comportam em relação à política de defesa e segurança também porque acreditamos que o partido é o mais afetado pelo efeito "*rally-round-the-flag*" (LEE, 1977; HINKLEY, 1988; BAUM, 2002; LAMBERT et. al, 2011). Esse efeito consiste em um aumento do apoio da opinião pública ao Presidente e ocorre após eventos internacionais de grande visibilidade, tais como os atentados de 11 de setembro. De acordo com Lindsay (2003) a percepção da existência de ameaças como esta tem consequências no legislativo. Nesse contexto ocorre um aumento da deferência do Congresso às propostas do presidente na política externa. Além disso, estudos mostram que a percepção de ameaças leva à opinião pública a apoiar políticas de segurança beligerantes no exterior e restrições às liberdades civis (HUDDY et al., 2007; MALHOTRA;

POPP, 2012). Desse modo, há uma maior tendência dos democratas se dividirem nesses assuntos porque se de um lado suas posições são mais liberais, de outro existe uma pressão da opinião pública em torno de políticas mais beligerantes.

Na arena eleitoral, Gadarian (2010) demonstrou que os eleitores parecem preferir líderes políticos que prometem protegê-los em face de um contexto externo hostil, ao invés de líderes que representam seus próprios pontos de vista. A partir de dados do *American National Election Studies* coletados no pleito de 2004, o autor verifica que, em média, os eleitores se identificavam mais com as posições de política externa do Partido Democrata. Todavia, o candidato democrata John Kerry era mais bem avaliado quando os eleitores percebiam o Partido Democrata sustentando uma posição mais beligerante do que as suas posições pessoais. O autor percebeu também que os eleitores tendem a usar suas atitudes de forma diferente na avaliação dos candidatos democratas e republicanos, uma vez que os primeiros são mais reconhecidos como pacifistas e os segundos como mais beligerantes e, que esta característica dá vantagem aos republicanos no debate em torno da política externa. Nas eleições de 2004, os eleitores avaliaram positivamente posições de política externa beligerantes de Kerry, mas diminuíram suas avaliações fortemente quando perceberam o partido Democrata como sendo demasiado pacifista. Esta assimetria na maneira em que os eleitores avaliam os candidatos deixa implícito que Kerry se saia melhor quando procurava se aproximar de Bush do que quando procurava se distanciar.

3. MATERIAIS E MÉTODOS

Compõem nosso banco de dados todas as votações ocorridas na Câmara dos Representantes no período 1993-2014. Este banco foi organizado por Keith Poole et al. e está disponível no site “www.voteview.com”. A partir dele, separamos as votações que os autores classificaram na categoria “política externa” das temáticas de “política doméstica”. São consideradas votações de política externa aquelas que abarcam os temas de política internacional, ajuda externa, ajuda às organizações internacionais, política de armamento, contratos de defesa, comércio internacional, pensões militares, entre outros tem que embora tenham uma interface doméstica se inserem no contexto da política externa. Já a categoria de política doméstica é composta pelos temas de gestão governamental, bem-estar social, agricultura, liberdades civis, etc.

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

um partido votaram na mesma direção, seja sim ou não), podendo ser expressado pela fórmula:

$$RICE_{ij} = |\%Sim_{ij} - \%N\tilde{a}o_{ij}| \text{ do partido } i \text{ na votação } j$$

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

Uma das limitações do índice de Rice é que ele não contabiliza abstenções e ausências, porém isso não invalida sua aplicação. Por outro lado, constitui um viés importante o fato de o índice inflar os resultados de coesão por não excluir as votações em que legisladores de partidos opositores votaram de forma consensual na mesma posição. Para contornar o problema, uma estatística frequentemente utilizada em estudos do Congresso americano combina alguns elementos do índice de Rice com o conflito interpartidário, ao considerar no índice de coesão apenas as votações em que 50% ou mais de um partido se posicionou de forma contrária a 50% ou mais do outro (COX, 1987). Capturar o conflito interpartidário é um recurso analítico importante, pois nos permite fazer suposições sobre as causas da divisão.

Visando ilustrar a forma como a não eliminação de votações consensuais pode inflar a coesão partidária apresentamos inicialmente os resultados do índice de Rice e do índice corrigido. A partir daí, passamos a analisar os resultados apenas do índice corrigido. O segundo procedimento adotado foi analisar o comportamento legislativo dos partidos comparando os índices de coesão e demais características das votações de política externa e de política doméstica. O terceiro foi analisar os índices de coesão dos partidos nas subtemáticas de política externa, em todo o período e individualmente em cada legislatura.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

As legislaturas na Casa dos Representantes são renovadas a cada dois anos. Desse modo, o período entre 1993 e 2014 compreende onze legislaturas concluídas. Iniciamos a análise dos resultados a partir da observação do índice de Rice dos partidos nas votações de política externa e nas votações de política doméstica. A população é composta de 14524 votações ocorridas nesse período, das quais 2963 (20,4%) estão classificadas na categoria política externa e 11561 estão classificadas como política doméstica. O índice de Rice dos republicanos foi de 85,12 e o dos democratas foi de 80,66 em política externa. Em votações

de política doméstica, o índice de Rice dos republicanos foi de 83,28 e o dos democratas foi de 82,44.

Tendo em vista o viés apresentado pelo índice de Rice conforme apontado pela literatura analisamos agora o índice de coesão partidária corrigido a partir do critério de corte de Cox (1987). Este critério eliminou da população as votações em que a maioria simples dos partidos votou na mesma posição (seja ela Sim ou Não). Ao aplicá-lo, a quantidade de votações de política externa diminuiu para 1338 (45,15% da população inicial) e, da política doméstica, para 6972 (60,3% da população inicial). Em política externa, a coesão dos republicanos foi de 81,07 e a dos democratas foi de 73,96. Na política doméstica, o índice foi de 83,61 para os republicanos e 81,30 para os democratas.

