

## **CONFLITO PARTIDÁRIO E POLARIZAÇÃO NAS VOTAÇÕES DE POLÍTICA EXTERNA NO CONGRESSO ESTADUNIDENSE NA ERA PÓS- GUERRA FRIA (1993-2014)<sup>1</sup>**

Flávio Contrera<sup>2</sup>

**Resumo:** Este estudo teve como objetivo verificar as condições sob as quais a polarização tendeu a aumentar nas votações de política externa nas duas Casas do Congresso estadunidense. Foram analisadas todas as votações de política externa ocorridas entre 1993 e 2014, período que coincide com as administrações Clinton, Bush e parte da Administração Obama. Os testes estatísticos foram realizados através de análise probit. Os resultados mostraram que menos de 40% das votações foram polarizadas na Casa dos Representantes e no Senado. Além disso, no que se refere à Casa dos Representantes, foi confirmada a hipótese de que a polarização tende a aumentar à medida em que a aprovação presidencial diminui e quando o partido do Presidente não tem a maioria na Casa. No entanto, no Senado, os achados foram diferentes do que era esperado. Governo dividido e a ausência de uma ameaça externa diminuíram a probabilidade de polarização ao invés de aumentá-la

**Palavras chave:** Congresso; Estados Unidos; Política Externa; Polarização; Pós-Guerra Fria

*Recebido em: 26/10/2018*

*Aceito em: 06/11/2018*

---

<sup>1</sup> Os resultados deste artigo estão vinculados à tese de doutorado "Política Externa Americana no Pós-Guerra Fria: como se posicionam democratas e republicanos?" produzida no escopo do Projeto FAPESP no. 2012/25218-6.

<sup>2</sup> Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos. Atualmente realiza estágio de pós-doutorado junto ao Departamento de Ciências Sociais da mesma instituição. Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Contato: flavio.contrera@gmail.com

## **PARTY CONFLICT AND POLARIZATION IN U.S. CONGRESS' FOREIGN POLICY VOTES IN THE POST-COLD WAR ERA (1993-2014)**

**Abstract:** This study aimed to verify the conditions under which the polarization tended to increase in foreign policy votes in both chambers of U.S. Congress. It was analyzed all the foreign policy votes that took place between 1993 and 2014, a period that coincides with the Clinton and Bush administrations, and part of the Obama Administration. Statistical tests were performed through probit analysis. Findings showed that less than 40% of the votes were polarized in both House and Senate. Moreover, about the House, it was confirmed the hypothesis that the polarization tends to increase as presidential approval decreases and when the president's party does not have the majority of the chamber. However, in the Senate, the findings were different from what it was expected. Divided government and the absence of an external threat reduced the likelihood of polarization rather than increasing it

**Key-Words:** USA; Congress; Foreign Policy; Polarization; Post-Cold War

## 1. INTRODUÇÃO

Nas últimas duas décadas, o diagnóstico na literatura de que a política americana estaria mais polarizada tem sido recorrente. Esta tendência pode ser observada a partir da análise do comportamento legislativo (Pool; Rosenthal, 1997; 2007; Coleman, 1997; Fiorina, 1999; Jacobson, 2000; Theriault, 2006; Beckmann; McGann, 2008; Aldrich, 2011; Brunell et al., 2016; Ragusa, 2016), do efeito do *gerrymandering* sobre ele (Carson et al., 2007; Dwyre, 2010), e também no alinhamento ideológico da opinião pública<sup>3</sup>.

Em relação à política externa, na primeira metade do período da Guerra Fria, prevaleceu um consenso bipartidário cuja base era conter a propagação da ameaça que o comunismo representava. Naquela época, os legisladores acreditavam que a disputa política deveria restringir-se à política doméstica. De acordo com Epstein (1967), a eficácia da política externa depende da manutenção do consenso bipartidário, uma vez que qualquer alteração na política externa ameaçaria a coerência e a continuidade na busca dos Estados Unidos pelos seus interesses nacionais. Na década de 1960, o anticomunismo uniu visões conflitantes dentro do Partido Republicano e pontos de vista conservadores em um internacionalismo anticomunista robusto e constante (Ornstein, 1992).

No entanto, o impacto negativo na opinião pública gerado pela Guerra do Vietnã é recorrentemente apontado na literatura como um ponto de inflexão no consenso bipartidário e também como um marco para o fortalecimento dos canais de participação direta do Congresso na condução da política externa americana (Nelson; Tillman, 1984; Meernik, 1993; Lindsay, 1994; Aldrich, 2011).

A partir desse momento, a disputa partidária rompeu as barreiras da política doméstica e chegou também à política externa. A este respeito, a visão dos democratas em relação aos direitos humanos durante a presidência de Carter, no final dos anos 1970, foi contrastada com a crítica dos republicanos e com o recrudescimento da Guerra Fria no Governo Reagan, nos anos 1980. Porém, apesar das diferenças que começaram a marcar as visões de política externa dos dois partidos, eles mantiveram intacto o consenso sobre a estratégia de contenção, o qual só seria quebrado após o fim da Guerra Fria.

A ausência da ameaça comunista eliminou uma importante fonte de divisão interna entre os democratas e fragmentou o movimento conservador dentro do Partido Republicano (Ornstein, 1992). No início da década de 1990, ambos os partidos tiveram a oportunidade de redefinir suas visões de política externa, movidos por mudanças contextuais e institucionais.

Quanto ao contexto externo, a ameaça soviética foi substituída por uma série de novas ameaças que permeiam as fronteiras dos Estados nacionais e se espalham rapidamente em todo o mundo. O terrorismo transnacional, o tráfico de drogas, armas e pessoas e a degradação ambiental são exemplos dessas novas ameaças para as quais a estratégia de contenção já não era mais suficiente.

---

<sup>3</sup> Em 2014, o republicano médio era mais conservador do que quase todos os democratas (94%) e o democrata médio era mais liberal que 92% dos republicanos (Pew Research Center, 2015).

Quanto aos fatores institucionais de mudança, destacamos as reformas que foram implementadas no sistema do comissões do Congresso estadunidense durante as décadas de 1970 e 1980. Essas reformas tiveram um poder descentralizador nas comissões e fortaleceram o partido majoritário e seus líderes. No mesmo período, o sistema de disciplina partidária fora melhorado (Rohde, 1991). De acordo com Aldrich (2011), essas mudanças permitiram que os partidos apresentassem, a partir de meados da década de 1980, unidade interna nas votações no Congresso.

Assim, no início do Pós-Guerra Fria, o partido majoritário tinha poder de agenda, havia maior disciplina em ambos os partidos, e não havia mais uma ameaça vital que exigisse consenso bipartidário. Tal cenário, seria, desse modo, muito favorável à incidência de polarização entre os partidos.

Parte-se do princípio de que os partidos resolvem problemas de ação coletiva, reduzindo a incerteza sobre resultados futuros e aumentando a margem de vitórias políticas (Aldrich, 2011). A racionalidade dos partidos é expressa à medida em que eles se posicionam tentando chegar a maiorias para aprovar ou rejeitar legislação. Assim, o comportamento dos partidos pode ser entendido como uma adaptação ótima a um ambiente institucional e como uma resposta otimizada às suas próprias formas de interação (Tsebelis, 1990).

Essa interação ocorre no contexto de um sistema bipartidário, que é configurado como um espaço de competição. De acordo com Downs (1957), os partidos tendem a convergir no espaço onde a maioria do público se posiciona, isto é, no centro do espectro ideológico. Neste contexto, o político nunca busca o poder como meio para implementar políticas específicas, pois seu único propósito seria colher os benefícios de assumir o cargo. As ideologias são vistas apenas como uma ferramenta para conquistar o poder. Diante dessa situação, o consenso seria um comportamento mais racional do que o dissenso. No entanto, essa tendência centrípeta de posicionamento observada no modelo explicativo de Downs não é a única estratégia disponível para os partidos.

Há também uma estratégia centrífuga de posicionamento, baseada na perspectiva de Aldrich (2011) de que os políticos têm preferências e valores e lutam por razões políticas. Conquistar o cargo seria apenas um dos objetivos dos políticos. Ausente no modelo de competição espacial de Downs (1957), os militantes desempenham um papel importante na teoria da competição de Aldrich. Isso porque os militantes são empenhados em pressionar os líderes do partido e os candidatos ambiciosos à implementar no governo as políticas que eles defenderam nas eleições. Deste modo, sendo motivados por políticas, os militantes do partido fornecem um contrapeso ao público centrista.

