

USP – UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FFLCH - FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

GIULIANO GUIDI BRAGA

**AS RELAÇÕES ENTRE OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO NA
FORMULAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS PARA A
PROMOÇÃO DA DEMOCRACIA DURANTE OS GOVERNOS BUSH E OBAMA**

São Paulo

2019

Giuliano Guidi Braga

As Relações entre os Poderes Executivo e Legislativo na Formulação da Política Externa dos Estados Unidos para a Promoção da Democracia durante os Governos Bush e Obama.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Profa. Dra. Brigitte Weiffen

São Paulo

2019

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Aos meus pais, Marlene e Laercio.

AGRADECIMENTOS

Embora muitos me dissessem que o mestrado seria um processo rápido, com “pouco tempo”, foram dois anos muito intensos, de grandes aprendizados e grandes experiências que passaram como se fossem mais. Ao longo desse processo, muitas pessoas e agentes importantes tornaram possível a chegada nessa fase final. Por isso, agradeço cada uma delas por terem me auxiliado nessa formação e terem participado dos mais diversos momentos desses dois anos de minha vida. Além disso, agradeço especialmente à CAPES, a qual financiou e tornou possível a realização dessa pesquisa.

Não poderia finalizar esses agradecimentos sem pontuar algumas das pessoas que foram primordiais para a realização desse trabalho, sem as quais a conclusão deste trabalho e a vida não faria sentido.

Em primeiro lugar, agradeço meus pais, Marlene e Laercio, meus alicerces, minhas inspirações e minha definição de família. Vocês sempre me acompanharam e me apoiaram em minhas conquistas e escolhas. Agradeço imensamente ao universo por ter colocado vocês em minha vida. Sentir o apoio e o amparo de vocês me fez resistir aos momentos de dúvidas e questionamentos, portanto essa conquista é de vocês também.

Agradeço aos meus amigos, minha segunda família, que sem eles e elas também nada disso seria possível. A vida acadêmica me permitiu conhecer pessoas que com certeza levarei para o resto da vida, pessoas essas que montaram a outra base de meu alicerce ao longo do processo de escrita desta pesquisa.

Aos amigos do ensino médio que levo para sempre, Henrique, Patrick, Guilherme e Victor, a cada dia que nos encontramos, cada RPG que jogamos e cada conversa que tivemos.

Aos amigos da universidade, Victor, Letícia, Madalena, Raquel e Isabela, com nossos encontros, sessões de cinema, Comic-Cons e dias de jogos.

Às amigas que a vida me presenteou, Paula e Caroline, com nossos desabafos, sempre junto de uma boa comida.

Aos amigos que o DCP colocou em minha vida, Antônio, Kaiutan, Marina e Martin. Foi muito bom ter pessoas na mesma situação e acredito que nossa solidariedade uns com os outros foi o que nos uniu.

Aos amigos que a família me deu, Giovanna, Lucas e Elio, meus primos que são muito mais que apenas primos, muito mais que amigos, considerando-os irmãos. Sei que vocês sempre estiveram por perto e torcendo e por isso sou muito grato.

Cada uma dessas pessoas citadas acima, teve um papel essencial para que eu conseguisse atravessar esse caminho ao longo desses dois anos. Mesmo que a distância seja maior agora, sinto vocês cada vez mais próximos.

Tenho que agradecer também às pessoas fantásticas que tive contato no DCP e que proporcionaram incríveis experiências durante a Representação Discente, sendo elas Lilian Sendretti, Telma Hoyler, Joyce Luz e Grazielle Silotto. Vocês são inspirações para cada um que ingressa no programa, saibam que levarei o exemplo de vocês para a vida.

Agradeço imensamente a ajuda do pessoal da secretaria do DCP, Vasne, Marcia, Aureluce e Leonardo. Sem vocês esta pesquisa também não seria possível.

Agradeço também ao Prof. Dr. Álvaro De Vita, o qual me proporcionou uma oportunidade de aprendizado acadêmico na experiência de estágio docência pelo PAE.

Por fim, dedico um espaço de conclusão à pessoa que teve o papel acadêmico mais importante para minha trajetória de pesquisa, minha orientadora, Profa. Dra. Brigitte Weiffen. Conteí essa história quando nos conhecemos, mas vale a repetição a título de homenagem. Em minha graduação, quando começava a me interessar pelo tema abordado nesta pesquisa, minha então orientadora me apresentou um livro de uma autora alemã, livro esse que me fez pesquisar sobre e a questionar mais o tema, sendo a porta de entrada que gerou este trabalho. Mal saberia eu que essa autora alemã viria a se tornar minha orientadora no mestrado. Por isso sou grato por cada dia que seguimos essa parceria. Seu trabalho primordial, seu profissionalismo e sua maestria na orientação permitiu a realização deste trabalho. Agradeço imensamente por essa coincidência da vida.

RESUMO

A promoção da democracia está inserida como um dos elementos centrais da política externa dos Estados Unidos. Participam de sua formulação e processo decisório diversos atores do sistema político dos Estados Unidos, incluindo os poderes executivo e legislativo. Embora uma numerosa literatura atribua a primazia da política externa ao presidente dos EUA, o Congresso possui um papel essencial na produção do resultado final da política externa. Como se dá essa relação na formulação da política externa dos EUA para a promoção da democracia? Qual o papel do Congresso nessa relação? E por que a literatura não atribui grande importância ao Congresso no processo decisório da política para a promoção da democracia? Esta pesquisa busca responder a essas perguntas com o objetivo central de compreender o comportamento das negociações entre os poderes executivo e legislativo no processo de formulação da política externa para a promoção da democracia, utilizando como marco-histórico os governos de George W. Bush (2001-2008) e Barack Obama (2009-2016).

PALAVRAS-CHAVE: Promoção da Democracia; Política Externa; Estados Unidos; Presidente; Congresso; George W. Bush; Barack Obama.

ABSTRACT

Democracy promotion is a core element of the United States' foreign policy. A great diversity of actors within the US' political system participates in its policymaking process, including the executive and legislative branches. Although a numerous part of the literature considers the president to have a primacy in foreign policy, Congress holds an important part to the production of the foreign policy result. How this relation between executive and legislative in the US does happen for the policymaking process of democracy promotion? In addition, which part the Congress has in this process? Moreover, why does the literature not consider US Congress when talking about democracy promotion policymaking? This research aims to answer those questions with the main objective to understand the negotiations between the US executive and legislative powers in the process of democracy promotion policymaking by comparing the George W. Bush and Barack Obama administrations.

KEY-WORDS: Democracy Promotion; Foreign Policy; United States; President; Congress; George W. Bush; Barack Obama.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. DESTINO DAS AJUDAS EXTERNAS NO ANO FISCAL DE 2001.....	p.45
Gráfico 2. DISTRIBUIÇÃO GLOBAL DE AJUDA EXTERNA ENTRE O FY2002 E FY2008.....	p.51
Gráfico 3. TAXA DE APROVAÇÃO/REPROVAÇÃO DO TRABALHO DO PRESIDENTE GEORGE W. BUSH.....	p.54
Gráfico 4. PESQUISA GALLUP SOBRE DEMOCRATIZAÇÃO NO IRAQUE.....	p.61
Gráfico 5. DESTINAÇÕES DE AJUDAS EXTERNAS NOS ANOS FISCAIS DE 2009 E 2010.....	p.66
Gráfico 6. DESTINAÇÕES DE AJUDAS EXTERNAS NOS ANOS FISCAIS DE 2011 E 2012.....	p.67
Gráfico 7. CURVA DE APROVAÇÃO DO TRABALHO DO PRESIDENTE OBAMA - 2009 A 2016 (EM %).....	p.68

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. PEW RESEARCH - AMERICA'S PLACE IN THE WORLD – DEMOCRACY PROMOTION.....p.62

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1 – A POLÍTICA EXTERNA PARA A PROMOÇÃO DA DEMOCRACIA E O ARRANJO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA EXTERNA DOS EUA	4
1.1. A Política Externa dos EUA para a Promoção da Democracia.	4
1.1.1. Pressupostos Teóricos da Promoção da Democracia.	4
1.1.2. A evolução da Promoção da Democracia na História dos EUA	13
1.2 O Presidente e o Congresso na Formulação da Política Externa dos EUA.	15
1.3. Os Poderes Executivo e Legislativo dos EUA e a Promoção da Democracia.....	22
1.4. Pressupostos Metodológicos para a Análise.	24
CAPÍTULO 2 – O HISTÓRICO PAPEL DOS EUA EM PROMOVER A DEMOCRACIA	29
2.1 A histórica participação do poder Executivo na Promoção da Democracia.....	29
2.2 A Ação do Legislativo no Histórico da Promoção da Democracia dos EUA	34
CAPÍTULO 3 – GEORGE W. BUSH: PROMOÇÃO DA DEMOCRACIA E PODER SOBRE O LEGISLATIVO.	43
CAPÍTULO 4 – OBAMA E A PROMOÇÃO DA DEMOCRACIA NO DISTANCIAMENTO DO CONTEXTO DA GUERRA.	63
CONSIDERAÇÕES FINAIS: PODER EXECUTIVO, PODER LEGISLATIVO E A POLÍTICA EXTERNA DOS EUA PARA A PROMOÇÃO DA DEMOCRACIA	83
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	87
ANEXO 1 - PARTIDOS NOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO	103

INTRODUÇÃO

A importância da defesa da democracia como um fator essencial para o desenvolvimento de um governo próspero está posta na história dos EUA como um valor central e um interesse nacional. No decorrer dos anos, devido às pressões internacionais, esse valor central evoluiu para uma política externa voltada à promoção da democracia. Assim como toda política externa, a Promoção da Democracia é um resultado de negociações realizadas entre os tomadores de decisão e, por esse motivo apresentou variações ao longo dos anos.