A partir da comparação dos dois índices podemos observar que a aplicação do critério de corte de Cox não alterou as posições dos partidos, isto é, os republicanos foram nas duas situações superiores aos democratas tanto em votações de política externa quanto em votações de política doméstica. Ademais, os republicanos chegaram a melhorar levemente sua coesão em política doméstica após o corte. Todavia, no índice de Rice os republicanos sustentaram uma coesão maior na política externa do que na política doméstica, o que se inverteu no índice corrigido. Há de se ressaltar ainda que os democratas perderam mais coesão do que os republicanos com a aplicação do critério de corte em votações de política externa. Desse modo, podemos inferir que: 1) como esperado, o índice de Rice, por incorporar votações em que a maioria dos partidos votou na mesma posição, inflou a coesão dos partidos em política externa; 2) o critério de corte afetou de forma distinta a coesão dos partidos na política doméstica e foi mais prejudicial ao partido democrata nas duas políticas.

Passamos agora a verificar a hipótese de que os partidos estadunidenses tendem a apresentar um padrão de comportamento semelhante na política doméstica e na política externa. Considerando o índice de coesão corrigido, os dois partidos apresentaram coesão alta nas duas categorias. Quanto à diferença entre a coesão na política externa e na política doméstica no período estudado esta foi para os republicanos de 2,54 e para os democratas de 7,34. Embora esse dado sugira que o comportamento do Partido Democrata difere mais do que o comportamento do Partido Republicano de uma política para a outra, quando desagregamos os dados nas onze legislaturas estudadas encontramos na variação do índice de coesão em política doméstica e política externa uma correlação moderada e positiva (0,47) para os republicanos e uma correlação forte e positiva (0,90) para os democratas. Desse modo, a variação da coesão dos democratas se mostra mais similar nas duas políticas do que a variação da coesão dos republicanos. Os índices de coesão partidária em política externa e em política doméstica ao longo das onze legislaturas analisadas podem ser verificados na Tabela 1.

Tabela 1 – Índice de coesão partidária em “Política Externa” e em “Política Doméstica” na Câmara dos Representantes dos EUA (103ª à 113ª legislatura).

Legislatura	Política Externa		Política Doméstica	
	Republicano	Democrata	Republicano	Democrata
103	69,84	64,49	74,95	78,79
104	80,12	57,38	84,35	68,67
105	72,97	59,61	80,36	72,61
106	74,95	67,65	79,22	73,83
107	78,25	65,23	87,53	76,42
108	81,81	78,05	88,73	82,01
109	86,84	79,59	83,82	81,15
110	86,31	85,78	79,36	92,65
111	82,14	82,45	81,83	88,43
112	81,62	74,79	87,87	82,71
113	81,04	73,96	90,61	87,47

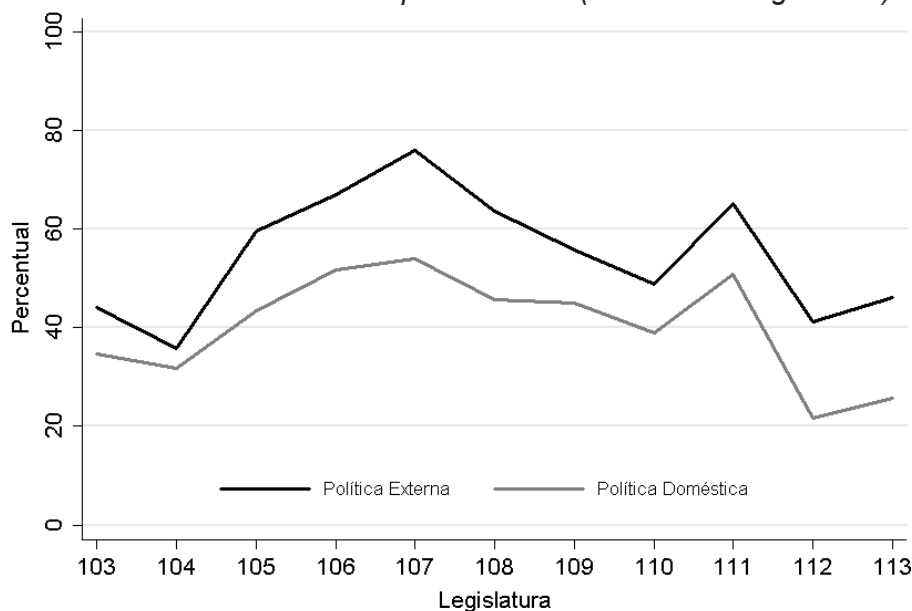
Fonte: Tabela elaborada pelos autores

Na política doméstica, os democratas apresentaram coesão maior do que os republicanos em três legislaturas (103ª, 110ª e 111ª). Em política externa os republicanos apresentaram índice de coesão maior que o dos democratas em todas as legislaturas, exceto na 111ª (legislatura que coincidente com o início do mandato do presidente Obama). Em três legislaturas (104ª, 105ª e 107ª) os republicanos superaram o índice de coesão dos democratas na política externa em mais 10%.

Outro dado que pode nos ajudar a testar hipótese discutida é o percentual de votações em que os partidos votaram na mesma posição de forma unanime, isto é, 100% dos membros dos dois partidos votando Sim ou Não. Entre as 2963 votações de política externa 18,19% foram na mesma posição e unanimes. Já entre as 11561 votações de política doméstica 11,5% apresentaram esta característica. Com efeito, esse resultado demonstra que a política externa, apesar dos desdobramentos do pós-Guerra do Vietnã e do fim da Guerra Fria, continua a ser um assunto mais consensual do que a política doméstica.

Contudo, quando ampliamos o escopo para todas as votações em que a maioria dos partidos votaram na mesma posição e desagregamos esse percentual por legislatura vemos que a variação desse percentual não é muito diferente na política externa e na política doméstica. De fato, há uma correlação forte e positiva de 0,9 entre as duas políticas. O Gráfico 1 apresenta a variação no percentual de votações na mesma direção ao longo das legislaturas nas política externa e doméstica.

Gráfico 1 - Variação no percentual de votações na mesma direção nas políticas externa e doméstica na Câmara dos Representantes (103ª à 113ª legislatura).



Fonte: Gráfico elaborado pelos autores.