As estratégias centrípeta e centrífuga de posicionamento permitem que os partidos interajam em uma competição cujos extremos são o consenso e a polarização no plenário da Casa dos Representantes e do Senado. Este estudo teve como objetivo verificar as condições sob as quais a polarização nas duas Casas do Congresso estadunidense tende a aumentar. Os resultados mostraram que menos de 40% das votações foram polarizados na Casa dos Representantes e no Senado. Além disso, em relação à Casa dos Representantes, confirmamos

a hipótese de que a polarização tende a aumentar à medida que a aprovação presidencial diminui e quando o partido do Presidente não tem o controle da maioria na Casa. No entanto, no Senado, os achados foram diferentes do que esperávamos. Governo dividido e a ausência de ameaça externa diminuíram a probabilidade de polarização.

Além desta introdução, a análise que se segue é organizada em quatro partes. A segunda seção centra-se em apresentar um modelo para explicar a probabilidade de polarização no Pós-Guerra Fria considerando variações na percepção de ameaça no contexto externo, na taxa de aprovação presidencial e no controle partidário nas Casas legislativas. A terceira seção descreve como a utilização do método de regressão *probit* se enquadra com o objetivo da análise. A quarta seção apresenta os resultados e as discussões. Finalmente, na quinta seção, apontamos as conclusões e agendas futuras de pesquisa.

## **2. UM MODELO EXPLICATIVO PARA A POLARIZAÇÃO CONGRESSUAL NA ERA PÓS-GUERRA FRIA**

DiMaggio et. al (1996: 693) define a polarização tanto como um estado quanto como um processo:

Polarization as a state refers to the extent to which opinions on an issue are opposed in relation to some theoretical maximum. Polarization as a process refers to the increase in such opposition over time.

A primeira característica enfatiza a oposição das opiniões como uma condição para a polarização. A segunda, destaca a comparação com a extensão da oposição ao longo do tempo. Outras características da polarização incluem o desaparecimento de moderados com pouca ou nenhuma sobreposição no centro (Bond; Fleisher, 2004) e a existência de alta coesão intrapartidária, resultando em uma distribuição bimodal de preferências (Fiorina; Levendusky, 2006; Brady; Han, 2006).

Enquanto as conclusões de DiMaggio et. al (1996) e Bond e Fleisher (2004) mostram que a polarização depende da existência de oposição de opiniões entre os partidos, os estudos de Fiorina e Levendusky (2006) e Brady e Han (2006) sugerem que graus maiores de coesão intrapartidária são uma condição para a polarização. Portanto, é possível concluir que a incidência de polarização depende fortemente tanto da oposição entre os partidos quanto da coesão intrapartidária.

O modelo explicativo para a ocorrência de polarização no Congresso estadunidense proposto aqui é composto por variáveis contextuais e institucionais. Defende-se o argumento de que o ambiente institucional e contextual molda a forma como os partidos escolhem votar.

Desse modo, a polarização dos partidos nas votações pode ser entendida como uma adaptação ótima a esses contextos, onde a racionalidade dos partidos é expressa. Do contexto político, verificamos os efeitos causados pela presença e ausência de uma ameaça externa vital para a segurança dos Estados Unidos e a variação na taxa de aprovação presidencial. Da esfera institucional, verificamos se há uma variação na probabilidade de polarização em tempos de governo dividido e unificado.

### *Contexto Externo*

O contexto externo é uma variável importante para entender as condições de ocorrência de polarização nas votações de política externa. Esta importância reside na percepção de que a existência de uma ameaça vital externa pode ter consequências positivas para a coesão, a moral e o desenvolvimento de um grupo (Simmel, 1904; Coser, 1956; Ornstein, 1992). Além disso, a existência de uma ameaça externa aumentaria a capacidade do Estado de exercer a soberania sobre seu território (Gibler; Miller, 2014).

Nas circunstâncias de presença de uma ameaça vital externa, argumenta-se que os Estados nacionais, de modo geral, e os Estados Unidos, particularmente, tendem a promover interesses nacionais relacionados à segurança (Huntington, 1997). Este foi o cenário que caracterizou a política externa dos Estados Unidos durante a Guerra Fria e após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001. Sobre este último evento, Meyer (2009) destaca que os atores políticos reestruturaram a política americana fazendo uso de ameaças e oportunidades que eles construíram, tendo em vista que as ameaças, assim como os problemas sociais, são socialmente construídas.

Por outro lado, alguns autores mostraram que a ausência de ameaças deste tipo abre oportunidades para a busca de interesses paroquiais induzidos pelo ativismo de grupos de interesse (Huntington, 1997; Nye, 1999; Rice, 2000). Este foi o cenário da primeira década após a dissolução da União Soviética. Neste contexto, o consenso diminuiu em torno da promoção de políticas de segurança.

De acordo com Nelson (1984), por se concentrarem no eleitorado e nos interesses locais, os legisladores fortaleceram o poder presidencial na política externa e se afastaram de sua principal função constitucional, que seria legislar em favor do interesse nacional. Em consequência, um forte interesse dos legisladores na política externa poderia prejudicar seus futuros eleitorais. Tal situação favorece uma atuação mais incisiva do Executivo *vis-a-vis* ao Legislativo na política externa, mas essa é influenciada também pelo contexto externo. De acordo com Lindsay (2003), enquanto a percepção da existência de ameaças aumenta a tendência da deferência do Congresso para as propostas do Executivo na política externa, a percepção de ausência de ameaça externa encorajaria legisladores a desafiar mais as posições do Presidente. Isso ocorre porque há uma diminuição nos custos eleitorais dos legisladores para se opor ao Presidente, neste contexto em que prevaleceriam políticas paroquiais. Partindo destas percepções, foi testada a seguinte hipótese:

*H1: A ausência de uma ameaça vital externa tende a aumentar a polarização.*

### *Aprovação Presidencial*

Meernik (1993) argumenta que em tempos de tensão aumentada a probabilidade de ocorrer consenso bipartidário em questões de política externa deve aumentar. Neste contexto, é importante notar que os legisladores consideram o grau de aprovação popular das políticas do Presidente. Após eventos internacionais altamente visíveis, pesquisadores identificaram a existência de um efeito chamado "*rally-round-the-flag*", no qual aumenta o apoio da opinião pública ao Presidente (Lee, 1977; Hinkley, 1988; Baum, 2002; Lambert, 2011). Além disso, muitos estudos mostraram que a percepção de uma ameaça leva a opinião pública a apoiar políticas de segurança mais duras no exterior e restrições às liberdades civis (Huddy et al., 2007; Malhotra; Popp, 2012).

Por conseguinte, a opinião pública parece ter um papel significativo na variação do nível de polarização no Congresso nas votações de política externa. Esse papel pode ser medido através das pesquisas de avaliação presidencial. Neustadt (1960) argumenta que o poder do Presidente é compatível com sua capacidade de persuadir, o que é em parte uma função de seu apoio na opinião pública. Essa habilidade também depende das percepções daqueles que são alvo dos esforços do Presidente.

No entanto, o vínculo entre o apoio popular ao Presidente e o apoio do Congresso ao posicionamento presidencial não é considerado um consenso na literatura. Bond e Fleisher (1984) e Meernik (1993) concordam que a influência do desempenho do Presidente sobre os resultados das votações é limitada. Por outro lado, há evidências de associação entre essas variáveis nos estudos Rivers e Rose (1985) e Rohde e Simon (1985). Os últimos, aliás, mostraram que a aprovação popular aumenta a capacidade do Presidente para sustentar vetos.