O objetivo central da pesquisa é compreender o comportamento das negociações entre os poderes executivo e legislativo na produção da política externa para a promoção da democracia, especificamente, no período que compreende os governos de George W. Bush (2001-2008) e Barack Obama (2009-2016).

A atual literatura sobre a política externa dos EUA para a Promoção da Democracia reconhece a primazia do presidente na formulação da política externa do país. Principalmente nas fontes bibliográficas que datam do pós-Guerra Fria, como Schweller (1999) e Carothers (1994), as pesquisas focam nas decisões do presidente e não exploram a negociação com o Congresso para a formulação de tal política externa. Esse cenário continua durante e após o governo de George W. Bush em que, com os atentados de 11 de setembro de 2001, a literatura focou em como o presidente moldou a política para a promoção da democracia buscando servir os interesses de segurança do país e como o presidente seguinte, Barack Obama, lidou com tal cenário, como feito por Fukuyama e MacFaul (2007), McFaul (2010), Bouchet (2013) e Carothers (2013).

Nenhuma das fontes utilizadas na pesquisa apresenta uma análise sobre o processo decisório entre o poder executivo e o poder legislativo dos EUA para a formulação da política externa para a promoção da democracia. As literaturas que auxiliaram na composição da metodologia da pesquisa são trabalhos sobre o posicionamento do Congresso dos EUA em política externa de modo geral, como os realizados por Milner e Tingley (2015), McCormick (2005), Cox e Stokes (2012) e Lindsay (2003). Esses trabalhos utilizam como exemplos as negociações no âmbito de segurança, como envio de tropas, e destinações financeiras para a composição do orçamento nacional.

Por esse motivo, o enquadramento de análise das relações entre executivo e legislativo para formular a política externa para a Promoção da Democracia foi escolhido para o

desenvolvimento desta pesquisa. A pesquisa torna essa lacuna da literatura seu problema central: Por que o Congresso não é considerado quando a política externa dos EUA para a Promoção da Democracia é analisada?

Para realizar esta análise é mais factível que ela seja posta em um espaço de tempo. Como a política de promoção da democracia apresentou uma grande variação durante a Guerra Fria e no pós-Guerra Fria (vide Capítulo 2), o governo de George W. Bush teve que lidar com novos desafios representados pelos atentados. Esse cenário influenciou a formulação da política externa em questão e por esse motivo foram escolhidos para a análise os mandatos de Bush. Como o arranjo institucional do legislativo, no que tange a relação entre as maiorias no Congresso e o partido do presidente (vide Anexo 1), se alteraram durante Obama, os mandatos de Obama também foram considerados pertinentes para a pesquisa, construída como comparativa e desenvolvida ao longo de quatro capítulos.

O primeiro capítulo possui como objetivo estabelecer o marco-teórico e o marco metodológico da pesquisa. O capítulo inicia com uma discussão teórica sobre a promoção da democracia, debate a política externa do país e apresenta o arranjo institucional da formulação da política externa no governo dos EUA. O capítulo finaliza com a discussão da metodologia organizando os próximos passos para os capítulos seguintes.

Já o capítulo 2, possui como objetivo situar a discussão da promoção da democracia na história dos EUA, apresentando as posições tomadas pelo executivo e pelo legislativo em decisões de política externa que afetaram o desenvolvimento futuro da política de promoção da democracia.

O capítulo 3 possui como objetivo analisar o governo de George W. Bush demonstrando a evolução da política externa para a Promoção da Democracia e da posição do legislativo a partir das respostas do presidente aos desafios apresentados pela Guerra ao Terror nos diferentes momentos de ambos os mandatos.

Em seguida, o capítulo 4 tem por objetivo demonstrar as consequências da política de Bush para seu sucessor, Barack Obama, analisando em diferentes momentos de seus mandatos, os eventos que marcaram as mudanças na promoção da democracia, juntamente com o posicionamento do Congresso face os eventos e decisões do presidente em política externa.

Por fim, as considerações finais concluem a pesquisa analisando comparativamente os resultados apresentados durante ambos os governos, verificando como a política externa para a

promoção da democracia desenvolveu-se com as diferenças nas relações entre os poderes executivo e legislativo, ocorridas durante os governos comparados, buscando responder as perguntas levantadas nesta introdução e no capítulo seguinte durante o desenvolvimento dos pressupostos metodológicos.

CAPÍTULO 1 – A POLÍTICA EXTERNA PARA A PROMOÇÃO DA DEMOCRACIA E O ARRANJO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA EXTERNA DOS EUA.

Para construir uma discussão teórica sobre o objeto de pesquisa, este capítulo se dividirá em quatro partes. A primeira delas, irá explicar a política externa para a Promoção da Democracia e discutir os principais pressupostos contidos na tomada de decisão das lideranças relacionado com essa política externa. Já a segunda parte do capítulo, será dedicada a analisar o cenário da formulação de política externa nos Estados Unidos, focando no papel desempenhado pelos poderes executivo e legislativo nesse processo. A terceira parte possui como objetivo apresentar o arranjo institucional nos EUA responsável pela promoção da democracia nos poderes analisados, durante o período analisado. Por fim, a quarta parte concluirá o capítulo apresentando os passos metodológicos para lidar com esses pressupostos conceituais durante o desenrolar da pesquisa.

1.1. A Política Externa dos EUA para a Promoção da Democracia.

1.1.1. Pressupostos Teóricos da Promoção da Democracia.

Promover a democracia, ao fazer um exercício de síntese e encontrar uma definição resumida em uma única sentença, pode ser definida como: a ação de política externa de um agente independente direcionada ao ambiente internacional, com o objetivo de auxiliar a transição para, ou a consolidação da, ou a manutenção da democracia de um país (HUBER, 2015; AGNÉ, 2014).

A partir dessa sentença, é possível, ao buscar uma análise completa para o assunto, levantar mais questões sobre o objeto, tais quais: Qual democracia é promovida? Quais agentes promovem a democracia? Como essa democracia é promovida? E, por que ela é promovida?

A gama de artigos sobre o tema permeia essas questões e esta seção possui como objetivo expor essa discussão para um maior conhecimento sobre o objeto tratado na pesquisa. Desse modo, para uma melhor organização, a seção seguirá respondendo cada pergunta, respectivamente como foram colocadas no parágrafo anterior.

Qual democracia é promovida?

Perguntar sobre o modelo de democracia que é escolhido para a promoção na política externa de um agente promotor é reconhecer que não existe apenas um único modelo de democracia possível. A variedade de conceitos e a não existência de uma única opção, permite

à análise esse exercício de contestação (KURKI, 2010). Ao discutir sobre democracia, a literatura ainda não conseguiu atingir uma definição única, geral e incontestável. Nos artigos sobre a política externa para a promoção da democracia, há um consenso a respeito do Modelo Liberal ser o modelo promovido pelos atores¹, principalmente pelos Estados Unidos e atores ligados ao país.

A existência desse consenso reflete o resultado da Guerra Fria que, com a vitória política e econômica dos EUA, tornou não somente a democracia como sistema de governo adotado pela maioria dos países do sistema internacional, mas o modelo pelos EUA defendido, o liberal (KURKI, 2010). Porém, com a posterior difusão de agentes promotores da democracia, tendo grande destaque a União Europeia e países emergentes, novas visões sobre a democracia foram incorporadas na estratégia de promoção desses países² (MILLER, 2016). No entanto, como o objeto da pesquisa é a política de promoção da democracia dos Estados Unidos, especificamente, a atenção dessa discussão será dada ao modelo liberal e suas implicações.

O modelo liberal de democracia adotado pelos EUA em sua política externa para a promoção da democracia é uma união dos conceitos de democracia eleitoral e democracia liberal (BRIDOUX e KURKI, 2014).