Ante o exposto, há indícios para aceitarmos parcialmente a hipótese de que os partidos tendem a apresentar um comportamento legislativo semelhante na política externa e na política doméstica, com a ressalva de que a política externa continua sendo um assunto mais consensual que a política doméstica e que a variação da coesão do Partido Democrata nas duas políticas tem uma correlação mais forte do que a variação da coesão do Partido Republicano.

Outro achado interessante é a vantagem de 7,11 na coesão dos republicanos em votações de política externa sobre os democratas no período 1993-2014. Essa vantagem está assentada em diferenças de coesão que favorecem os republicanos em subtemáticas de política externa. Analisar a coesão dos partidos em subtemáticas nos permite verificar, desse modo, aquelas em que a diferença entre os partidos foi maior ou menor. Ao todo, 57 subtemas compõem nossa amostra. A vantagem dos republicanos sobre os democratas no índice de coesão se deve, principalmente, a diferenças em votações de “Orçamento de política externa”, “Orçamento de política de defesa”, “Guerra ao Terror”, “Irã e Iraque”, “CIA, espionagem e inteligência” e “Armas Nucleares”, as quais somadas correspondem a 68% das votações presentes na amostra. Na tabela 2 é possível observar a coesão partidária em subtemáticas de política externa e as características da amostra.

Tabela 2 – Coesão partidária em subtemáticas de política externa na Casa dos Representantes dos EUA no período 1993-2014.

Temas	Rep	Dem	Dif	A	% TA	% RPI
Direitos de Voto	100	13,57	86,43	1	0,07	50

África do Sul/Rodésia	15,12	96,76	81,64	1	0,07	25
Programas de Habitação	95,59	28,28	67,31	1	0,07	20
Taiwan	93,64	35,06	58,58	3	0,22	15,79
Movimentos pacifistas e antimilitares	94,17	40,07	54,1	3	0,22	100
Segurança Social	92,86	41,96	50,9	1	0,07	100
Empregos/desemprego	55,46	98,97	43,51	1	0,07	50
Criança (ajuda, mortalidade infantil)	49,02	91,26	42,24	3	0,22	30
Programas alimentares	55,66	95,02	39,36	1	0,07	50
Agricultura	81,82	42,48	39,34	1	0,07	33,33
Pesca e vida selvagem	54,65	91,79	37,14	2	0,15	66,67
Banco e Finanças	93,86	58,21	35,65	2	0,15	25
Saúde Pública	51,40	83,92	32,52	6	0,45	28,57
Resoluções de Política de Defesa	83,93	53,62	30,31	11	0,82	7,38
Tratados	85,27	59,38	25,89	6	0,45	42,86
Companhias áreas, aeroportos e indústria aérea	34,10	8,87	25,23	1	0,07	16,67
Regulação de sindicatos e piquetes	74,32	98,32	24	23	1,72	88,46
Poder Nuclear	63,59	87,50	23,91	2	0,15	40
Armas de fogo	73,06	49,92	23,14	2	0,15	100
Contribuições e leis de campanha, Ética e Lobby	80,52	57,90	22,62	4	0,3	100
Segurança Pública	38,09	60,61	22,52	5	0,37	62,5
Bombardeiro B-1 e B-2	53,89	31,71	22,18	4	0,3	100
Religião	96,94	75,04	21,9	3	0,22	15
Direitos Humanos	64,95	86,24	21,29	3	0,22	7,89
Tarifas e Regulação Comercial	69,67	48,68	20,99	22	1,64	36,67
Falência e Pensões	98,26	78,35	19,91	1	0,07	50
América Central	83,36	63,46	19,9	13	0,97	65
Energia	81,09	62,33	18,76	9	0,67	69,23
HIV & AIDS	67,59	86,29	18,7	15	1,12	83,33
Armas Nucleares	87,54	68,87	18,67	44	3,29	73,33
Controle de Armas	93,17	76,61	16,56	13	0,97	81,25
Imigração/Naturalização	83,41	67,16	16,25	32	2,39	71,11
CIA, espionagem e inteligência	92,17	76,31	15,86	69	5,16	57,98
Resolução orçamentária	82,43	97,81	15,38	1	0,07	50
Guerra do Vietnã	53,51	67,55	14,04	2	0,15	15,38
Frota/Marítimo	100	86,27	13,73	2	0,15	28,57
Haiti	97,06	83,87	13,19	3	0,22	100
Irã e Iraque	95,77	83,71	12,06	80	5,98	50,96
Resoluções de Política Externa	81,82	71,17	10,65	22	1,64	7,17
Narcóticos	76,05	65,92	10,13	13	0,97	48,15
Telecomunicações	85,23	75,37	9,86	10	0,75	33,33
Orçamento de Política de Defesa	80,55	72,15	8,4	301	22,5	54,04
Poluição e Proteção Ambiental	85,14	77,89	7,25	15	1,12	62,5
Atividades antiamericanas	70,55	63,45	7,1	36	2,69	43,9
Guerra ao Terror	84,62	78,17	6,45	294	21,97	66,82
Assistência Humanitária	63,55	57,67	5,88	4	0,3	19,05
Aborto/cuidado aos recém-nascidos deformados	69,15	63,86	5,29	39	2,91	95,12

Educação	89,45	94,47	5,02	3	0,22	20
Nações Unidas	70,79	74,64	3,85	39	2,91	59,09
Direitos civis, dessegregação e ações afirmativas	79,66	76,31	3,35	8	0,6	66,67
Investigações	100	97,24	2,76	3	0,22	100
Trabalhos públicos	89,33	91,71	2,38	1	0,07	50
Pensões militares e benefícios aos veteranos	79,94	82,10	2,16	15	1,12	10,27
Orçamento de Política Externa	73,25	74,87	1,62	126	9,42	51,64
Homossexualidade	78,48	76,93	1,55	9	0,67	81,82
Igualdade feminina	99,15	98,21	0,94	3	0,22	25
Parques e conservação	81,74	82,52	0,78	1	0,07	100

Fonte: Tabela elaborada pelos autores.

Legenda: Rep: Republicanos; Dem: Democratas; Dif: Diferença de coesão; A: Amostra; %TA: Percentual do subtema em relação ao total da amostra; %RPI: Percentual do subtema restante em relação à população inicial.