Avançando nessa discussão, Bond e Fleischer (2001) descobriram que a identificação partidária do eleitor tem uma forte influência na avaliação do desempenho do Presidente. Canes-Wrone e Marchi (2002), por sua vez, demonstraram que a relevância e a complexidade de um assunto determinam o grau de apoio que o Presidente pode capitalizar sobre sua popularidade. Quanto à possível variação na aprovação presidencial em diferentes assuntos, Cohen (2002) mostra que a avaliação das políticas econômicas e externas tem um impacto significativo e comparável na aprovação presidencial geral. McAvoy (2006) chegou a uma conclusão semelhante, mas demonstrou que a opinião pública muda a maneira como ela avalia os presidentes ao longo do tempo na política externa. Recuperando o argumento dos autores que mostraram que existe uma associação entre a aprovação presidencial e os resultados das votações no Congresso, foi testada a seguinte proposição:

*H2: Quanto menor a aprovação presidencial, maior a polarização.*

### *Controle da maioria*

A formação de maiorias, seja por um partido individualmente ou através de uma coalizão de partidos, é uma condição necessária para que legislações sejam aprovadas em sistemas democráticos. Assim, é maior a probabilidade de um legislador aprovar uma legislação estando em um partido do que atuando individualmente no parlamento. Com efeito, a regra da maioria torna possível aos legisladores racionais escolherem se tornarem membros de um partido (Aldrich, 2011).

Este jogo, no entanto, não se limita aos atores no parlamento. O partido do Presidente, especialmente, interessa-se em aprovar legislações propostas nas eleições. Considerando a situação em que o partido do Presidente não possui a maioria nas Casas legislativas, essa tarefa torna-se mais difícil. Além disso, as estratégias de posicionamento dos partidos em votações nominais estão ligadas à estrutura das relações entre os poderes.

Conforme sustenta Davidson (1984), as relações Executivo-Legislativo não são um jogo perfeitamente equilibrado. Se um dos poderes estiver no topo, o outro pode não estar necessariamente na parte inferior. Entre os fatores que podem afetar as relações entre os poderes, o autor considera o controle do partido do governo como o mais óbvio e observa nele três padrões. No primeiro padrão, existe um governo unificado quando o Legislativo e o Executivo são controlados pelo mesmo partido. Em segundo lugar, há um contexto de maioria dividida quando o partido do Presidente controla uma, mas não ambas as Casas do Congresso. Em terceiro lugar, o governo dividido ocorre quando ambas as Casas do Congresso são controladas por um dos partidos enquanto a Presidência é controlada por outro. Em cada um desses contextos os partidos governistas e de oposição podem assumir posições diferentes.

Epstein (1967) argumenta que caso a Presidência e o Congresso fossem controlados nos sistemas presidencialistas por diferentes partidos, coesos e fortemente ideológicos, haveria maior possibilidade de ocorrer instabilidade institucional. Isso ocorre porque os governos divididos são menos propensos a construir consenso e quando os partidos são coesos e possuem diferentes ideologias, existem maiores possibilidades de conflito. Nesta mesma linha, Edwards et. al (1997) concluiu que legislações importantes não são aprovadas sob governo dividido.

Focados na compreensão de como os conflitos entre os poderes afetam o processo de formulação de políticas no Congresso, Hughes e Carlson (2015) concluíram que, em contextos de governos divididos, quando os partidos são moderadamente ou fortemente polarizados há uma relação significativa entre a força do partido do Presidente e a demora no processo legislativo. Por sua vez, Mack et al. (2011) argumentam que os presidentes conseguem maior sucesso no Congresso quando seu partido é dominante.

Finalmente, destacamos a contribuição do estudo de Gibbs (2009). O autor indicou que a margem de controle do Congresso, juntamente com a popularidade presidencial e as condições econômicas do país influenciaram significativamente na determinação do sucesso do Presidente no Congresso. Considerando as conclusões desses estudos, sustenta-se o



argumento de que os incentivos para o consenso diminuem quando o partido do Presidente não tem maioria nas Casas legislativas. Na medida em que os modelos foram testados individualmente para cada Casa, consideramos como “governo dividido” a situação em que o partido do Presidente não possui a maioria na Casa, seja ela a Casa dos Representantes ou o Senado. De outro modo, consideramos como “governo unificado” a situação em que o partido do Presidente controla a maioria na Casa legislativa. Assim, foi testada a seguinte hipótese:

*H3: Governo dividido tende a aumentar a polarização.*

### 3. MÉTODO DE ANÁLISE

Tendo em vista o objetivo deste trabalho em verificar as condições sob as quais a polarização nas duas Casas do Congresso estadunidense tende a aumentar, foi testado individualmente um modelo explicativo para o Senado e para a Casa dos Representantes. As variáveis dependentes POLARIZAÇÃO NO SENADO e POLARIZAÇÃO NA CASA DOS REPRESENTANTES são binárias, assumindo o valor 1 quando dois terços de um partido votou na direção contrária a de dois terços do outro partido e assumindo o valor 0 nas demais situações<sup>4</sup>. No período de análise (1993-2014) foram realizadas 1291 votações relacionadas à política externa no Senado. Na Casa dos Representantes foram 2963.

As variáveis explicativas CONTEXTO EXTERNO e CONTROLE DA MAIORIA também são binárias. Assumiu-se o valor 0 quando houve a percepção de uma ameaça vital externa e o valor 1 quando esta não estava presente<sup>5</sup>. Do mesmo modo, 0 tipifica a situação em que o partido do Presidente detém a maioria na Casa legislativa e 1 tipifica a situação em que o partido do presidente não detém a maioria na Casa legislativa. Por outro lado, a variável explicativa APROVAÇÃO PRESIDENCIAL é contínua.

Um dos modelos de análise mais comumente utilizados na Ciência Política é o da regressão linear. Para o ajuste do modelo de regressão linear as premissas de Gauss-Markov precisam ser cumpridas. Contudo, uma delas, a de que a variância  $\sigma^2$  do termo de erro  $u$  é constante não se sustenta quando a variável dependente é dicotômica (Aldrich; Nelson, 1984). Além disso, ressalta-se que o modelo de regressão linear não restringe suas previsões entre 0 e 1, podendo assumir valores menores que 0 e maiores que 1. Isso ocorre porque se espera que mudanças nas variáveis independentes tenham um efeito constante sobre a variável dependente.

Para superar as deficiências do modelo de regressão linear utilizamos o modelo probit. O modelo probit restringe as probabilidades estimadas entre 0 e 1 e relaxa a restrição de que o efeito das variáveis independentes é constante em diferentes valores previstos da variável

---

<sup>4</sup> Este critério permite selecionar como polarizadas apenas as votações em que há uma oposição entre os partidos e em que há um grau de moderado a alto de coesão intrapartidária.

<sup>5</sup> Consideramos a variável “Contexto Externo” na situação de presença de ameaça a partir de 11 de setembro de 2001 (ataques terroristas no solo dos EUA) até 18 de dezembro de 2011 (retirada das tropas dos EUA do Iraque).

dependente. O modelo probit assume que existe uma variável contínua não observada e latente  $Y^*$ , que determina o valor de  $Y$ . O modelo probit calcula seus coeficientes através de técnicas de máxima verossimilhança. Estes coeficientes dão o impacto das variáveis independentes na variável latente  $Y^*$  e não diretamente em  $Y$ . Desse modo, não é possível interpretar os coeficientes do modelo probit da mesma forma que são interpretados os coeficientes do modelo de regressão linear. Em contrapartida, no modelo probit são interpretados os coeficientes dos efeitos marginais das derivadas das variáveis independentes na média ou em pontos específicos.

#### 4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

O entendimento de que haveria maiores incentivos para a polarização partidária em votações de política externa no Congresso estadunidense no Pós-Guerra Fria está diretamente relacionado à compreensão de que os legisladores votariam de acordo com suas preferências partidárias e não de outra forma (Aldrich, 2011). De acordo com Carey (2000), o grau de compatibilidade de preferências similares entre os membros de um partido é a característica que define a coesão. Assim, inicialmente, analisamos os índices de coesão partidária de democratas e republicanos nas votações de política externa, tanto na Casa dos Representantes como no Senado, entre 1993 e 2014.

O índice de coesão desenvolvido por Stuart Rice (1925) consiste na diferença entre a porcentagem de votos sim e não dentro de um partido, em uma determinada votação, variando de 0 a 100, e pode ser expresso pela fórmula:

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

Aplicando-se essa fórmula, calculou-se o índice de coesão médio de ambos os partidos nas votações de política externa que ocorreram durante o período de estudo. Ambos os partidos apresentaram altos índices de coesão tanto na Casa dos Representantes como no Senado. Apesar disso, ambos foram mais coesos na Casa dos Representantes. Especificamente, os democratas (79,0) foram pouco mais coesos que os republicanos (78,4) na Casa dos Representantes, e os republicanos (85,1) foram mais coesos que os democratas (80,6) no Senado. Esses índices são muito semelhantes aos encontradas nas votações de política doméstica no mesmo período. No entanto, nesse caso há uma inversão. Os republicanos (83,2) foram pouco mais coesos que os democratas (82,4) na Casa dos Representantes, enquanto os democratas (82,5) foram mais coesos que os republicanos (77,4) no Senado.