De acordo com Adam Przeworski (1991), a democracia pode ser caracterizada como um espaço onde um partido que estiver concorrendo numa eleição possa perder. Uma vez ocorrido de acordo com a lei, o resultado de uma eleição não pode ser revertido por nenhuma força política ou militar. As eleições devem ser realizadas para cargos de governo e de tomada de decisão. Essa definição, agrupa apenas o conceito eleitoral da democracia, sendo uma definição minimalista sobre o sistema de governo em questão. (PRZEWORSKI, 1991)

Adicionando ao conceito de democracia eleitoral, anteriormente apresentado, Robert Dahl, teoriza sobre um modelo de democracia de característica liberal. Para Dahl (1972, ed. 2015), o modelo de democracia liberal, a poliarquia, somente é alcançado em sua plenitude quando o país consegue apresentar três conjuntos de requisitos necessários, porém não suficientes, aos indivíduos parte desse sistema: (1) *Formular preferências*, devendo ter garantias institucionais como a Liberdade de associação, a Liberdade de expressão, o Direito

¹ A identificação desse consenso na literatura pode ser vista em Fukuyama e McFaul (2007), Kurki (2010), Grimm e Leininger (2012), Bridoux e Gebel (2012), Bouchet (2013), Kurki (2014), Wolff (2015), Huber (2015).

² Discussões sobre modelos Socialistas e Social Democratas, entraram em pauta na literatura. Huber (2015), ao tratar da multiplicidade de atores e analisa-los comparativamente, expõe essas diferenças em relação ao modelo norte-americano.

de Voto, o Direito de líderes políticos disputarem por apoio e Fontes alternativas de informação; (2) *Expressir Preferências*, contendo as garantias institucionais do conjunto anterior, adicionando a Elegibilidade para cargos políticos e Eleições Livres e Idôneas; e (3) *Ter Preferências Iguamente Consideradas na Conduta do Governo*, contendo todas as garantias institucionais anteriores, além de Direito de líderes políticos disputarem por votos e Instituições para garantir que as políticas governamentais exijam eleições e outras maneiras de escolha (DAHL, 1972, ed. 2015, p. 27).

De modo a atender o modelo democrático como um todo, a promoção da democracia não deve promover somente a democracia eleitoral, mas também o Estado de Direito (*Rule of Law*) e os Direitos Humanos, conceitos esses incorporados na estratégia de promoção dos Estados Unidos (BRIDOUX e GEBEL, 2012).

Quem promove a democracia?

No sistema que abrange as relações de promoção da democracia há dois tipos de agentes: os que promovem a democracia, chamados nessa pesquisa de *promotores*, e os que recebem a ação de promoção da democracia, chamados nessa pesquisa de *recipientes*.

No que tange os agentes responsáveis pela promoção, os promotores, é possível classifica-los em quatro grupos: (1) Atores Estatais³ (ex. Estados Unidos e Alemanha); (2) Organizações Internacionais (ex. ONU, OEA e EU); (3) Organizações Não-Governamentais e Membros da Sociedade Civil (ex. Conectas, Anistia Internacional, Human Rights Watch) e (4) Organizações Quase-Governamentais, ou Condutores “semi-independentes” de assistência⁴ (ex. *National Endowment for Democracy*) (BRIDOUX e KURKI, 2014).

Já no que diz respeito aos alvos dessa política, os recipientes, podem ser compostos por Estados e membros da sociedade-civil, cujas motivações para receberem essa assistência, intervenção ou ação de condicionalidade, serão exploradas posteriormente no capítulo.

A relação promotor-recipiente é configurada como uma relação de poder, em que o agente promotor encontra-se numa situação com maiores capacidades para realizar uma ação

³ Bridoux e Kurki (2014) incluem na definição de Atores Estatais os Estados e seus três poderes, executivo, legislativo e judiciário, bem como agências do governo destinadas à promoção da democracia, no caso dos EUA, um exemplo é a USAID. (BRIDOUX e KURKI, 2014, p. 24).

⁴ Para exemplificar o conceito é usado o caso do National Endowment for Democracy (NED), que se caracteriza como uma organização bipartidária independente do governo, porém seu financiamento provém, além de doações particulares, de um direcionamento orçamentário por parte do Congresso dos EUA. Há uma delegação e financiamento por parte do Congresso para que o NED realize as ações de promoção da democracia. (NED, 2019).

no país recipiente, o qual carece de uma ação para, na política em questão, ter a democracia em seu país promovida, fortalecida ou consolidada. Analisar a natureza dessa relação é importante para identificar o modelo de democracia defendida pelo promotor, o modo como ela será promovida e as motivações que desencadearam a ação (WOLFF, 2015).

De acordo com Wolff (2015), essa relação de poder entre ambos os atores pode se dar de duas maneiras diferentes: (i) *compulsória*, quando um Estado promove a democracia diretamente em outro, configurando uma relação direta de capacidades e (ii) *institucional*, quando um Estado promove a democracia em outro, com auxílio de uma organização internacional (WOLFF, 2015).

Como o foco dessa pesquisa é a política externa dos EUA para a promoção da democracia, mais precisamente a relação executivo-legislativo na formulação dela, o agente promotor analisado será um ator estatal. Para a análise dos casos referentes aos governos George W. Bush e Barack Obama, nos capítulos seguintes, a relação de poder em foco será uma relação direta.

Como a democracia é promovida?

Como visto anteriormente, as relações de poder entre promotor e recipiente moldam o modus operandi do processo de promoção da democracia, ou seja, influenciam qual mecanismo de promoção será escolhido pelo promotor. Na literatura, as nomenclaturas e as categorizações são diferentes, porém a essência dos elementos é convergente.

Larry Diamond (2012), aponta cinco meios de promover a democracia: (I) *imposição a força* (modo coercitivo, que envolve forças militares); (II) *democracia pós-conflito* (modo de reconstrução das instituições e sistema democrático após destruições de conflito no recipiente); (III) *diplomacia* (modo de pressionar por conversas e reuniões diplomáticas, como retirada de embaixadas e retorno de embaixadores para consulta); (IV) *sanções e ajuda externa* (modo punitivo pelas sanções e estabelecimento de condicionalidade para ajudas externas) e (V) *assistência democrática* (modo realizado através do envio de assistência para o fortalecimento de instituições democráticas, bem como de indivíduos que se opõem a lideranças autocráticas). (DIAMOND, 2012).

Já Huber (2015), propõe uma caracterização diferenciada de Diamond, referente aos meios de promoção da democracia de iniciativa unilateral, sendo ela: (a) *coercitivo* (o que abrange a intervenção militar e a ameaça de uma intervenção); (b) *utilitário* (abrangendo a

condicionalidade negativa, ou seja, sanções, e condicionalidade positiva, ou seja, assistência democrática) e (c) *identitário* (através da diplomacia). (HUBER, 2015, p.28).

Outra caracterização dos mecanismos de Promoção da Democracia pode ser encontrada em Miller (2016), dividindo-os em quatro categorias: (i) *coerção* (intervenção de forças armadas de um país ao outro); (ii) *competição* (condicionalidade para atração de maiores investimentos externos); (iii) *emulação* (“efeito contagioso”, em que a presença de democracias vizinhas de fronteiras faz com que aumente a probabilidade de democratização de um país) e (iv) *aprendizado* (democracias bem-sucedidas no sistema internacional, causam um efeito de exemplo, a querer ser seguido por não-democracias ou democracias não consolidadas) (MILLER, 2016).

Para efeitos de metodologia, auxiliando o decorrer da pesquisa, é possível unir as caracterizações supracitadas em cinco mecanismos distintos para a promoção da democracia: (1) *coercitivo* (que abrange a intervenção militar e as ameaças de intervenção, abordado pelos três atores citados anteriormente); (2) *condicional* (abrangendo a condicionalidade negativa posta por Huber (2015), podendo ser traduzida nas sanções); (3) *assistencial* (abrangendo a lógica de condicionalidade positiva, ou o envio de assistência democrática destinada ao fortalecimento da democracia no país recipiente e da assistência pós-conflito, como apresentada por Diamond (2012)); (4) *diplomático* (diálogos diplomáticos, fechamento e abertura de embaixadas e consulados, bem como recolha de embaixador para consulta); (5) *cultural* (abrangendo o “efeito contagioso” de Miller (2016), assim como o aprendizado).

A estratégia de escolha do mecanismo a ser utilizado pelo promotor pode ser influenciada, dentro da lógica de poder entre os atores envolvidos, na relação entre o uso de *soft power* ou de *hard power*, como posto por Nye Jr. (2012)⁵. Wolff (2015), ao analisar essa relação de poder, conclui que a divisão dos mecanismos de Promoção da Democracia dentro da classificação colocada por Nye pode facilitar a compreensão por parte de estudos comparativos de modo a ser um novo fator estratégico da política externa do ator analisado. (WOLFF, 2015)

Desse modo, ao realizar um exercício didático de classificação com a convergência de mecanismos feita para a pesquisa, é possível dividi-los em três grupos distintos: os mecanismos

⁵ Joseph Nye Jr. (2012), define *hard power* como “a capacidade para conseguir resultados mediante a coerção” (p.38). Seguindo em seu livro, define *soft power* como “a capacidade de influenciar os outros utilizando meios cooptativos, como a persuasão e a produção de atração positiva” (p.44). E, por fim, como objetivo do livro, define *smart power* como “uma combinação estratégica de mecanismos de persuasão e coerção” (p.14).

de *soft power* (assistencial, diplomático e cultural); os de *hard power* (coercitivo) e, por fim, os de *smart power* (condicional).