Ademais, esta análise nos permitiu verificar que os 19 (1/3 dos 57) subtemas com maior diferença de coesão interpartidária correspondem à apenas 5,26% da amostra. Por outro lado, os 19 subtemas com menor diferença de coesão correspondem a 70,37% da amostra. Dito isto, podemos concluir que alguns dos assuntos mais frequentes na amostra são aqueles em que os partidos apresentam menor diferença de coesão. Além disso, nesses 19 assuntos (942 votações) com menor disputa interpartidária tanto republicanos (79,73) quanto democratas (74,28) apresentam altos índices de coesão. Quando observamos exclusivamente os 19 assuntos (1211 votações) mais frequentes na amostra, a coesão de republicanos (81,51) e democratas (74,51) tem apenas um leve aumento. Essas observações nos levam a inferir que os partidos parecem sustentar posições mais coesas sobre assuntos frequentes.

A tabela 2 nos permite observar também as subtemáticas em que há maior e menor conflito intrapartidário. Isto é, é possível identificar os assuntos em que há maior coesão entre os membros do partido (quando o índice for próximo a 100) e os assuntos em que os legisladores do partido estão mais divididos (quando o índice for próximo a 0). Ao passo que os republicanos são mais coesos nos subtemas “Direitos de voto”, “Frota/Marítimo” e “Investigações”, os democratas tem maior coesão em “Empregos/desemprego”. E enquanto os republicanos estão mais divididos no assunto “África do Sul/Rodésia”, os democratas tem baixa coesão em “Direitos de voto”.

Até aqui observamos os maiores e menores índices de coesão em subtemáticas de política externa de acordo com os conflitos inter e intrapartidários. Esses dados tomados isoladamente, contudo, não nos informam a respeito do nível de polarização dos assuntos de política externa. Nesse ponto, recordamos que o índice de coesão corrigido aqui utilizado não incorpora votações em que as maiorias dos dois partidos votaram na mesma posição¹.

¹ Entre as subtemáticas consensuais, ou seja, aquelas que não tiveram votações em diferentes direções e, sendo assim, foram cortadas do cálculo do índice de coesão, estão: “Organizações de interesse especial”,

Desse modo, faz-se necessário observar o percentual de votações que restou em nossa amostra após a correção do índice em cada subtema. Esses dados revelam justamente os assuntos mais e menos polarizados. Entre os mais polarizados, continuaram com 100% das observações após a aplicação do critério de corte as subtemáticas “Contribuições e leis de campanha, Ética e Lobby”, “Bombardeiro B-1 e B-2”, “Investigações”, “Haiti”, “Movimentos pacifistas e antimilitares”, “Armas de fogo”, “Parques e conservação” e “Segurança social”. Pondera-se, contudo, que a amostra desses assuntos varia somente entre uma e quatro observações. Dos 19 subtemas com maior presença na amostra, os mais polarizados são “Aborto/cuidado aos recém-nascidos deformados” (95,12%), “Regulação de sindicatos e piquetes” (88,46%), “HIV & AIDS” (83,33%), “Controle de Armas” (81,25%), “Armas Nucleares” (73,33%) e “Imigração e Naturalização” (71,11%). Nesses assuntos os dois partidos sustentaram altos índices de coesão. Analisando estes dois aspectos conjuntamente, podemos inferir que a existência de altos índices de coesão em temáticas com alto grau de polarização (que é o caso das votações que restaram na amostra após o corte) sugere que a coesão dos partidos nesses subtemas reflete uma disputa interpartidária polarizada.

A disputa ideológica entre os partidos tem sido apontada pela literatura como uma das principais causas da polarização congressual no Pós-Guerra Fria. Nesse sentido, análises de estimação de pontos ideais interpretam a primeira dimensão da divisão entre legisladores de diferentes partidos como uma disputa ideológica a respeito do modelo de desenvolvimento econômico (POOLE; ROSENTHAL, 1997, 2007). Entretanto, nossos dados não fornecem informações que nos permitam mensurar o efeito das ideologias sobre a coesão dos membros de cada partido em assuntos de política externa. Ainda assim, é possível associar as subtemáticas aqui apresentadas com espectros ideológicos e checar a coesão dos partidos nesses assuntos.