A constatação de que os índices de coesão partidária são similares em votações de política doméstica e externa é extremamente relevante porque demonstra que os legisladores não se comportam de maneira diferente na política externa. Em ambos os casos, os legisladores agregaram suas preferências em torno de seus partidos. No entanto, isso não

significa que as votações são necessariamente polarizadas. Altos índices de coesão podem ocorrer tanto em votações polarizadas quanto em votações muito consensuais. Como discutimos anteriormente, a ocorrência de polarização depende que os partidos de governo e de oposição exibam simultaneamente altos índices de coesão interna – o que exige a formação de maiorias – e que ocorra desacordo entre as maiorias dos dois partidos. Para identificar o intervalo de votações de política externa que, por este critério, pode ser considerado polarizado, calculou-se os índices de coesão de democratas e republicanos considerando diferentes formações de maiorias. Os dados completos podem ser verificados nas Tabelas 1 e 2.

**Tabela 1** – Votações polarizadas de política externa na Casa dos Representantes (1993-2014)

<b>Maiorias</b>	<b>Democratas</b>	<b>Republicanos</b>	<b>Votações</b>	<b>Rice-D</b>	<b>Rice-R</b>	<b>Polarização</b>
Discordaram	66.67 à 100 sim	66.67 à 100 não	552	82.0	87.0	Sim
Discordaram	66.67 à 100 não	66.67 à 100 sim	515	83.0	87.7	Sim
Discordaram	66.67 à 100 não	50.01 à 66.66 sim	52	80.9	16.8	Não
Discordaram	50.01 à 66.66 não	66.67 à 100 sim	83	17.8	88.2	Não
Discordaram	66.67 à 100 sim	50.01 à 66.66 não	47	83.9	20.9	Não
Discordaram	50.01 à 66.66 sim	66.67 à 100 não	73	16.4	76.7	Não
Discordaram	50.01 à 66.66 não	50.01 à 66.66 sim	4	10.3	18.0	Não
Discordaram	50.01 à 66.66 sim	50.01 à 66.66 não	10	12.8	21.1	Não
Partido se dividiu	50 sim e 50 não	50.01 à 100 sim	2	0.0	49.9	Não
Partido se dividiu	50 sim e 50 não	50.01 à 100 não	1	0.0	94.9	Não
Partido se dividiu	50.01 à 100 sim	50 sim e 50 não	0	-	-	Não
Partido se dividiu	50.01 à 100 não	50 sim e 50 não	0	-	-	Não
Concordaram	50.01 à 66.66 sim	50.01 à 66.66 sim	3	10.5	26.8	Não
Concordaram	50.01 à 66.66 não	50.01 à 66.66 não	6	19.2	22.9	Não
Concordaram	50.01 à 66.66 sim	66.67 à 100 sim	53	19.2	85.2	Não
Concordaram	66.67 à 100 sim	50.01 à 66.66 sim	36	76.6	19.3	Não
Concordaram	50.01 à 66.66 não	66.67 à 100 não	62	14.6	79.3	Não
Concordaram	66.67 à 100 não	50.01 à 66.66 não	55	83.3	16.9	Não
Concordaram	66.67 à 100 sim	66.67 à 100 sim	1327	94.0	95.5	Não
Concordaram	66.67 à 100 não	66.67 à 100 não	82	71.7	69.1	Não
<b>Total</b>			<b>2963</b>			

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir dos dados de Keith Poole et. al (2014).

Legenda: Rice-D: índice de coesão do Partido Democrata; Rice-R: índice de coesão do Partido Republicano.

**Tabela 2 - Votações polarizadas de política externa Não Senado (1993-2014).**

<b>Maiorias</b>	<b>Democratas</b>	<b>Republicanos</b>	<b>Votações</b>	<b>Rice-D</b>	<b>Rice-R</b>	<b>Polarização</b>
Discordaram	66.67 à 100 sim	66.67 à 100 não	291	86.6	82.3	Sim
Discordaram	66.67 à 100 não	66.67 à 100 sim	213	81.2	83.4	Sim
Discordaram	66.67 à 100 não	50.01 à 66.66 sim	21	78.6	20.1	Não
Discordaram	50.01 à 66.66 não	66.67 à 100 sim	38	14.4	83.9	Não
Discordaram	66.67 à 100 sim	50.01 à 66.66 não	37	86.2	18.8	Não
Discordaram	50.01 à 66.66 sim	66.67 à 100 não	28	16.5	81.8	Não
Discordaram	50.01 à 66.66 não	50.01 à 66.66 Sim	2	12.0	23.8	Não
Discordaram	50.01 à 66.66 Sim	50.01 à 66.66 não	6	20.3	12.7	Não
Partido se dividiu	50 sim e 50 não	50.01 à 100 sim	4	0.0	91.8	Não
Partido se dividiu	50 sim e 50 não	50.01 à 100 não	2	0.0	91.3	Não
Partido se dividiu	50.01 à 100 sim	50 sim e 50 não	1	53.5	0.0	Não
Partido se dividiu	50.01 à 100 não	50 sim e 50 não	1	64.4	0.0	Não
Concordaram	50.01 à 66.66 sim	50.01 à 66.66 sim	3	12.4	11.3	Não
Concordaram	50.01 à 66.66 não	50.01 à 66.66 não	8	17.5	17.1	Não
Concordaram	50.01 à 66.66 sim	66.67 à 100 sim	35	20.8	77.3	Não
Concordaram	66.67 à 100 sim	50.01 à 66.66 sim	38	93.1	17.3	Não
Concordaram	50.01 à 66.66 não	66.67 à 100 não	18	16.0	67.4	Não
Concordaram	66.67 à 100 não	50.01 à 66.66 não	21	71.6	18.3	Não
Concordaram	66.67 à 100 sim	66.67 à 100 sim	486	92.2	91.3	Não
Concordaram	66.67 à 100 não	66.67 à 100 não	38	63.1	73.4	Não
<b>Total</b>			1291			

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados de Keith Poole et. al (2014).

Legenda: Rice-D: índice de coesão do Partido Democrata; Rice-R: índice de coesão do Partido Republicano.

Podemos verificar nos casos da Casa dos Representantes e do Senado que existem apenas duas situações em que democratas e republicanos exibem simultaneamente altos índices de coesão. Essas situações são aquelas nas quais mais de dois terços dos membros desses partidos concordaram ou discordaram. Apesar disso, a polarização é uma característica somente da segunda situação, pois depende da oposição entre as maiorias. Esse resultado converge com o pressuposto teórico anteriormente discutido de que a polarização ocorre quando a oposição partidária é acompanhada por uma alta coesão. Portanto, consideramos polarizadas apenas as votações nas quais mais de dois terços dos dois partidos se opuseram.

Satisfeitos esses critérios, concluí-se primeiramente que a polarização continua sendo a exceção e não a regra em votações relacionadas a questões de política externa no Congresso dos EUA no Pós-Guerra Fria. Apenas 36,01% dos votações na Casa dos Representantes e 39,04% dos votos no Senado foram consideradas polarizadas entre 1993 e 2014, de acordo com os parâmetros adotados. Ainda assim, a identificação do Senado como a Casa mais polarizada é um resultado fascinante considerando que essa tendência não é a que normalmente é verificada quando o escopo da análise não se restringe à política externa. Ao

longo das últimas décadas, estudos mostraram que a Casa dos Representantes tem sido mais polarizada do que o Senado<sup>6</sup> (Poole; Daniels, 1985; Carson et al., 2007).

Especificamente, votações polarizadas não excederam a marca de 50% do total de votações de política externa em nenhuma das onze legislaturas analisadas na Casa dos Representantes. No Senado, em duas legislaturas a polarização excedeu 50% das votações. Essas tendências podem ser observadas na Tabela 3.