A presença do *smart power* como mecanismo de promoção da democracia enquadra-se na diversificação estratégica que a política externa em questão permite e, de acordo com Nye Jr. (2012), “na promoção da democracia, os meios militares (*hard power*), isoladamente, conseguem menos sucesso do que se forem combinados com as abordagens de *soft power*. ”. (NYE JR, 2012, p.39)

Por que a democracia é promovida?

Como visto nas perguntas anteriores, a relação de poder entre o agente promotor e o recipiente definem como a democracia será promovida, atrelando o uso das estratégias e mecanismos de promoção ao caso específico. Essa relação de poder também determina as motivações que originam a ação de promoção. Autores como Wolff e Wurm (2011), Kurki (2014) e Huber (2015), buscaram compilar essas motivações para a promoção da democracia e, assim como o caso dos meios de promoção visto anteriormente, mudam as classificações e interpretações, porém com a mesma essência conceitual.

O marco teórico liberal mais básico considerado pela literatura para justificar o esforço de promover a democracia é a Teoria da Paz Democrática. Sua premissa está no argumento que democracias tendem a não entrar em guerra com outras democracias. Nesse sentido, a maior transparência entre os Estados oferecida pelo sistema democrático, excluiria a incerteza e insegurança de um Estado em relação a outro, tendo implicações no ambiente de segurança internacional e econômico⁶. No entanto, há um consenso de que a Teoria da Paz Democrática, embora possa servir como uma justificativa necessária, não é suficiente para analisar as motivações de promoção da democracia pelos Estados. (BUENO DE MESQUITA *et al*, 1999)

Com o intuito de contribuir para essa complementação teórica a respeito das motivações para a promoção da democracia, Wolff e Wurm (2011) oferecem abordagens adicionais, dividindo-as em três grupos distintos: (I) *racionalistas*; (II) *refletivas* e (III) *híbridas*. Dentro desses grupos, os autores recorreram às teorias de relações internacionais para encontrar as motivações complementares. (WOLFF E WURM, 2011)

⁶ No artigo usado na referência, Bueno de Mesquita e os outros autores apresentam as premissas dessa teoria para depois contestá-los um por um. Os autores concluem que há sim uma influência da presença do regime, sendo democracia ou autocracia, nas decisões de uso de capacidades, de modo que a democracia promove um uso mais intenso de suas capacidades de modo a garantir a vitória no conflito, enquanto que a autocracia apresenta uma posição mais conservadora de retenção de recursos. (BUENO DE MESQUITA *et al*, 1999, p.50)

O grupo das abordagens *racionalistas* tem como fator de agrupamento o argumento central de que a política de promoção da democracia é apenas um instrumento para alcançar um objetivo maior. Nele estão presentes as teorias do Realismo Neoclássico e do Liberalismo Comercial (nomenclatura dada pelos autores).

No que tange o Realismo Neoclássico, o argumento central se liga a esta teoria ao ter como objetivo final a segurança nacional. Através da democratização há a criação de um sistema de valores compartilhados e interesses próximos, aumentando a percepção de segurança das partes, o que, conseqüentemente contribui para a não formação do dilema da segurança⁷. A democracia somente é promovida, de acordo com os realistas neoclássicos, quando ela é vista pelos tomadores de decisão do país promotor como um aprimoramento da situação geoestratégica do país recipiente, mitigando efeitos negativos à segurança nacional do promotor, a curto-prazo, e do recipiente, a longo-prazo. (WOLFF E WURM, 2011)

Complementando esse argumento, Huber (2015), ao também utilizar as teorias de Relações Internacionais como fator de explicação das motivações de promoção da democracia, ainda coloca que o Realismo Neoclássico também permite uma escolha de ação pelos tomadores de decisão do país promotor, pois, caso a situação à segurança do país esteja crítica, o promotor prefere uma abordagem ofensiva, já quando a situação é avaliada pelo promotor como benigna, há uma preferência por abordagens mais defensivas. Desse modo, a motivação, de acordo com essa teoria, também molda o *modus operandi* da iniciativa de promoção da democracia. (HUBER, 2015)

Já na visão da teoria do Liberalismo Comercial, a promoção da democracia é vista como um instrumento para a promoção de uma ordem comercial capitalista liberal. Com o livre-mercado promovido junto com o sistema democrático, há uma maior probabilidade de o país promotor realizar acordos comerciais e fazer com que suas empresas se tornem participantes da economia do país recipiente⁸. (WOLFF E WURM, 2011) O despertar desses interesses

⁷ Robert Jervis (1978) apresentou o conceito do Dilema da Segurança colocando-o como um empecilho para o estabelecimento de uma relação de cooperação entre dois países. A falta de transparência entre os atores é um fator gerador de desconfiança mútua. Aplicado no contexto da corrida armamentista durante a Guerra Fria, em um ambiente de não comunicações, a partir do momento em que um país fabrica um armamento nuclear, ele tende a assumir que seu rival possui a mesma capacidade ou melhor, fazendo com que ele se aperfeiçoe e construa armamentos melhores. O mesmo pensamento ocorre ao país rival, transformando o cenário internacional em uma destruição mútua assegurada. O ponto do dilema da segurança é que a falta de transparência entre países, torna a relação entre eles muito mais tencionada ao conflito do que à cooperação. (JERVIS, 1978)

⁸ Kurki (2014), fez dessa relação uma hipótese para seu artigo denominado “Politico-Economic Models of Democracy in Democracy Promotion”, no qual analisa a relação entre promoção da democracia e promoção de um sistema econômico-capitalista. A autora perpassa por três linhas argumentativas, sendo elas: (i) capitalismo e democracia são complementares; (ii) capitalismo e democracia podem ser conflitantes, porém, é possível controlar

comerciais, gera também uma maior participação de atores da sociedade civil, como empresas de ambos os países, promotor e recipiente, no processo de promoção da democracia, tornando atores transnacionais catalisadores do processo de democratização do país recipiente. (HUBER, 2015)

Já o grupo das abordagens *refletivas* consideram a promoção da democracia como uma norma de política externa de países democráticos. Elas tendem a abandonar a racionalidade das teorias vistas anteriormente, argumentando que as preferências e objetivos do país promotor são socialmente construídos. São parte desse grupo as abordagens que utilizam as teorias do Construtivismo e do Institucionalismo Sociológico. (WOLFF E WURM, 2011)

Utilizando a lente Construtivista para analisar a promoção da democracia é possível encontrar o elemento cultural como ponto focal. De acordo com essa teoria, a cultura política de um país, determina o comprometimento e priorização de sua política externa em promover a democracia. Esse fator influencia também a importância da promoção da democracia na agenda de política externa do país, o modelo de democracia adotado pelo país, bem como o modo como a democracia é promovida. (WOLFF E WURM, 2011)

Já no que se refere ao Institucionalismo Sociológico, há a presença de normas internacionais, ou seja, convenções ou regras intrínsecas ao sistema internacional. Segundo essa abordagem, a democracia e os direitos humanos são exemplos de normas internacionais. Embora os considere universais, há o reconhecimento de uma variação do conceito de democracia, referente ao modelo adotado por um país. Quanto o *modus operandi* da promoção, a abordagem não reconhece também uma variação no nível de institucionalização do processo, a depender unicamente do caso. (WOLFF E WURM, 2011)

Por fim, há o grupo das abordagens *híbridas*, as quais entendem que a promoção da democracia pode ser utilizada como um instrumento para a promoção de outros fatores, porém reconhecem sua grande influência na configuração do sistema internacional. Nesse grupo estão presentes as abordagens Neo-Gramsciana e do Liberalismo Republicano. (WOLFF E WURM, 2011)

Iniciando pela abordagem Neo-Gramsciana, o elemento híbrido entre os grupos vistos anteriormente é justificado pelo destaque do caráter hegemônico da política de promoção da

esse conflito; e (iii) Capitalismo e democracia são completamente contraditórios. Kurki conclui salientando a necessidade de contestação dessa relação por parte de tomadores de decisão a qual, desde o resultado da vitória dos EUA e da supremacia do modelo liberal democrático, tem sido tomada como automática pelos analistas dessa política. (KURKI, 2014).