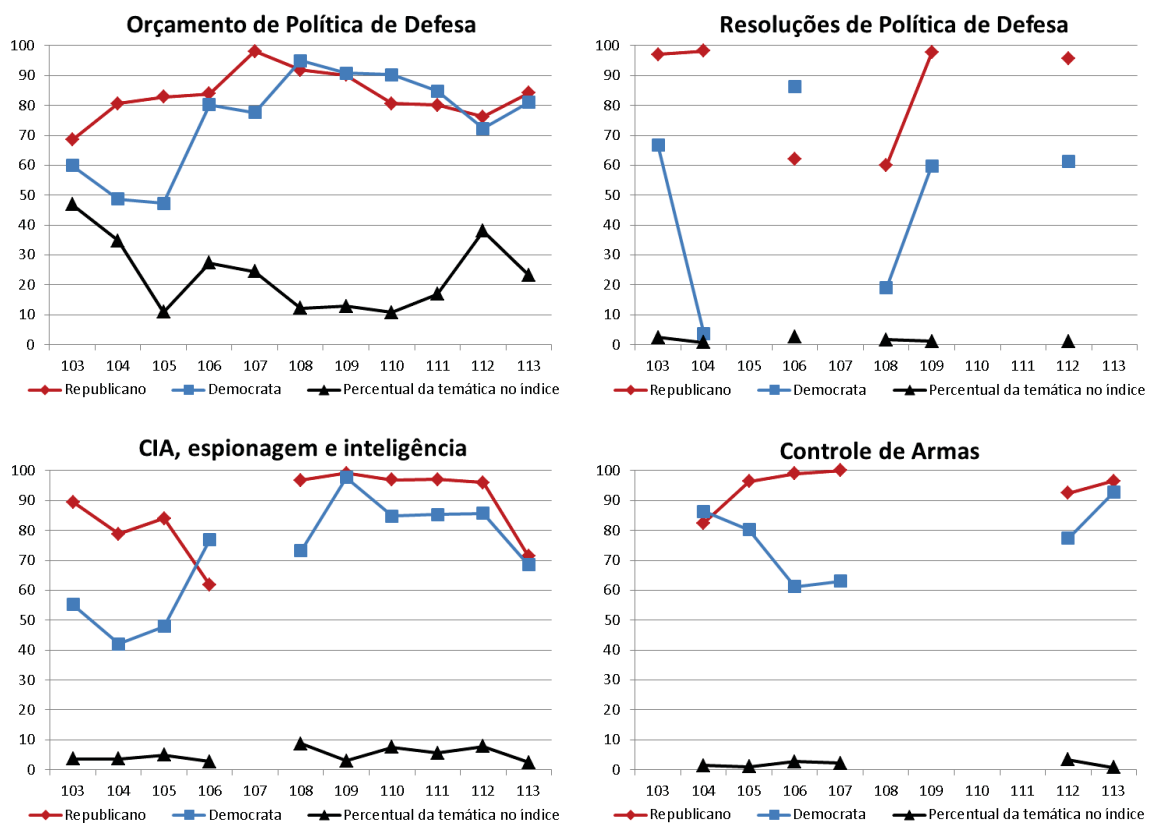
Na esteira da teoria do *issue ownership*, os republicanos, mais conservadores, podem ser associados com assuntos de defesa e segurança nacional. Nesse sentido, para testar a hipótese de que o partido Democrata tende a apresentar um comportamento mais dividido do que o partido Republicano em assuntos dessa natureza, verificamos o índice de coesão dos partidos em treze subtemáticas: “Orçamento de Política de Defesa”, “Resoluções de Política de Defesa”, “CIA, espionagem e inteligência”, “Segurança pública”, “Armas de fogo”, “Controle de Armas”, “Frota Marítimo”, “Bombardeiro B-1 e B-2”, “Atividades antiamericanas”, “Guerra ao Terror”, “Irã e Iraque”, “Poder Nuclear” e “Armas Nucleares”. Somadas, as votações dessas subtemáticas correspondem a 64,5% (863

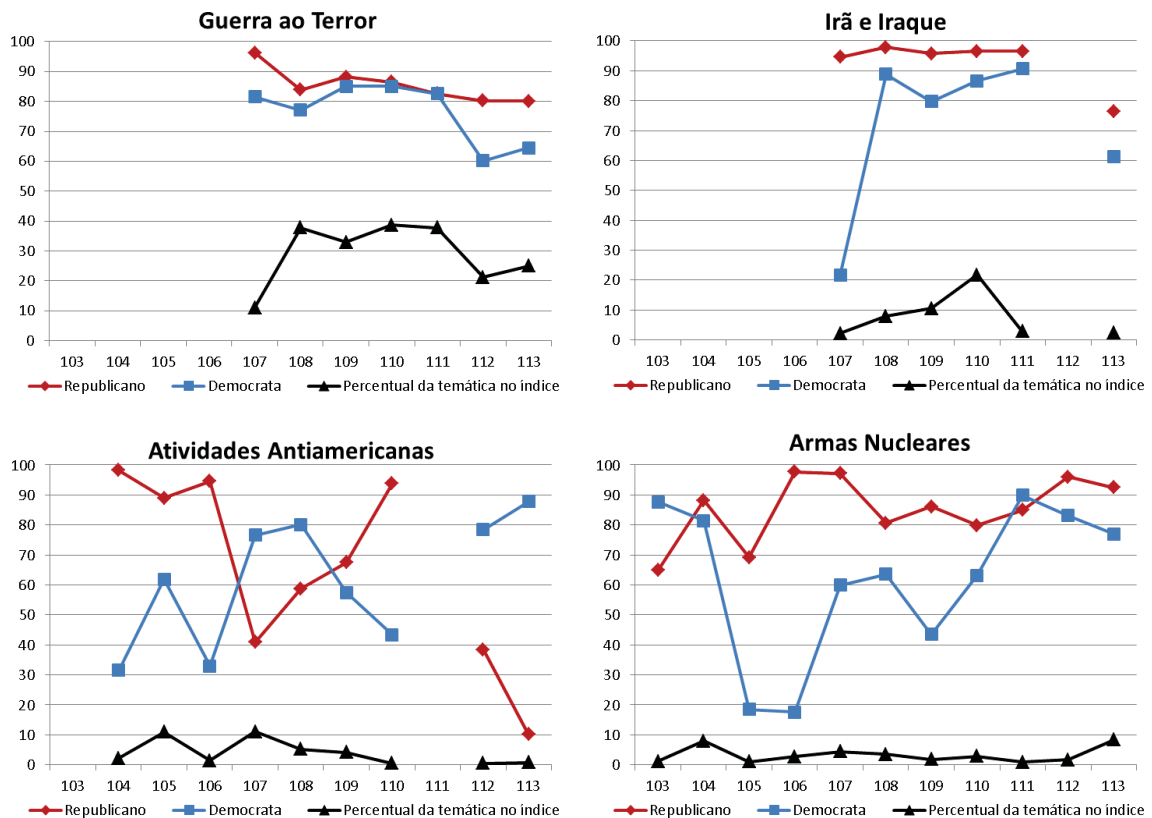
“Organização governamental”, “Remuneração e benefícios congressuais”, “Taxas de imposto”, “Ciência e Tecnologia”, “Serviço seletivo”, “Terras públicas”, “Moeda”, “Judiciário”, “Primeira Guerra Mundial”, “NASA e exploração espacial”, “Deficientes”, “Assistência Médica” e “Tabaco”.

votações) da nossa amostra. Com exceção de “Segurança Pública” e “Poder Nuclear”, os democratas de fato apresentaram coesão menor do que os republicanos em assuntos de defesa e segurança nacional. Considerando todas as votações desses treze assuntos, a coesão do partido Republicano é de 84,07 e a dos democratas 74,67. Comparando estes índices com os índices apresentados pelos partidos em todas as subtemáticas de política externa no período 1993-2014, há um acréscimo de 2,29 na diferença de coesão entre os partidos.