**Tabela 3 - Polarização no Congresso dos EUA em votações de Política Externa (1993-2014).**

Legislatura	Casa dos Representantes	Senado
103 <sup>a</sup> .	35,17% (51 de 145)	32,37% (45 de 139)
104 <sup>a</sup> .	45,12% (97 de 215)	42,28% (52 de 123)
105 <sup>a</sup> .	26,20% (65 de 248)	16,95% (20 de 118)
106 <sup>a</sup> .	26,12% (58 de 222)	18,11% (23 de 127)
107 <sup>a</sup> .	19,79% (37 de 187)	22,64% (12 de 53)
108 <sup>a</sup> .	29,62% (93 de 314)	58,05% (119 de 205)
109 <sup>a</sup> .	38,96% (150 de 385)	42,94% (73 de 170)
110 <sup>a</sup> .	44,09% (183 de 415)	40,13% (61 de 152)
111 <sup>a</sup> .	28,85% (88 de 305)	53,57% (45 de 84)
112 <sup>a</sup> .	49,01% (149 de 304)	47,46% (28 de 59)
113 <sup>a</sup> .	43,05% (96 de 223)	42,62% (26 de 61)

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir dos dados de Keith Poole et. al (2014).

Legenda: Porcentagem e valores nominais das votações polarizados

Por outro lado, mais de 50% das votações de política doméstica no mesmo período de análise foram polarizadas, tanto na Casa dos Representantes (52,45%) quanto no Senado (53,28%). Este resultado sugere que, embora existam mais incentivos para os partidos divergirem nas votações de política externa no Pós-Guerra Fria, esses incentivos não são suficientes para tornar a política externa tão conflitiva quanto a política doméstica.

No entanto, há variações significativas na porcentagem de votações polarizadas durante o período de estudo, conforme observamos na Tabela 3. Considerando essas

<sup>6</sup> Além disso, estudos mostraram que a polarização no Senado contemporâneo é em grande parte uma consequência da substituição de legisladores moderados por extremistas ideológicos anteriormente eleitos na Casa dos Representantes (Theriault; Rohde, 2011; Ragusa, 2016).

variações, propusemos explicar as condições sob as quais aumenta a probabilidade de ocorrer polarização a partir de um modelo que inclui a percepção de ameaça no contexto externo, a variação na taxa de aprovação presidencial e o grau de controle da maioria da Casa legislativa pelo partido do Presidente. Inicialmente, rodamos o modelo com essas três variáveis independentes para as duas Casas do Congresso. Entretanto, no modelo da Casa dos Representantes a variável "CONTEXTO EXTERNO" e, no modelo do Senado, a variável "APROVAÇÃO PRESIDENCIAL", não foram consideradas significativas à  $p < 0.0001$ . Desse modo, rodamos novamente os modelos para cada Casa excluindo as variáveis não significativas. As duas variáveis independentes no modelo da Casa dos Representantes (CONTROLE DA MAIORIA e APROVAÇÃO PRESIDENCIAL) e as duas variáveis independentes do modelo do Senado (CONTROLE DA MAIORIA E CONTEXTO EXTERNO) foram consideradas significativas à  $p < 0.0001$ .

Antes de apresentar os resultados da estimação, examinamos as medidas de ajuste do modelo tanto para a Casa dos Representantes quanto para o Senado. Esses dados podem ser observados nas Tabelas 4 e 5. Para testar a hipótese nula de que todos os coeficientes exceto a constante são iguais à zero, o modelo *probit* fornece o valor da probabilidade de log chi quadrado, que corresponde ao teste F no modelo clássico de Regressão Linear. No modelo da Casa dos Representantes, a probabilidade do log chi quadrado é de 54,51 e, no modelo do Senado é de 58,67, ambos significativos ao nível .0001, o que nos permite rejeitar a hipótese nula em ambos os modelos. Verificou-se também o potencial dos modelos em prever corretamente a incidência da polarização e a ausência desta característica. O modelo da Casa dos Representantes especificou corretamente 63,99%, enquanto o modelo do Senado previu corretamente 61,71%.

**Tabela 41 – Polarização na Casa dos Representantes.**

Variável Independente	Coefficiente	T statistic (z)	Derivada
Aprovação Presidencial	-.012	-5.58	-.004
Controle da Maioria	.171	3.51	.063
Constante	.139		

Log likelihood: -1909.0. N= 2963,  $p < 0.000$ .

**Tabela 5 – Polarização no Senado.**

Variável Independente	Coefficiente	T statistic (z)	Derivada
Contexto Externo	-.319	-4.20	-.121
Controle da Maioria	-.361	-4.72	-.136
Constante	.019		

Log likelihood: -833.7. N= 1290,  $p < 0.000$ .

Diferentemente do modelo de regressão OLS, as estimativas dos coeficientes  $\beta$  no modelo *probit* não podem ser diretamente interpretadas como os efeitos marginais na variável dependente Y. Isso ocorre porque esses coeficientes dão o impacto das variáveis

independentes na variável latente  $Y^*$ , e não diretamente em  $Y$ . Dessa forma, para interpretar os efeitos marginais de  $x_k$ , temos que estimar suas derivadas. Estas derivadas dependerão dos valores de cada uma das variáveis independentes quando forem avaliados e representarão uma taxa de variação contínua. Geralmente, os pesquisadores estimam as derivadas nos valores médios das variáveis independentes. São exatamente esses os valores especificados para a derivada nas Tabelas 4 e 5.

Em relação à Casa dos Representantes, o modelo indica que mantidas as variáveis "aprovação presidencial" e "controle da maioria" no ponto médio de suas amostras, a probabilidade de ocorrer polarização diminui 0,04% em decorrência da aprovação presidencial e aumenta em 6,3% em decorrência da variável "controle da maioria". Por sua vez, o modelo do Senado indica que mantidas as variáveis "contexto externo" e "controle da maioria" no ponto médio de suas amostras, a probabilidade de ocorrer polarização diminui em 12,1% em decorrência do "contexto externo" e diminui 13,6% em decorrência da variável "controle da maioria". No entanto, estas estimativas pouco nos ajudam a interpretar os resultados de nosso modelo. Isso porque duas das variáveis independentes do modelo apresentado aqui são binárias. Estimar seus valores médios, desse modo, não tem muito valor explicativo, pois estamos interessados em pontos extremos, conforme as hipóteses delineadas. Assim, calculamos as derivadas em pontos específicos, de acordo com os pressupostos do modelo apresentado.

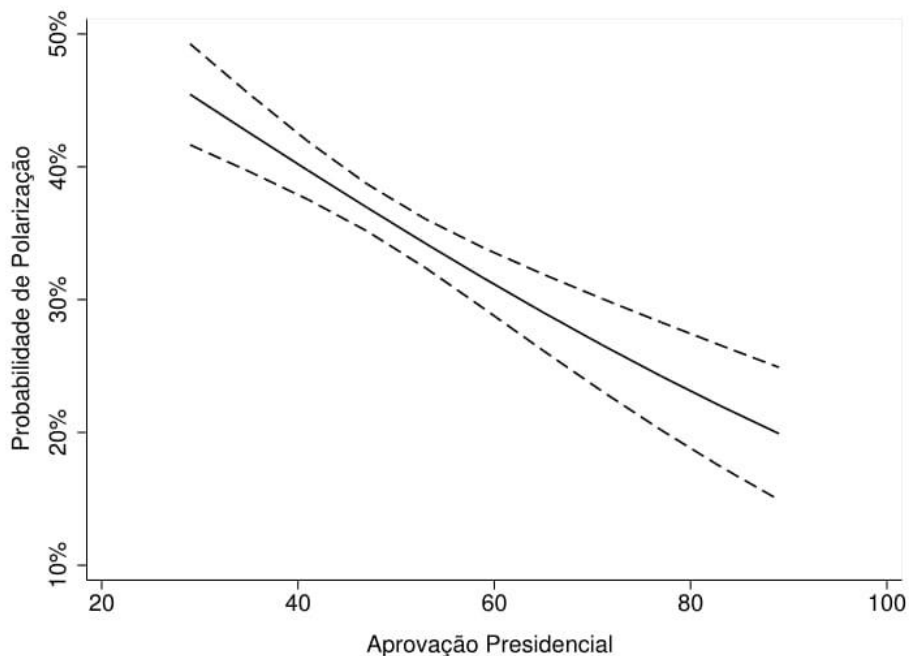
Para testar a hipótese de que a polarização tende a aumentar em situações de governo dividido, isto é, quando o partido do Presidente não tem a maioria na Casa dos Representantes e quando a aprovação presidencial é baixa, estimou-se as derivadas em 1 (1 significa governo dividido) para a primeira variável e em 27 (27% foi a menor taxa de aprovação presidencial no período) para a segunda variável no modelo da Casa dos Representantes.