democracia, em que o exercício dessa política, pressupõe uma posição de hegemonia no sistema internacional. Nesse sistema, para haver uma retroalimentação dessa hegemonia, é necessária a mudança cultural dos países não democráticos, tornando-os parte da cultura democrática hegemônica, de modo a aceitar o modelo de democracia promovido. Para essa abordagem, a promoção da democracia tem, além desse fator hegemônico, o objetivo final de trazer a estabilidade ao sistema internacional (WOLFF E WURM, 2011). Além disso, há uma importância dos fatores econômico-estruturais, como o capitalismo, para a manutenção e desenvolvimento desse sistema⁹. (HUBER, 2015)

Por fim, o grupo das abordagens híbridas apresenta como último membro a teoria Liberal Republicana. Nessa abordagem, a promoção da democracia é motivada pela distribuição de preferências em uma sociedade e a capacidade dessa sociedade em articular essas preferências. Um modo de articular tais preferências é o formato institucional da política democrática que influencia os grupos dessa sociedade a buscarem representação. A hibridez dessa abordagem está na atribuição aos grupos dessa sociedade em quererem ou não a democracia, pois sem esse fator, essa equação não se torna possível. (WOLFF E WURM, 2011)

De modo a apresentar um contraponto a essas motivações para a promoção, Fukuyama e McFaul (2007) apresentam quatro argumentos que os tomadores de decisão devem ter consigo ao realizar qualquer decisão sobre o tema, de modo a evitar equívocos. O primeiro deles se liga ao fato de tratar a democracia como um *ideal universal*. De acordo com os autores, a democracia reflete um aspecto específico de uma sociedade ou de um país, se a maioria do país recipiente não quiser a democracia ou se a maioria do país promotor não quiser que o país promova a democracia, a política não deve ser realizada. O segundo argumento se insere na discussão da *soberania e ordem mundial*. Os tomadores de decisão devem contar com a evolução do conceito Westfaliano de soberania devido à multiplicidade de atores não-estatais e a revolução tecnológica. Essa complexidade do sistema internacional pode trazer altos custos ao país e às lideranças responsáveis caso o cálculo da tomada de decisão não leve em conta tais fatores. Quanto ao terceiro, deve ser feito um debate entre *idealismos e realismos dos objetivos*. Os atores promotores devem ter claro os objetivos reais e objetivos ideais de modo a compreender e implementar o *modus operandi* necessário que traga os resultados reais esperados. Já em relação ao último, devem estar presentes na tomada de decisão os *desafios do processo de*

⁹ Tanto Wolff e Wurm (2011) quanto Huber (2015) e Bridoux e Kurki (2014) caracterizam a teoria Neo-Gramsciana como uma aplicação da Teoria Crítica para a política de promoção da democracia. Nessas obras toda referência da Teoria Crítica, assume-se estar utilizando o viés da teoria Neo-Gramsciana.

transição. Os autores colocam a importância da análise específica do caso por parte do promotor para obter um sequenciamento correto de processos a culminar na democratização do país recipiente. O erro de cálculo nesse processo pode comprometer toda a política externa do país, bem como sua reputação internacional. (FUKUYAMA E MCFAUL, 2007)

O envolvimento dos agentes governamentais na Promoção da Democracia é um elemento primordial para o desenvolvimento da pesquisa. Analisados os fatores que definem essa política externa para promoção, a partir de um exercício de tentar operacionalizar as diretrizes características dessa política externa, cabe agora compreender como isso se dá especificamente cruzando o elemento do movimento pendular de forças na política externa do país com os agentes do governo norte-americano destacados anteriormente, através dos meios de promoção da democracia já vistos nesta pesquisa.

1.1.2. A evolução da Promoção da Democracia na História dos EUA

Nos Estados Unidos, com a Revolução Americana e a Declaração de Independência de 1776, o conceito de democracia foi colocado à tona na era moderna. Debates sobre a democracia datam desde a formação do país, como pode-se observar nos Artigos Federalistas de 1787 e 1788. Porém, a ideia de levar a democracia que estava em desenvolvimento no território estadunidense a outros Estados, teve como precursor o presidente Woodrow Wilson, considerado pedra basilar da política externa para a promoção da democracia desenvolvida atualmente (Huber (2015); Bouchet (2010); Markakis (2012)).

Wilson perseguia uma política externa universalista e multilateral, sendo um dos precursores do Institucionalismo Internacional. No entanto, para a promoção da democracia, o presidente realizava ações mais cirúrgicas de cunho bilateral (HUBER, 2015). Somente através da Liga das Nações que a ideia foi colocada no plano multilateral internacional pela primeira vez. Vale lembrar que a Liga limitava seus membros a exclusivamente democracias. Carregada de certo idealismo, a proposta de Wilson não perdurou, o presidente não obteve autorização do Congresso para que os EUA participassem e, com a Grande Depressão, a política de promoção da democracia foi esquecida.

Tanto Huber (2015) quanto Bouchet (2010) apresentam o período pós-Segunda Guerra na Política Externa dos EUA como uma preocupação do país com seus aliados na guerra. Essa preocupação, na visão de ambos os autores, não pode ser traduzida como um esforço de

democratização, mas sim como uma busca pela estabilidade econômica e estrutural de seus aliados, permanecendo a promoção da democracia em estado de hibernação.

Foi durante a Guerra Fria que a promoção da democracia foi associada pela primeira vez com uma proposta de combate, tendo como inimigo claro a ascensão da União Soviética, embora tenha sido perfurada por controvérsias, devido à sua aproximação com lideranças autocráticas (Huber (2015); Poppe (2010)). Devido a tais controvérsias, o tema dos Direitos Humanos foi imediatamente inserido na política externa de Jimmy Carter. Com isso, a Promoção da Democracia ganhou outra dimensão em sua atuação internacional, a dimensão dos Direitos Humanos. Carter, na visão de Carothers (2004), acabou criando uma estrutura de trabalho que para seus objetivos políticos do momento se mostrava eficaz para a promoção de uma retórica em prol da democracia e dos direitos humanos. No governo Carter também, a promoção da democracia começou a ganhar proporções institucionais no país com a criação de organismos como a *United States Agency for International Development* (USAID) e o *National Endowment for Democracy* (NED) (HUBER, 2015).

Com o fim da Guerra Fria, mais precisamente na presidência de Bill Clinton, os objetivos do governo estavam em congruência com o crescimento latente do capitalismo pós-conflito, depositando no desenvolvimento econômico a base para a formulação dos interesses da política externa, incluindo a promoção da democracia. Durante seu mandato, as ações de promoção se ligavam a empréstimos pelo governo, ajudas externas pelas agências nacionais e reuniões em Organizações Internacionais (SMITH, 2000). Carothers (2004), aponta para um desenvolvimento da institucionalização das medidas de Promoção da Democracia, de modo que houve uma tentativa por parte do governo em unir as dimensões econômicas e de segurança com as medidas de democratização. Sendo escrito em 2000 e publicado em 2004 junto com outros textos, o ensaio do autor sobre a era Clinton previa para uma futura administração um encaminhamento para uma visão mais realista, devendo, no argumento de Carothers, a promoção da democracia ser distanciada da retórica excessiva e ter mais consciência do poder que possui para alterar processos políticos.

Poppe (2010) destaca os meios de como a democracia foi promovida e sua transição na teoria de Política Externa. De acordo com a autora, houve uma ascensão idealista e liberal institucionalista com o projeto da Liga das Nações de Wilson. Visto seu fracasso, a preocupação econômica em estabilizar seus aliados tomou lugar, mantendo, porém, seu caráter liberal. Em seguida, na Guerra Fria, considerando as mudanças da política externa dos EUA no período (Doutrina da Contenção, Confrontação e Détente (Kissinger, 2012)), houve intermitência entre

o caráter liberal da política e o surgimento de um caráter realista, principalmente no período da Confrontação. Por fim, o período pós-Guerra Fria apresentou um retorno das características econômicas, representando uma primazia do liberalismo na política de Promoção da Democracia. (POPPE, 2010)

Desse modo, a política externa dos Estados Unidos para a promoção da democracia passou por múltiplas motivações abarcadas tanto pelas características pessoais dos presidentes em seus mandatos (Bouchet, 2013), pelos eventos históricos ocorridos nos períodos respectivos (Huber, 2015) e pelas motivações do poder legislativo para aprovar ou reprovar as ações do executivo perante os desfechos relacionados com essa política. Até o momento analisado neste ponto, ainda sem considerar o governo de George W. Bush, a política de promoção da democracia está baseada em características fortemente econômicas, buscando o desenvolvimento econômico atrelado aos Direitos Humanos.