Dentre estes treze subtemas escolhemos oito, cujas amostras têm mais de dez votações cada, para fazer uma análise longitudinal. O intuito é observar as variações do índice de coesão nesses assuntos ao longo do tempo, considerando que há mudanças no controle da Casa dos Representantes e na presidência do país, além de eventos no contexto externo que podem afetar a variação desses índices. Há vantagem dos republicanos sobre os democratas na maior parte das legislaturas nos oito assuntos. Nas votações do subtema “Irã e Iraque” os democratas não superaram os republicanos em nenhuma das legislaturas. No assunto “Atividades antiamericanas” os dois partidos apresentam comportamentos mais instáveis.

Gráfico 2 - Coesão partidária em subtemáticas de política externa na Casa dos Representantes dos EUA por legislatura (da 103ª à 113ª)





Fonte: elaborado pelos autores.

Os índices apresentados em “Guerra ao Terror” e “Controle de armas” são os únicos em que em nenhuma das legislaturas pelo menos um dos partidos apresentou baixa coesão e, portanto, maior divisão intrapartidária. A esse respeito, é importante salientar que entre esses subtemas os republicanos só apresentaram baixa coesão em “Atividades antiamericanas”, durante a 104^a, 106^a e 110^a legislatura. Por outro lado, os democratas estiveram divididos em “Orçamento de Política de Defesa” (104^a e 105^a legislaturas) “CIA, espionagem e inteligência” (104^a e 105^a legislaturas), “Resoluções de Política de Defesa” (104^a e 108^a), “Irã e Iraque” (107^a), “Armas Nucleares” (105^a, 106^a e 109^a) e “Atividades Antiamericanas” (104^a, 106^a e 110^a).

Da perspectiva do controle da Casa dos Representantes, os democratas formaram maioria apenas em três legislaturas (103^a, 110^a e 111^a). Em contraste, os republicanos dominaram as outras oito legislaturas. Nesse ponto, destacamos que os republicanos retomaram o controle da Casa na 104^a legislatura, sendo essa a primeira vez que isso ocorreu desde a 83^a legislatura (1953-1955). Existem na literatura indícios de que essa troca de comando no legislativo após quase meio século motivou uma mudança no comportamento dos partidos. Apesar de estreita, a maioria republicana eleita na 104^a legislatura tem sido apontada como excepcionalmente coerente em fazer avançar uma agenda republicana (JAENICKE, 1995; 1998; FOLEY; OWENS, 1996; OWENS; 1997). Em

estudo que visava testar a hipótese de que o comportamento dos legisladores são motivados por fatores adicionais a seus interesses pessoais e as posições moderadas dos eleitores de seus distritos, Crespín et al. (2006) encontram evidências de que uma parte substancial dos membros do partido Republicano assumiu posições mais conservadoras do que as posições de seus eleitores na 104ª legislatura, tendo este efeito perdurado até a 107ª legislatura. Além disso, Garand e Burke (2006) concluem que a retomada de controle da Casa pelos republicanos mudou de forma quase revolucionária o padrão de comportamento partidário quanto à introdução de projetos de lei. Analisando da 102ª à 105ª legislatura, eles apontam que os membros do partido majoritário exibiram níveis consistentemente maiores de introdução legislativa do que os membros do partido minoritário.

No período entre 1993 e 2014 três presidentes governaram os Estados Unidos. Das treze legislaturas que ocorreram nesse intervalo, nove coincidiram com presidências democratas (Bill Clinton e Barack Obama) e quatro com o governo Republicano (George W. Bush). O período da presidência de Clinton é marcado por diferenças de coesão consideráveis entre os dois partidos. Na maioria das observações os democratas apresentam coesão moderada ou baixa. Coincide com o início da Administração Bush a entrada na agenda do legislativo dos assuntos “Guerra ao Terror” e “Irã e Iraque”, os quais estão relacionados também com a conjuntura internacional. Nesse sentido, vale ressaltar o impacto dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 aos Estados Unidos e a suspeita americana de que o Iraque possuía em seu domínio armas de destruição em massa. Uma tendência que merece ser observada nesse contexto é a coesão do Partido Democrata no subtema “Irã e Iraque” entre a 107ª e 108ª legislatura. Conforme aumenta o percentual de participação desse assunto no índice de coesão de uma legislatura para a outra, os democratas passam de um comportamento dividido para um comportamento mais coeso. Por fim, durante o Governo Obama podem ser observadas tendências de queda da coesão dos dois partidos, especialmente dos democratas em “Guerra ao Terror”, “CIA, espionagem e inteligência” e, particularmente na 113ª legislatura, no assunto “Irã e Iraque”.

Com efeito, a análise longitudinal do comportamento dos partidos em assuntos de defesa e segurança nacional reforça as observações que fizemos dos índices de coesão desses assuntos considerando todo o período de estudo (1993-2014). Isto é, o partido Democrata tem se comportado de forma menos coesa do que o partido Republicano em subtemas de defesa e segurança nacional em uma série de legislaturas. Essa divisão intrapartidária entre os democratas pode ter sido afetada pela perda de controle da Casa dos Representantes, especialmente durante o mandato de Bill Clinton. Legisladores mais moderados entre os democratas em oposição a republicanos mais extremados também pode ser uma explicação. A eleição de George W. Bush e os desdobramentos dos

atentados de 11 de setembro de 2001 colocaram novos assuntos na agenda do legislativo, os quais conforme aumentavam suas frequências no decorrer das legislaturas aumentaram também a coesão do Partido Democrata.

5. CONCLUSÕES

Neste artigo, analisamos a coesão partidária de Democratas e Republicanos na Casa dos Representantes dos Estados Unidos durante o período 1993-2014 em assuntos de política externa com o intuito de verificar se havia similaridade no comportamento que os partidos apresentam nesses assuntos em relação a seus comportamentos em assuntos de política doméstica e também visando testar a hipótese de que o Partido Democrata tende a ser mais dividido do que os Republicanos em votações relacionadas à defesa e segurança nacional.