A derivada em 1 para a variável "Controle da Maioria" é .067, o que indica que em votações de política externa na Casa dos Representantes a probabilidade de ocorrência de polarização aumenta em 6,7% quando a "Aprovação Presidencial" é mantida em 27. Ademais, os resultados indicam que a probabilidade de ocorrer polarização em situações de governo dividido é 6,3% maior do que em situações em que há controle da maioria pelo partido do Presidente.

Por outro lado, a derivada em 27 para a "Aprovação Presidencial" indica que a probabilidade de ocorrência de polarização nas votações de política externa na Casa dos Representantes diminui apenas 0,4% quando o partido do Presidente não tem a maioria na Casa dos Representantes. Em um estudo sobre o apoio bipartidário ao Presidente em matéria de política externa, Meernik (1993) descobriu que o impacto dessa variável era fraco na Casa dos Representantes e insignificante no Senado e não exercia influência no consenso bipartidário. Assim, enquanto estudamos o efeito oposto, isto é, a polarização, encontramos resultados semelhantes. Curiosamente, quando a "Aprovação Presidencial" está em 89% (a maior aprovação no período), mantendo a variável "Controle da Maioria" na situação de governo dividido a probabilidade de polarização diminui em 0,3%. Considerando a "Aprovação Presidencial" em 27% a probabilidade de polarização é, em média, de 49,54%. No

entanto, quando a taxa de aprovação presidencial aumenta para 89% a probabilidade de polarização é, em média, de apenas 22,16%. Essa tendência é exibida no Gráfico 1.

**Gráfico 11** - Probabilidade de Polarização na Casa dos Representantes a partir da variação da Aprovação Presidencial (1993-2014).



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados de Keith Poole et. al (2014).

Portanto, embora o efeito da "Aprovação Presidencial" sobre a polarização seja marginal, é possível aceitar a hipótese de que a probabilidade de polarização tende a aumentar à medida em que a aprovação presidencial diminui.

Para testar no modelo do Senado a hipótese de que a polarização tende a aumentar quando há baixa percepção de ameaça vital para a segurança dos EUA e quando o partido do Presidente não tem a maioria do Senado estimou-se as derivadas em 1 nas duas variáveis.

A variável "Controle da Maioria" mantida em 1 indica que a probabilidade de polarização em votações de política externa no Senado diminui 12,7% quando o contexto externo é também mantido em 1. Ademais, a estimação indica que a probabilidade de ocorrer polarização em governos divididos é 13,6% menor do que em governos unificados. Este resultado está na direção oposta ao resultado que a mesma variável apresentou na Casa dos Representantes e também na direção oposta da hipótese delineada. Na Casa dos Representantes, as votações polarizadas chegaram a 40,07% em contextos de governo dividido, excedendo o percentual de votações polarizadas durante governos unificados (31,51%), enquanto no Senado as votações polarizadas representaram 46,74% da amostra durante situações de governo unificado e 29,3% durante contextos de governo dividido.



Conforme observamos na Tabela 3, há uma diferença considerável no percentual de votações polarizadas entre a Casa dos Representantes e o Senado na 105<sup>a</sup>, 106<sup>a</sup>, 108<sup>a</sup> e 110<sup>a</sup> legislatura. Enquanto as duas primeiras legislaturas ocorreram em contextos de governos divididos, as duas últimas ocorreram durante governos unificados. Portanto, estas quatro legislaturas podem conter algumas pistas que podem explicar o efeito diferente que a variável “Controle da Maioria” teve nas duas Casas legislativas. De acordo com Conley (2004), a estratégia do Presidente Clinton para enfrentar um governo dividido se baseava no uso implícito do veto. Durante o segundo mandato de Clinton (1997-2001) ele emitiu 102 ameaças públicas de veto. Muitas dessas leis vetadas se referiam a políticas da agenda republicana que causaram uma controvérsia considerável no Congresso. Embora alguns projetos de lei tenham sido aprovados na Casa dos Representantes de acordo com as orientações ideológicas dos partidos, eles nunca foram aceitos pelo Senado, então mais moderado. Esta é uma possível explicação do porquê há um baixo nível de polarização durante as legislaturas 105 e 106.

De fato, analisando a frequência das votações polarizadas durante contextos de governo dividido vemos que as legislaturas com maiorias democratas durante mandatos em que os republicanos detinham a presidência do país incidiram em maior percentual de votações polarizadas do que em legislaturas com maiorias republicanas que ocorreram durante mandatos democratas no Executivo. No Senado, legislaturas com maiorias democratas em mandatos republicanos produziram polarização em 35,64% das votações, enquanto que legislaturas com maiorias republicanas em mandatos democratas produziram polarização em 25,82% das votações. Na Casa dos Representantes, legislaturas com maiorias democratas em mandatos republicanos produziram polarização em 44,34% das votações, enquanto que legislaturas com maiorias republicanas durante mandatos democratas produziram polarização em 38,61% das votações. Sendo assim, os legisladores republicanos foram mais cooperativos durante as administrações democratas do que o inverso.

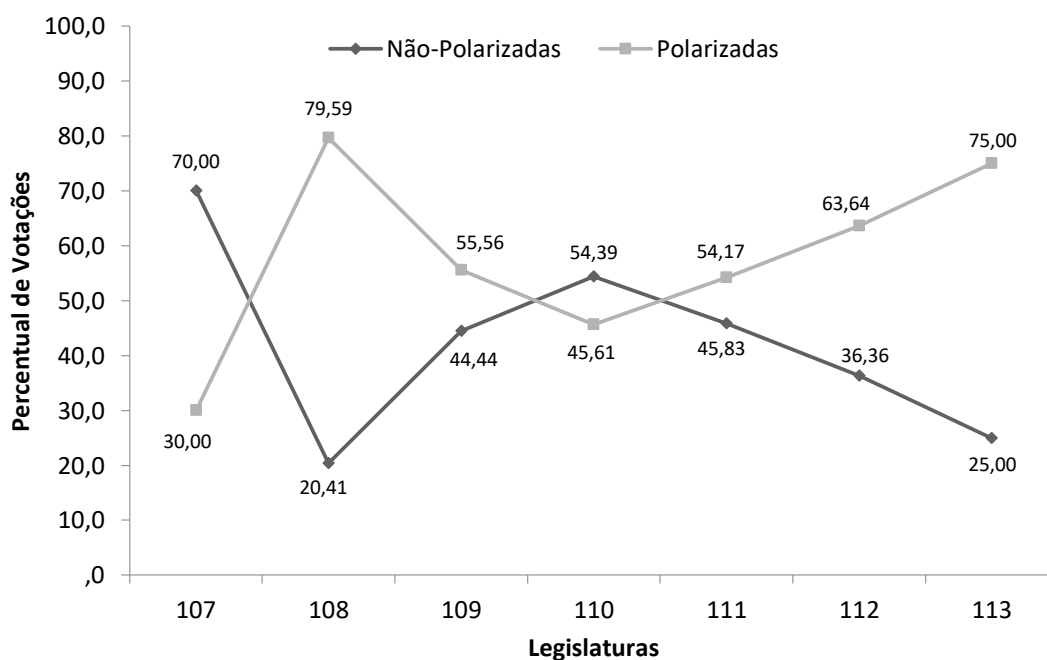
Por outro lado, a 108<sup>a</sup> legislatura significou a retomada do controle da maioria do Senado pelos republicanos após a dominação democrata na 107<sup>a</sup> e; a 110<sup>a</sup> legislatura significou o início de um governo democrata unificado (maioria tanto na Casa dos Representantes quanto no Senado) após a Era Bush (2001-2009). Esta foi a primeira vez desde 1952 que os eleitores mudaram o partido majoritário durante um período de guerra. Em ambos os casos, a alta porcentagem de votações polarizadas pode estar relacionada à tentativa dos partidos de levar adiante sua própria agenda de política externa. De acordo com Howell e Kriner (2009), a Guerra no Iraque provou ser a razão mais importante para o Partido Democrata ter obtido a maioria congressual nas eleições de 2006. Contando com apoio popular e recebendo apoio adicional do Grupo de Estudo do Iraque (ISG), os democratas tentaram aprovar mudanças dramáticas em relação à Guerra no Iraque, as quais foram vetadas pelo Presidente George W. Bush.