1.2 O Presidente e o Congresso na Formulação da Política Externa dos EUA.

O sistema de formulação da Política Externa nos EUA é composto por uma multiplicidade de atores, sendo os mais reconhecidos na literatura de Análise de Política externa: o poder executivo, o poder legislativo, os grupos de interesse, os partidos políticos, o aparato burocrático do Estado e a Opinião Pública. (MCCORMICK, 2005; MILNER e TINGLEY, 2015; CARTER, 2015)

Para estabelecer uma conclusão generalizada para o todo da política externa dos Estados Unidos, uma análise no tema deve contabilizar todos esses atores para completar o ciclo de forças no processo de formulação. Como o intuito dessa pesquisa é verificar a relação entre o poder executivo e o poder legislativo dentro do processo decisório de formulação de políticas para a promoção da democracia, esta seção terá um aprofundamento nesses dois poderes, buscando explorar as ferramentas institucionais que eles possuem a sua disposição para formular uma política externa.

O primeiro documento oficial que apresenta uma distribuição de competências em política externa entre os dois poderes, é o documento constitutivo do Estado, na condição de legislação magna. Na Constituição dos EUA, precisamente nos Artigos I (sobre os papéis do Congresso) e II (sobre os papéis do Presidente), estão colocadas as jurisdições de ambos os poderes no que tange o cumprimento da agenda oficial do país, incluindo a política externa:

“Artigo I:

- Sec.1: Todos os poderes legislativos garantidos pela Constituição devem ser transferidos para um Congresso dos Estados Unidos, o qual deve consistir de um Senado e uma Casa dos Representantes. (...).
- Sec.8: [O Congresso possui o poder de] regular o comércio internacional, entre os estados da união e as tribos indígenas. [...]. Declarar guerra, (...). Apoiar e desenvolver exércitos financeiramente, com a condição da ajuda não superar dois anos. Fazer leis que sejam necessárias para o andamento dos outros poderes dispostos nesta Constituição do Governo dos Estados Unidos. (...).
- Sec.9: (...). Nenhum dinheiro deve ser retirado do Tesouro que não em consequência de Apropriações feitas por Lei. (...).

Artigo II:

- Sec. 1: O poder executivo deve ser transferido a um Presidente dos Estados Unidos da América, por um termo de quatro anos, e um Vice-Presidente, eleito para o mesmo termo.
- Sec. 2: [O presidente] deve ser comandante-chefe das forças armadas dos Estados Unidos, (...). Deve ter o poder, mediante consenso e aconselhamento do Senado, de celebrar tratados, caso possua aprovação de dois terços do Senado; e deve apontar, mediante consenso e aconselhamento do Senado, embaixadores, ministros, cônsules, juízes da suprema corte e outros cargos de administrativos do governo. (CONSTITUIÇÃO DOS EUA, 1787) ”

A característica dos “freios e contrapesos” presente na definição de Montesquieu sobre a divisão de poderes, pode ser vista no processo decisório de política externa através do texto da Constituição apresentado acima. Assim como há a presença dessa checagem entre poderes, a política externa possui poderes compartilhados, como é o exemplo daqueles referentes à Guerra. O presidente na condição de comandante-chefe tem poderes que administram o andamento das operações, porém precisa da cooperação do Congresso para iniciar os conflitos, obter fundos para manutenção e celebrar tratados para uma possível conclusão. (MCCORMICK, 2005)

Wildavsky (1966) identificou que, mesmo havendo uma possibilidade de ação compartilhada entre ambos os poderes, existe uma assimetria entre o Presidente e o Congresso em política externa. Segundo essa teoria denominada Teoria das Duas Presidências, o presidente possuía uma primazia dado que estaria mais investido em assuntos internacionais devido ao baixo custo eleitoral envolvido com as decisões nessa área, enquanto que o Congresso estaria voltado para a política doméstica, delegando ao executivo os assuntos de política externa, já que depende em grande parte de satisfazer sua base eleitoral local para buscar uma reeleição. Essa teoria, embora criticada por uma literatura mais atual devido a estar muito interligada com o período analisado pelo autor (MILNER E TINGLEY, 2015) e devido ao processo metodológico utilizado (CANES-WRONE et al, 2008), traz uma importante reflexão da posição do Congresso em delegar suas funções ao presidente, ou deferir pedidos de análise

e aprovar leis que auxiliem essa ação majoritariamente presidencial. (CANES-WRONE et al., 2008)

Autoras e autores como Brown (1983), Lindsay (2003), McCormick (2005) e Milner e Tingley (2015) identificaram, no entanto, a existência ao longo da história de um movimento pendular de forças na política externa entre o Presidente e o Congresso, gerando uma teoria complementar à de Wildavski. O fator comum entre seus trabalhos está na ideia de que o Congresso é o ator que possui o maior impacto na decisão do movimento desse pêndulo. O Congresso é decisório podendo tomar uma posição deferente, fazendo o pêndulo pender ao Presidente, ou desafiadora, assumindo um papel de ator principal da política externa do país. (LINDSAY, 2003)

Para compreender esse movimento de modo claro, é necessária uma análise das causas desse movimento pendular e entender as consequências dele aplicadas à política externa dos EUA. Desse modo, as subseções que seguem serão focadas em: entender as causas do movimento, tanto quando pende ao Presidente quanto ao Congresso e entender suas consequências para a política externa do país como um todo.

Quando o pêndulo se movimenta em direção do Presidente

O final da Primeira Guerra Mundial, no início do Século XX, marcou, segundo Lindsay (2003), o ponto de partida para um período de primazia do presidente na política externa. Devido ao comportamento estratégico necessário no contexto de guerra, o chefe do poder executivo possui maior apoio tanto da opinião pública quanto do Congresso para obter um caminho aberto para uma tomada de decisão em política externa. (LINDSAY, 2003)

Ao complementar essa colocação, McCormick (2005) alonga esse período para o pós-Segunda Guerra Mundial, apontando como ponto final o pós-Guerra do Vietnã, na década de 1970. O autor indica cinco principais fatores para essa primazia presidencial: (1) precedentes históricos do executivo; (2) Decisões da Suprema Corte; (3) Delegação e deferência por parte do Congresso; (4) crescimento do poder institucional do executivo; e (5) circunstâncias internacionais. (MCCORMICK, 2005)

A presença de precedência histórica em processos políticos é demonstrada na tradição discursiva do Presidente como algo de grande impacto na política dos EUA. Shogan (2015), ao realizar um estudo sobre a estrutura dos discursos de Estado da União, proferido anualmente pelo Presidente perante o Congresso, identificou o movimento de retomada de eventos passados

como justificativa de precedentes, buscando legitimar ações do presente com a história. (SHOGAN, 2015). Essa estratégia também é usada quando o presidente almeja justificar a necessidade de uma ação unilateral em política externa, evocando exemplos passados para estabelecer unilateralmente relações com um país específico, manter informações sobre política externa em sigilo do Congresso, iniciar políticas novas, remanejar estratégias de guerra, celebrar acordos internacionais e/ou emitir ordens executivas sobre um determinado assunto. (MCCORMICK, 2005)

O terceiro poder, o Judiciário dos EUA, também aponta para uma primazia presidencial em assuntos de política externa, desde o final da I Guerra Mundial até a Guerra do Vietnã. McCormick (2005) analisa decisões da Suprema Corte que tiveram como vitorioso o poder executivo. O exemplo mais recorrente na literatura sobre o tema e que ilustra esse cenário é o caso *Curtiss-Wright*, de 1936. O Congresso, em 1934, havia emitido uma autorização ao Presidente F. D. Roosevelt (FDR) para que, caso julgasse necessário, proibisse a venda de armas e munições aos países da região do Chaco, na América do Sul, que estivessem envolvidos em conflitos armados, na hipótese de verificar que um embargo de armas poderia mitigar o conflito na região. FDR assim o fez e em 1934 excluiu a proibição. No entanto, em 1935 o presidente revogou a decisão do ano anterior, retirando tal bloqueio. A empresa privada *Curtiss-Wright Export Corporation et al.*, exportadora de armas, foi acusada de vender armas à Bolívia em 1934, sob o regime do bloqueio. O contra-argumento da companhia foi apontar uma inconstitucionalidade na delegação de poderes em política externa feita pelo Congresso ao Presidente. A Suprema Corte decidiu a favor do poder executivo sob o argumento de que o Congresso foi legítimo em transferir poderes ao presidente por meios legislativos e garantir uma decisão rápida e de grande impacto para a posição internacional do país. Essa decisão demonstra uma visão do Judiciário sobre a posição majoritária do presidente em política externa, em detrimento de outros atores. (MCCORMICK, 2005)

A delegação e deferência por parte do Congresso, são os fatores mais importantes para o pêndulo estacionar no lado do Presidente. O comportamento do legislativo em ser majoritariamente deferente no período dos anos 1920 a 1970 pode ser explicado por uma maior capacidade imediata de ação do presidente em política externa mediante a conflitos, em contraste à difusão do Congresso, tornando os comitês de política externa do Congresso, canais do presidente para a tomada de decisão no poder legislativo. O caso apresentado no parágrafo anterior ilustra que o processo se move além de uma permissão ou caminho aberto, e passa por uma abdicação de poderes em política externa pelo Congresso, atribuindo-os ao Presidente. O

contexto conflituoso desses cinquenta anos foi essencial para o Congresso reconhecer uma primazia presidencial em política externa. (MCCORMICK, 2005; FOLEY, 2012; LINDSAY, 2003; MILNER E TINGLEY, 2015)