Em conformidade com as conclusões da literatura de comportamento político de que o comportamento dos partidos no legislativo passou a seguir um padrão partidário e polarizado, sobretudo nos anos 1990, e de que a política externa é configurada a partir das divisões existentes no sistema político doméstico, os resultados de nossa pesquisa demonstram que há indícios de que os partidos tendem a apresentar um comportamento legislativo semelhante na política externa e na política doméstica. Todavia, há de se ressaltar que a política externa, apesar do fim da Guerra Fria, continua sendo um assunto mais consensual do que a política doméstica e que a variação da coesão dos democratas apresenta correlação mais forte nas duas políticas do que a variação da coesão dos republicanos.

Partindo do pressuposto da teoria do *issue ownership* de que um partido lida melhor do que seus adversários com um determinado assunto confirmamos a previsão de que os democratas são mais divididos que o Partido Republicano em matérias de defesa e segurança nacional, as quais são mais identificadas com este último. Para tanto, analisamos a variação da coesão de treze subtemáticas ligadas à defesa e segurança nacional. Também encontramos indícios de que a baixa coesão do Partido Democrata nessas subtemáticas, especialmente no Governo Clinton, pode estar relacionada com a retomada do controle da Casa dos Representantes pelos republicanos em 1995 e de que a eleição de um presidente republicano conjuntamente com os eventos que se seguiram aos atentados de 11/09 teria diminuído a diferença entre os partidos. Pesquisas futuras deverão testar as relações entre essas variáveis.

Também concluímos que a aplicação do critério de corte no índice de Rice afetou de forma distinta a coesão dos partidos na política doméstica e foi mais prejudicial ao partido democrata nas duas políticas. Ademais, inferimos que a diferença de coesão entre os

partidos tende a ser menor nas subtemáticas mais frequentes na amostra e que a existência de altos índices de coesão em temáticas com alto grau de polarização sugere que a coesão dos partidos nesses subtemas reflete uma disputa interpartidária polarizada.

A esse respeito, salientamos que nosso estudo limita-se ao índice de coesão para verificar o comportamento de republicanos e democratas na Câmara, na medida em que não dispomos de informações suficientes que nos permitam mensurar o efeito das ideologias sobre a coesão dos membros de cada partido e a consequente polarização partidária em assuntos de política externa. Nesse sentido, novas agendas de pesquisa sobre coesão partidária em política externa deverão verificar como os componentes ideológicos afetam as posições dos legisladores dos partidos nas votações realizadas na Casa dos Representantes.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALDRICH, John. (2011), *Why Parties? A Second Look*. Chicago, The University of Chicago Press.

ALDRICH, John; ROHDE, David. (2000), "The Consequences of Party Organization in the House: The Role of Majority and Minority Parties in Conditional Party Government", in J. Bond e R. Fleisher (eds.), *Polarized Politics: Congress and the President in a Partisan Era*. Washington, DC, CQ Press, pp. 31-72

ARNOLD, Douglas. (1990), *The Logic of Congressional Action*. New Haven, Yale University Press.

BAUM, Matthew. (2002), "The Constituent Foundations of the Rally-round-the-flag Phenomenon". *International Studies Quarterly*, vol. 46, no 2, pp. 263-298.

BAUM, Matthew; NAU, Henry. (2012), "Foreign Policy Worldviews and US Standing in the World". Anais da Annual Convention of the American Political Science Association, New Orleans.

BRZEZINSKI, Zbigniew. (1984), "The Three Requirements for a Bipartisan Foreign Policy". *Washington Quarterly White Paper*. Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, Georgetown University.

BUDGE, Ian; FARLIE, Dennis. (1983), *Explaining and predicting elections*. London, George Allen & Unwin.

CAREY, John. (2000), "Party Unity in Legislative Voting". Anais da Annual Convention of the American Political Science Associations conference.

CARSON, Jamie; CRESPIAN, Michael; MADONNA, Anthony. (2014), "Procedural Signaling, Party Loyalty, and Traceability in the U.S. House of Representatives". *Political Research Quarterly*, vol. 67, no 4, pp. 729-742.

COX, Gary. (1987), *The Efficient Secret: The Cabinet and the Development of Political*

Parties in Victorian England. Cambridge, Cambridge University Press.

COX, Gary; POOLE, Keith. (2002), "On Measuring Partisanship in Roll-Call Voting: The U.S. House of Representatives, 1877–1999". *American Journal of Political Science*, vol. 46, no 3, pp. 477-489.

COX, Gary; McCUBBINS, Matthew. (2005), *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives*. New York, Cambridge University Press.

CRABB, Cecil. (1957), *Bipartisan Foreign Policy: Myth or Reality*. Evanston, Row, Peterson.

CRESPIN, Michael; GOLD, Suzanne; ROHDE, David. (2006), "Ideology, Electoral Incentives, and Congressional Politics: The Republican House Class of 1994". *American Politics Research*, vol. 34, no 2, pp. 135-158.

CRESPIN, Michael; ROHDE, David; VANDER WIELEN, Ryan. (2013), "Measuring Variations in Party Unity Voting: An Assessment of Agenda Effects". *Party Politics*, vol. 19, no 3, pp. 432-57.

FENNO, Richard. (1978), *Home Style: House Members in their Districts*. Boston, Little, Brown.

FINOCCHIARO, Charles; ROHDE, David. (2008), "War for the Floor: Partisan Theory and Agenda Control in the U.S. House of Representatives". *Legislative Studies Quarterly*, vol. 33, no 1, pp. 35-61.

FOLEY, Michael; OWENS, John. (1996), *Congress and the Presidency: Institutional Politics in a Separated System*. Manchester, Manchester University Press.

GAILMARD, Sean; JENKINS, Jeffery. (2007), "Negative Agenda Control in the Senate and House of Representatives: Fingerprints of Majority Party Power". *The Journal of Politics*, vol. 69, no 3, pp. 689-700.

GADARIAN, Shana. (2010), "Foreign Policy at the Ballot Box: How Citizens Use Foreign Policy to Judge and Choose Candidates." *The Journal of Politics*, vol.72, no 4, pp. 1046-1062.