Os efeitos marginais das derivadas no modelo probit do Senado mostram também que a ausência de uma ameaça vital para a segurança dos Estados Unidos indica que a probabilidade de polarização nessas votações diminui 11,1% quando o partido do Presidente não tem a maioria no Senado. Ademais, a estimação indica que a probabilidade de ocorrer

polarização em contextos de ausência de ameaça externa é 12,1% menor do que contextos de presença de ameaça externa. Esse resultado também está na direção oposta à hipótese delineada. Analisando o comportamento das votações ao longo do período de estudo, observa-se que o percentual de votações polarizadas em períodos caracterizados pela ausência de uma ameaça vital externa foi de 30,33%, enquanto que o percentual de votações polarizadas em períodos caracterizados pela presença de uma ameaça vital externa foi de 46,6%.

Esperava-se que os ataques terroristas tivessem um efeito semelhante à ameaça comunista no início da Guerra Fria, ou seja, que aumentasse a incidência do consenso bipartidário. Mas não foi exatamente isso que aconteceu. No entanto, a legislatura em que os ataques terroristas ocorreram foi a segunda menos polarizada no período, apenas 22,64% das votações. Em contraste, a 108ª legislatura teve o maior percentual de votações polarizadas, atingindo incríveis 58,05%. Este resultado pode indicar que o efeito "*rally-round-the-flag*" foi restringido apenas à legislatura em que os ataques terroristas ocorreram. Na verdade, ao observarmos o comportamento das votações relacionadas à Guerra ao Terror no Gráfico 2, vemos que as votações não polarizadas na 107ª legislatura corresponderam a 70% das votações desse assunto.

**Gráfico 2** - Percentual de votações polarizadas e não polarizadas relacionadas à Guerra ao Terror No Senado (2001-2014).



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados de Keith Poole et. al (2014).

Somente durante a 110ª legislatura a frequência de votações não polarizadas superou novamente a de votações polarizadas. Conforme foi apontado anteriormente, as legislaturas

107 e 110 tinham maiorias democratas durante mandatos republicanos. Além disso, a polarização nas votações relacionadas à Guerra ao Terror foi alta durante contextos de governos unificados, quando os partidos puderam avançar suas próprias agendas. Em comparação com todas as outras votações de política externa, as votações de Guerra ao Terror foram, em média, 17,14% mais polarizados, da 107<sup>a</sup> à 113<sup>a</sup> legislatura.

## 5. CONCLUSÕES

Apesar da existência de incentivos para que os partidos pudessem aumentar o dissenso entre si no pós-Guerra Fria, a análise das votações de política externa no Congresso durante o período 1993-2014 nos permitiu verificar que o nível de polarização partidária foi inferior a 40% em ambas as Casas. O Senado manifestou pouco mais de 6% de votações polarizadas do que a Casa dos Representantes no período. Assim, o consenso permaneceu a regra e não a exceção em votações de política externa no Pós-Guerra Fria.

Corroborando o entendimento de que o comportamento dos legisladores nas votações de política externa é partidário os elevados índices de coesão apresentados pelos dois partidos. Como havia de se esperar, os partidos foram mais coesos na Casa dos Representantes do que no Senado. Este resultado está de acordo com a previsão de que os representantes, por estarem mais próximos da opinião pública, são mais influenciados por ela. Na medida em que esta tem se polarizado cada vez mais em torno dos dois partidos, não é de se estranhar que os representantes votem mais de acordo com seus partidos do que os senadores.

Quanto às causas que podem influenciar a incidência de polarização no Congresso testou-se um modelo para as duas Casas legislativas que incluía o contexto externo, a taxa de aprovação presidencial e o controle de maiorias no legislativo. Os resultados mostraram que a percepção de ameaça no contexto externo não foi significativa no modelo da Casa dos Representantes e a variação na aprovação presidencial não foi significativa no modelo do Senado. Embora tenha gerado um efeito apenas marginal sobre a polarização na Casa dos Representantes, confirmamos a hipótese de que a polarização tende a aumentar à medida que a taxa de aprovação presidencial diminui. Este resultado sugere que os representantes são influenciados pela opinião pública e que evitam desafiar o Presidente quando ele é fortemente aprovado.

A respeito da hipótese de que a polarização tenderia a aumentar durante governos divididos, encontramos padrões diferentes nas duas Casas. Isto é, confirmamos esta hipótese na Casa dos Representantes. No entanto, no Senado, o resultado foi o oposto do esperado. Ou seja, as votações não-polarizadas aumentaram durante governos divididos. Uma possível explicação para esse fenômeno é a de que os senadores da oposição foram forçados a serem mais moderados durante governos divididos devido às ameaças de veto do Presidente. Por outro lado, os senadores tentaram avançar a agenda de seus partidos durante governos unificados. Outra descoberta interessante foi que, tanto na Casa dos Representantes quanto

no Senado, as maiorias democratas durante mandatos republicanos geraram mais votações polarizadas do que as maiorias republicanas durante mandatos democratas. Esse comportamento pode estar relacionado às respostas dos partidos aos eventos de 11 de setembro de 2001.

Aliás, no Senado, observa-se que a percepção de uma ameaça vital externa ao invés de diminuir aumentou a probabilidade de polarização. A este respeito, observamos que o efeito "*rally-round-the-flag*" se restringiu à 107ª legislatura, substituído por um aumento substancial de polarização na 108ª legislatura. Esse resultado pode indicar uma mudança no padrão de comportamento dos partidos no Pós-Guerra Fria. Uma pista nessa direção é a de que a Guerra ao Terror gerou mais polarização do que consenso nas votações sobre esta questão. Mesmo considerando que o terrorismo transnacional não é uma ameaça como a União Soviética foi, novas teorias sobre a influência da ameaça externa no comportamento dos países devem incluir o efeito da ideologia nas posições de longo prazo dos partidos.

Esses resultados sugerem que o contexto político e institucional são importantes para se operar predições sobre a probabilidade de ocorrer polarização no Congresso dos Estados Unidos no Pós-Guerra Fria. Ademais, eles trazem novos *insights* para os teóricos repensarem como os governos divididos afetam cada Casa legislativa e como novas ameaças podem influenciar a agenda de política externa dos partidos.

## REFERÊNCIAS

- Aldrich, John. 2011. *Why Parties? A Second Look*. Chicago and London: University of Chicago Press.
- Aldrich, John e Nelson, Forrest. 1984. *Linear Probability, Logit and Probit Models*. Beverly Hills: Sage.
- Baum, Matthew. 2002. The Constituent Foundations of the Rally-round-the-flag Phenomenon. *International Studies Quarterly*, 46(2): 263-298.
- Beckmann, Matthew e McGann, Anthony. 2008. Navigating the legislative divide: polarization, presidents, and policymaking in the United States. *Journal of Theoretical Politics*, 20(2): 201-220.
- Bond, Jon e Fleisher, Richard. 1984. Presidential Popularity and Congressional Voting: A Reexamination of Public Opinion as a Source of Influence in Congress. *Western Political Quarterly*, 37(2): 291-306.
- Bond, Jon e Fleisher, Richard. 2001. 'The Polls': Partisanship and Presidential Performance Evaluations. *Presidential Studies Quarterly*, 31(3): 529-540.
- \_\_\_\_\_. 2004. The Shrinking Middle in the US Congress. *British Journal of Political Science*, 34(3): 529-451.
- Brady, David e Han, Hahrie. 2006. Polarization then and now: a historical perspective. In Pietro Nivola and David Brady (eds.), *Red and Blue Nation? Volume I—Characteristics and Causes of*

*America's Polarized Politics*. Washington-DC: Brookings Institution Press and Stanford: Hoover Institution Press, 119-151.

Brunell, Thomas; Grofman, Bernard e Merrill, Samuel. 2016. Components of party polarization in the US House of Representatives. *Journal of Theoretical Politics*, 28(4): 598-624.