A presença do executivo em assuntos de política externa foi mais intensa durante esse período também devido à expansão da presença institucional do presidente no que impacta a política externa. Devido a assinatura do National Security Act, de 1947, foram criados o Conselho de Segurança Nacional (NSC), a Agência Central de Inteligência (CIA) e Estabelecimento Militar Nacional, que futuramente se transformou no que hoje é conhecido como Departamento de Defesa. Além dessas agências criadas sob poder presidencial, o Congresso, em tempos de deferência e delegação, criou duas agências para auxiliar o executivo em política externa, sendo elas a Agência para o Desenvolvimento Internacional (AID), criada em 1961, e a Agência para o Controle de Armas e Desarmamento (ACDA), em 1963. (MCCORMICK, 2005)

Por fim, o quinto fator que explica o polo de forças em política externa possuir uma aglomeração maior no Presidente dos EUA, de acordo com McCormick (2005), são as circunstâncias internacionais, ou seja, uma quantidade superior de eventos no sistema internacional que pedem por uma ação de instituições e poderes ligados ao presidente. O período entre as décadas de 1920 e 1970 compreendeu muitas guerras e conflitos armados, mesmo durante a Guerra Fria, onde os instrumentos de inteligência estratégica passaram a ser empregados na segurança nacional. Milner e Tingley (2015), corroboram essa hipótese apontando que as Guerras e conflitos podem ser caracterizados como *high politics*¹⁰, ou seja, políticas em que há uma ameaça ao interesse e segurança nacionais, exigindo uma ação imediata, preferencialmente do presidente. (MCCORMICK, 2005; MILNER E TINGLEY, 2015)

Embora a análise de McCormick (2005) esteja focada nos cinquenta anos analisados, suas reflexões podem fornecer uma base teórica para analisar a primazia presidencial sobre os assuntos de política externa. Para o estudo das relações entre o executivo e o legislativo nessa pauta, a pesquisa do autor oferece um paradigma sobre a posição deferente e de delegação por

¹⁰ Milner e Tingley (2015) utilizam-se dos conceitos de *high politics* e *low politics* aplicando-os à política externa. Nesse caso, *High politics* compreendem políticas que devem lidar com ameaças internacionais que se apresentam como um risco à segurança e interesse nacionais. Nesse caso o presidente teria maior preferência de ação sobre esses assuntos. Já as *low politics* referem-se às pressões sociais e riscos à economia doméstica, áreas em que o Congresso possui maior capacidade de ação, tendo uma maior preferência.

parte do Congresso dos EUA em períodos de intensa participação do país em conflitos internacionais.

Quando o pêndulo se movimenta em direção ao Congresso

O ponto que difere essa teoria de movimentação pendular da política externa dos EUA, como discutido por McCormick (2005), Milner e Tingly (2015) e Lindsay (2003), dentre outros, da teoria das Duas Presidências de Wildavsky (1966), é o reconhecimento de um movimento de mudança de aglomeração de poder em política externa em direção ao Congresso dos Estados Unidos, se tornando o ator com maior presença no processo de decisão nessa política.

O mais influente ponto de mudança do movimento pendular apontado pelos autores supracitados é a falta de credibilidade do presidente, ou seja, quando a opinião pública não apoia as decisões do presidente em política externa. Quando isso ocorre, o Congresso passa a ter uma posição mais desafiadora em detrimento de um maior questionamento sobre as decisões do presidente em política externa, exercendo de maneira assertiva seus freios e contrapesos. Cox e Stokes (2012) apontam como os mais importantes pontos de movimentação pendular em direção ao Congresso o escândalo de Watergate em 1972, sob a presidência de Richard Nixon, os altos custos gerados com final da Guerra do Vietnã, entre 1970 e 1975, e os resultados da Guerra do Iraque, ocorrida em 2003, sob a presidência de George W. Bush. (FOLEY, 2012, p.118)

Logo após o episódio de Watergate, em tempos de protestos contra o posicionamento dos EUA na Guerra do Vietnã, o Congresso, em 1973, aprovou uma resolução que se tornou derradeira ao analisar as mudanças de posicionamento entre interferência e deferência no que tange a segurança nacional, denominada de “Resolução sobre Poderes de Guerra”, ou *War Power Resolution* (WPR). Com a WPR, o Congresso impôs condições no uso das forças armadas, utilizando-se de seu poder orçamentário como manobra de negociação. No texto, o Presidente somente poderia acionar as forças armadas no caso de ameaça ao território nacional ou de suas forças armadas em missão no exterior, declaração de guerra por outra nação e no caso de autorização específica. Dispostas na resolução, estavam medidas para exigir do presidente uma consulta com o legislativo para o envio de tropas e sua retirada, devendo realizar reportes periódicos ao Congresso informando a situação das tropas, estadia necessária para a continuidade da operação e desenvolvimento do caso. (H. J. RES.542, 1973)

O poder que o Congresso possui sobre a decisão do orçamento requerido pelo presidente é outro fator que faz o pendulo da política externa se movimentar em sua direção. A

destinação do orçamento é decidida nos comitês do legislativo¹¹, tornando possível que alguma área de política externa seja mais beneficiada financeiramente do que outra. Quando o congresso se posiciona deferente ao presidente, há uma maior taxa de aprovação no desenho do orçamento anual feito pelo presidente. Em caso contrário, o Congresso dos EUA possui autonomia para contestar e propor sua própria divisão. Em política externa, esse controle e assertividade em relação à “carteira” é canalizado em reduzir o envolvimento militar norte-americano em esfera internacional, reduzir operações secretas em outros países, direcionar relações comerciais com outras nações e poder condicionar o envio de ajuda externa (principalmente econômica e militar) em casos de negociação e quebra de acordos e/ou tratados internacionais, como violações nos direitos humanos, por exemplo. (MILNER E TINGLEY, 2015)

Os eventos que instigam a opinião pública, geram um crescimento das críticas ao presidente, fazendo com que o Congresso se movimente para conseguir maior assertividade no processo decisório em política externa. No estudo feito por Canes-Wrone et al (2008) ao verificar a aplicabilidade da Teoria das Duas Presidências, fica demonstrado que a influência do presidente no Congresso é afetada pelo fator da opinião pública. Quando o partido do presidente consegue maioria no Congresso, é esperado que ele adquira uma passagem mais livre em seus projetos, inclusive os de política externa. No entanto, o estudo mostra que quando o presidente está desgastado na opinião pública, os legisladores de seu próprio partido tendem a calcular riscos antes de deferir os projetos do presidente, podendo até se opor ao que for proposto. No âmbito da política externa, os autores encontram uma maior aprovação em projetos ligados à área militar e uma maior resistência, inclusive de legisladores do partido do presidente em projetos ligados a ajuda externa, comércio internacional e outros assuntos econômicos. (CANES-WRONE et al, 2008)

O que Foley (2012) se atenta nesse tópico é que quando o Congresso toma uma posição mais assertiva, há uma maior resistência por partes dos legisladores, inclusive do partido do presidente, em projetos ligados à área militar e estratégica de guerra. Sendo o maior motivador para essa assertividade ascendente, a queda de apoio presidencial devido à opinião pública. (FOLEY, 2012)

¹¹ No caso das medidas ligadas à política externa, os comitês que são principais responsáveis pela análise são o Comitê de Relações Exteriores do Senado e o Comitê de Relações Internacionais da Casa dos Representantes.

Desse modo, o movimento pendular na relação entre o legislativo e o executivo no processo decisório em política externa dos EUA existe, o que não refuta completamente a Teoria das Duas Presidências, se mostrando como um complemento teórico. O motor mais relevante, segundo as discussões apresentadas nessa seção, desse movimento pendular é a opinião pública, a qual leva o Congresso a mudar de posicionamento em relação ao presidente, tendo como consequência, uma mudança do jogo da política externa nos Estados Unidos.

1.3. Os Poderes Executivo e Legislativo dos EUA e a Promoção da Democracia.

Assumindo o movimento pendular na relação de forças em política externa entre os poderes executivo e legislativo dos EUA, a análise da política externa para a promoção da democracia pode oferecer um panorama específico sobre esse cenário. Esta seção iniciará com uma discussão sobre os atores governamentais destacados nas seções anteriores (presidente e USAID, representando o poder executivo, e Comitês de Relações Exteriores do Senado e Relações Internacionais da Casa dos Representantes, como membros do poder legislativo) e seguirá com uma análise desses atores à luz dos meios de promoção da democracia (coercitivo, condicional, assistencial, diplomático e cultural).