GARAND, James; BURKE, Kelly. (2006), "Legislative Activity and the 1994 Republican Takeover: Exploring Changing Patterns of Sponsorship and Cosponsorship in the U.S. House". *American Politics Research*, vol. 34, no 2, pp. 159-188.

HINKLEY, Ronald. (1988), "Public attitudes toward key foreign policy events." *Journal of Conflict Resolution*, vol. 32, no 2, pp. 295-318.

HUDDY, Leonie et al. (2007), "The Political Consequences of Perceived Threat and Felt Insecurity". *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, pp. 131-153.

JAENICKE, Douglas. (1995), *The 1994 Congressional Elections and Their Aftermath: Conservatism Ascendent?* Manchester, Manchester Papers in Politics.

JAENICKE, Douglas. (1998), "Abortion and Partisanship in the 104th U.S. Congress Politics". *Politics*, vol. 18, no 1, pp. 1-9.

JENKINS, Jeffery; MONROE, Nathan. (2012), "Buying Negative Agenda Control in the U.S.

House". *American Journal of Political Science*, vol. 56, no 4, pp. 897-912.

JONES, David. (2010), "Evaluations of Congress and Voting in House Elections: Revisiting the Historical Record". *Public Opinion Quarterly*, vol. 74, no 4, pp. 696-710.

JONES, David. (2015), "Partisan Polarization and the Effect of Congressional Performance Evaluations on Party Brands and American Elections". *Political Research Quarterly*, vol. 68, no 4, pp. 785-801.

KING, Gary. (1986), "Political Parties and Foreign Policy: A Structuralist Approach". *Political Psychology*, vol. 7, no 1, pp. 83-101.

KIRKLAND, Justin (2014), "Ideological Heterogeneity and Legislative Polarization in the United States". *Political Research Quarterly*, vol. 67, no 3, pp. 533-546.

KREHBIEL, Keith. (2000), "Party Discipline and Measures of Partisanship". *American Journal of Political Science*, vol. 44, no 2, pp. 212-227.

LAMBERT, Alan et. al. (2011), "Threat, Politics, and Attitudes: Toward a Greater Understanding of Rally-Round-the-Flag Effects". *Current Directions in Psychological Science*, vol. 20, no 6, pp. 343-348.

LEE, Jong. (1977), "Rallying around the Flag: Foreign Policy Events and Presidential Popularity." *Presidential Studies Quarterly*, vol. 7, no 4, pp. 252-256.

LINDSAY James. (1994), *Congress and the Politics of US Foreign Policy*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

LINDSAY, James. (2003), "Deference and Defiance: The Shifting Rhythms of Executive-Legislative Relations in Foreign Policy". *Presidential Studies Quarterly*, vol. 33, no 3, pp. 530-546.

MALHOTRA, Neil; POPP, Elizabeth. (2012), "Bridging Partisan Divisions over Antiterrorism Policies: The Role of Threat Perceptions". *Political Research Quarterly*, vo. 65, no 1, pp. 34-47.

MAYHEW, David. (1974), *Congress: The Electoral Connection*. New Haven, Yale University Press.

McCORMICK, James; WITTKOPF, Eugene. (1990), "Bipartisanship, Partisanship, and Ideology in Congressional-Executive Foreign Policy Relations, 1947-1988". *The Journal of Politics*, vol. 52, no 4, pp. 1077-1100.

MEERNIK, James. (1993), "Presidential support in Congress: conflict and consensus on foreign and defense policy". *The Journal of Politics*, vol. 55, no 3, pp. 569-587.

MILNER, Helen. (1997), *Interests, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations*. New Jersey, Princeton University Press.

MORGENSTERN, Scott. (2004), *Patterns of Legislative Politics. Roll Call votes in the United States and Latin America's Southern Cone*. Cambridge, Cambridge University Press.

NELSON, Michael; TILLMAN, Thomas (1985), "A presidência, a burocracia e a política externa: lições do Cambodja", in: M. Nelson (Ed.), *A presidência e o sistema político: política americana hoje*. São Paulo, Editora Alfa-Omega Ltda, pp. 613-641.

ORNSTEIN, Norman. (1992), "Foreign Policy and the 1992 Election". *Foreign Affairs*, vol. 71, no 3, pp. 1-16.

OWENS, John. (1997), "The Return of Party Government in the US House of Representatives: Central Leadership-Committee Relations in the 104th Congress". *British Journal of Political Science*, vol. 27, no 2, pp. 247-272.

POOLE, Keith; ROSENTHAL, Howard. (1997), *Congress: A Political-Economic History of Roll Call Voting*. New York, Oxford University Press.

POOLE, Keith; ROSENTHAL, Howard. (2007), *Ideology and Congress*. New Brunswick, Transaction Publishers.

POPE, Jeremy; WOON, Jonathan. (2008), "Measuring Changes in American Party Reputations, 1939-2004". *Political Research Quarterly*, vol. 62, no.4, pp. 653-661.

PUTNAM, Robert. (2010), "Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 36, no 18, pp.147-174.

PETROCIK, John. (1996), "Issue ownership in presidential elections, with a 1980 case study". *American Journal of Political Science*, vol. 40, no 3, pp. 825–850.

RICE, Stuart. (1925). "The Behavior of Legislative groups: a method of measurement". *Political Science Quarterly*, vol. 40, no 1, pp. 60-72.

ROBERTS, Jason. (2007), "The Statistical Analysis of Roll Call Data: A Cautionary Tale". *Legislative Studies Quarterly*, vol. 32, no 3, pp. 341–360.

ROCKMAN, Bert. (1994), "Política nos Estados Unidos: tendências nas últimas quatro décadas". *Estudos avançados*, vol. 8, no 21, pp. 51-77.

ROHDE, David. (1991), *Parties and Leaders in the Postreform House*. Chicago, University of Chicago Press.

ROSATI, Jerel; SCOTT, James. (2011), *The Politics of United States Foreign Policy*. Wadsworth-Thomson Learning.

ROSENAU, James. (1969), *International Politics and Foreign Policy*. New York, Free.

STOKES, Donald; MILLER, Warren. (1962), "Party Government and the Saliency of Congress". *Public Opinion Quarterly*, vol. 26, no 4, pp. 531-546.