Canes-Wrone, Brandice e De Marchi, Scott. 2002. Presidential Approval and Legislative Success. *The Journal of Politics*, 64(2): 491-509.

Carey, John. 2000. Party Unity in Legislative Voting. Anais da *Annual Convention of the American Political Science Associations Conference*.

Carson, Jamie; Crespin, Michael; Finocchiaro, Charles e Rohde, David. 2007. Redistricting and Party Polarization in the U.S. House of Representatives. *American Politics Research*, 35(6): 878-904.

Cohen, Jeffrey. 2002. 'The Polls': Policy-Specific Presidential Approval, Part 2. *Presidential Studies Quarterly*, 32(4): 779-788.

Coleman, John. 1997. The Decline and Resurgence of Congressional Party Conflict. *Journal of Politics*, 59(1): 165-184.

Conley, Richard. 2004. President Clinton and the Republican Congress, 1995-2000: Political and Policy Dimensions of Veto Politics in Divided Government. *Congress & the Presidency*, 31(2): 133-160.

Coser, Lewis. 1956. *The Functions of Social Conflict*. New York: The Free Press.

Davidson, Roger. 1984. The Presidency and Congress. In Michael Nelson (ed.), *The presidency and the political system*. Washington-DC: CQ Press.

DiMaggio, Paul; Evans, Jhon e Bryson, Bethany. 1996. Have Americans "Social Attitudes Become More Polarized? *American Journal of Sociology*, 102(3): 690-755.

Downs, Anthony. 1957. *An economic theory of democracy*. New York: Harper and Row.

Dwyre, Diana. 2010. A work in progress: parties and democracy in the United States. In Kay Lawson (ed.), *Political Parties and Democracy*, 27-47. Santa Barbara: Praeger.

Edwards, George; Barrett, Andrew e Peake, Jeffrey. 1997. The Legislative Impact of Divided Government. *American Journal of Political Science*, 41(2): 545-563.

Epstein, Leon David. 1967. *Political Parties in Western Democracies*. New Brunswick & London, Transaction Books

Fiorina, Morris. 1999. Whatever Happened to the Median Voter. Paper presented at the Midwest Political Science Association Annual Meeting at Chicago, Illinois, 15-17 April.

Fiorina, Morris, Matthew Levendusky. 2006. Disconnected: The Political Class versus the People - Rejoinder. In Pietro Nivola and David Brady (eds.), *Red and Blue Nation? Volume I—*

*Characteristics and Causes of America's Polarized Politics*. Washington-DC: Brookings Institution Press and Stanford: Hoover Institution Press, 95-110.

Gibbs, Christine. 2009. Presidential Success in Congress: Factors that Determine the President's Ability to Influence Congressional Voting. *Res Publica - Journal of Undergraduate Research*, 14(1): 76-92.

Gibler, Douglas e Miller, Steven. 2014. External territorial threat, state capacity, and civil war. *Journal of Peace Research*, 51(5): 634-646.

Hinkley, Ronald. 1988. Public attitudes toward key foreign policy events. *Journal of Conflict Resolution*, 32(2): 295-318.

Howell, William e Kriner, Douglas. 2009. Congress, the President, and the Iraq War's Domestic Political Front. In Lawrence Dodd and Bruce Oppenheimer (eds.), *Congress Reconsidered*. Washington-DC: CQ Press.

Huddy, Leonie; Feldman, Stanley e Weber, Christopher. 2007. The Political Consequences of Perceived Threat and Felt Insecurity. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 131-153.

Hughes, Tyler e Carlson, Deven. 2015. Divided Government and Delay in the Legislative Process: Evidence From Important Bills, 1949-2010. *American Politics Research*, 43(5): 771-792.

Huntington, Samuel Philips. 1997. The erosion of American national interests. *Foreign Affairs*, 76(5): 28-49.

Jacobson, Gary C. 2000. Party Polarization in National Politics: The Electoral Connection. In Jon R. Bond and Richard Fleisher (eds.), *Polarized Politics: Congress and the President in a Partisan Era*, Washington-DC: CQ Press, 9-15.

Lambert, Alan; Schott, J. P. e Scherer, Laura. 2011. Threat, Politics, and Attitudes: Toward a Greater Understanding of Rally-Round-the-Flag Effects. *Current Directions in Psychological Science*, 20(6): 343-348.

Lee, Jong. 1977. Rallying around the Flag: Foreign Policy Events and Presidential Popularity. *Presidential Studies Quarterly*, 7(4): 252-256.

Lindsay, James. 1994. *Congress and the Politics of US Foreign Policy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

\_\_\_\_\_. 2003. Deference and Defiance: The Shifting Rhythms of Executive-Legislative Relations in Foreign Policy. *Presidential Studies Quarterly*, 33(3): 530-546.

Mack, W. R.; DeRouen Jr, Karl e Lanoue, David. 2011. Foreign Policy Votes and Presidential Support in Congress. *Foreign Policy Analysis* 9(1): 79-102.

Malhotra, Neil e Popp, Elizabeth. 2012. Bridging Partisan Divisions over Antiterrorism Policies: The Role of Threat Perceptions. *Political Research Quarterly*, 65(1): 34-47.

McAvoy, Gregory. 2006. Stability and Change: The Time Varying Impact of Economic and Foreign Policy Evaluations on Presidential Approval. *Political Research Quarterly*, 59(1): 71-83.

- Meernik, James. 1993. Presidential Support in Congress: Conflict and Consensus on Foreign and Defense Policy. *The Journal of Politics*, 55(3): 569-587.
- Meyer, David. 2009. Constructing Threats and Opportunities After 9/11. *American Behavioral Scientist*, 53(1): 10-26.
- Nelson, Michael. 1984. Evaluating the presidency. In Michael Nelson (ed.), *The presidency and the political system*. Washington-DC: CQ Press.
- Nelson, Michael e Tillman, Thomas. 1984. The presidency, the bureaucracy, and foreign policy: Lessons from Cambodia. In Michael Nelson (ed.), *The presidency and the political system*. Washington-DC: CQ Press.
- Neustadt, Richard Elliot. 1960. *Presidential Power*. New York: Wiley.
- Nye, Joseph Samuel. 1999. Redefining the national interest. *Foreign Affairs*, 78(4): 22-35.
- Ornstein, Norman. 1992. Foreign Policy and the 1992 Election. *Foreign Affairs*, 71(3): 01-16.
- Pew Research Center. 2015. *Political Polarization in the American Public: how increasing ideological uniformity and partisan antipathy affect politics, compromise and everyday life*. Washington-DC: Pew Research Center.
- Poole, Keith e Daniels, Steven. 1985. Ideology, Party and Voting in the U.S. Congress 1959-1980. *American Political Science Review*, 79(2): 373-399.
- Poole, Keith e Rosenthal, Howard. 1997. *Congress: A Political-Economic History of Roll Call Voting*. New York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 2007. *Ideology and Congress*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Ragusa, Jordan. 2016. Partisan Cohorts, Polarization, and the Gingrich Senators. *American Politics Research*, 44(2): 296-325.
- Rice, Condoleezza. 2000. Campaign 2000: Promoting the National Interest. *Foreign Affairs*, 79(1): 45-62.
- Rice, Stuart. 1925. The Behavior of Legislative groups: a method of measurement. *Political Science Quarterly*, 40(1): 60-72.
- Rivers, Douglas e Rose, Nancy. 1985. Passing the President's Program: Public Opinion and Presidential Influence in Congress. *American Journal of Political Science*, 29(2): 183-196.
- Rohde, David. 1991. *Parties and leaders in the postreform House*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rohde, David e Simon, Dennis. 1985. Presidential Vetoes and Congressional Responses: A Study of Institutional Conflict. *American Journal of Political Science*, 29(3): 397-427.
- Simmel, Georg. 1904. "The Sociology of Conflict: I." *American Journal of Sociology*, 9(4): 490-525.

Theriault, Sean. 2006. Party Polarization in the US Congress Member Replacement and Member Adaptation. *Party Politics*, 12(4): 483-503.

Theriault, Sean e Rohde, David. 2011. The Gingrich senators and party polarization in the U.S. Senate. *Journal of Politics*, 73(4): 1011-1024.

Tsebelis, George. 1990. *Nested Games: Rational choice in comparative politics*. Berkeley: University of California Press.