Os atores do Poder Executivo e a Promoção da Democracia

Como visto na seção anterior, os atores do poder executivo que se destacam na literatura de promoção da democracia são o presidente, o Departamento de Estado e a USAID. A USAID especificamente possui um escopo de aplicação prática na política externa para a promoção da democracia, ao ser o canal de destinação das ajudas externas para o desenvolvimento internacional, como será discutido mais adiante na seção. Já o Departamento de Estado é o principal canal de política externa para o executivo, sendo uma agência inserida na burocracia do poder executivo.

Realizando uma revisão dos poderes em política externa que fazem parte da jurisdição do presidente dos EUA, encontram-se destacados os poderes relacionados à guerra e à representação diplomática. Ambos estão ligados com as ações de promoção da democracia. Outro poder que compete ao presidente exclusivamente é sua capacidade de persuasão e impacto discursivo, podendo formular a agenda de política externa e prover o tom que a administração atribui a certo assunto, como a promoção da democracia, por exemplo. Referente às suas competências em guerra, o presidente é responsável por gerenciar missões em curso nos países em que há presença do exército dos EUA. Promover a democracia com a presença do

exército em forma de intervenção para mudança de regime, configura-se como uma forma coercitiva (COX et al, 2013)

Sendo o órgão responsável pela representação diplomática do país, o Departamento de Estado, em condição de agência governamental, possui escritórios especializados em seu escopo de atuação. Suas competências em promoção da democracia são definidas através das definições dos programas do órgão. O escritório cujas competências estão ligadas à promoção da democracia é o *Bureau of Democracy, Human Rights and Labor* (DRL), criado em 1977, o qual possui o Fundo para a Democracia e Direitos Humanos, responsável pela promoção e verificação do status internacional desses fatores. (DRL, 2009)

Assim como o Departamento de Estado, outra agência que está sob o leque institucional do poder executivo é a *United States Agency for International Development* (USAID). A agência foi uma das provisões do *Foreign Assistance Act* aprovado pelo Congresso em 1961, durante a presidência de John F. Kennedy. A partir desse ato, a ajuda externa (*foreign aid*) passou a ser institucionalizada na política externa dos EUA. Periodicamente, os objetivos das ajudas se alteravam de acordo com a mudança dos interesses em política externa, tendo no início sido destinada para a defesa dos direitos humanos e a consolidação do capitalismo durante a Guerra Fria, e, a partir dos anos 1990, destinada para a proteção de direitos humanos básicos, como saúde e educação, e reconstrução de guerra, segurança, estabilização e consolidação da democracia, com a criação da categoria de ajuda destinada a Democracia e Governança. (USAID, 2019)

Já a MCC, foi criada em 2004, durante o governo de George W. Bush, com o objetivo de conduzir as elites políticas a uma forma mais democrática de governar e a uma manutenção da liberalização da economia. Oferecem ajudas financeiras para estabilização política e melhorias nas condições estruturais e institucionais dos países. Os países passam por um estudo da organização para verificar se eles são elegíveis para essa ajuda, fazendo com que ela tenha uma característica de premiação para a adoção de práticas democráticas no passado. (TARNOFF, 2018)

A Promoção da Democracia nos Comitês do Legislativo

O bicameralismo do Congresso dos EUA, formado pela Casa dos Representantes e pelo Senado, se posiciona em política externa através dos comitês destinados à pauta, sendo eles o Comitê de Negócios Internacionais da Casa dos Representantes (CNICR) e o Comitê de Relações Exteriores do Senado (CRES). Ao longo da história, o comitê do Senado possuiu uma

tradição ativa na política externa, principalmente em casos de oposição ao presidente. McCormick (2005) analisa o comitê da Casa dos Representantes como um de participação histórica mais passiva, respondendo aos casos que eram propostos para discussão e monitorando seus andamentos. (MCCORMICK, 2005)

Ambas as casas do legislativo podem atuar em política externa de quatro formas possíveis: (1) legislativa-direta, através da formulação e votação de leis que influenciem diretamente objetos de política externa; (2) legislativa-indireta; através das resoluções conjuntas e procedimentais; (3) não-legislativa e direta, por consultas, audiências e auditorias de verificação orçamentária; e (4) não-legislativa e indireta, por meio de agenda-setting e diplomacia legislativa. (CARTER, 2015)

O CNICR, dos Representantes, possui em sua jurisdição oficial a promoção da democracia como parte de sua atuação, além de explicitar a responsabilidade de monitorar e legislar sobre a ajuda externa com o intuito de recolher informações para a revisão orçamentária do ano seguinte. É designado aos subcomitês o papel de garantir, através das leis e monitoramento, a manutenção dos interesses nacionais dos EUA em cada região focal. (US HOUSE OF REPRESENTATIVES, 2019)

Já o CRES, do Senado, possui uma documentação oficial que indica uma jurisdição mais ampla em política externa, tendo poderes de votação em casos de guerra, sendo um poder compartilhado com o Presidente, como discutido no início do capítulo. Suas funções também permitem um monitoramento do executivo em designações diplomáticas e em suas decisões de destinação das ajudas externas. Os subcomitês relacionados diretamente com a promoção da democracia são: o Subcomitê do Hemisfério Ocidental, Crime Transnacional, Segurança Civil, Democracia e Direitos Humanos, cujo escopo voltado para países da América Latina, acaba por abranger missões de promoção da democracia na região, assim como o Subcomitê sobre a Manutenção do Departamento de Estado e da USAID, Operações Internacionais e Desenvolvimento Bilateral Internacional, cuja função principal é a de supervisão das atividades dessas organizações. (US SENATE, 2017)

1.4. Pressupostos Metodológicos para a Análise.

Esta pesquisa lida com a análise das relações entre executivo e legislativo na formulação da política externa dos EUA para a Promoção da Democracia. Como apontado na introdução, a literatura possui uma lacuna em pesquisas sobre o assunto. Por esse motivo, para construir a

metodologia para o desenvolvimento desta pesquisa de modo a atender o objetivo central do trabalho, serão utilizados trabalhos que analisam tanto a presença do presidente dos EUA em política externa quanto trabalhos que analisam a presença do Congresso dos EUA em política externa. A discussão apresentada neste capítulo aponta fontes de grande importância para o desenvolvimento na literatura sobre as temáticas abordadas na pesquisa. No entanto, nesta seção cabe destacar apenas aquelas que contribuem substancialmente para a construção da metodologia desta pesquisa.

Dado que o objetivo central do trabalho é compreender o comportamento das negociações entre os poderes executivo e legislativo na formulação da política externa para a promoção da democracia, especificamente, no período que compreende os governos de George W. Bush (2001-2008) e Barack Obama (2009-2016), é necessário dividir esse objetivo em partes para montar a metodologia que irá auxiliar a pesquisa a alcançá-lo.

Em primeiro lugar, é preciso entender como funciona a política de promoção da democracia dos EUA. Em segundo lugar, é necessário compreender o comportamento das negociações entre os poderes executivo e legislativo dos EUA na temática de política externa. Em terceiro lugar, vale entender como isso se deu em um período anterior ao foco da pesquisa. Em seguida, cabe analisar os governos Bush e Obama separadamente para obter uma figura de cada cenário. E, por fim, é cabível comparar ambos os cenários para encontrar elementos que ajudem a compreender essa relação entre os dois poderes na política externa para a promoção da democracia. Esse roteiro, como posto na introdução, exemplifica-se pela construção dos capítulos desta pesquisa.

Dado que o capítulo 1 organiza-se para discutir pressupostos teóricos e metodológicos, foi escolhida para o capítulo 2 uma abordagem histórico-descritiva, buscando preservar os acontecimentos históricos, localizando a política externa dos EUA para a promoção da democracia dos no processo histórico do poder executivo e do poder legislativo dos EUA, respectivamente.

Para montar uma metodologia de pesquisa especificamente para os capítulos de análise dos mandatos Bush e Obama, capítulos 3 e 4 respectivamente, foi necessário o uso da literatura sobre a presença do Presidente e do Congresso dos EUA na tomada de decisão em política externa. Essa literatura geralmente trata cada um dos atores isoladamente, sob a máxima de que o presidente é mais propenso a se dedicar a assuntos internacionais do que o Congresso, como afirma Milner e Tingley (2015):

Presidentes são mais propensos a assumir uma postura internacional, porém somente quando conseguem vencer seus desafios domésticos. O apoio do Congresso ao internacionalismo, por outro lado, não é algo tido como certo; os legisladores sempre enfrentam a constante questão de como pagar pelo engajamento internacional, sendo que esses custos internacionais podem ser trocados por ganhos domésticos. Deve-se lembrar que legisladores podem ter sua agenda internacional própria, com prioridades que podem diferir das do Presidente. (MILNER e TINGLEY, 2015, p.34, tradução nossa)

Embora reconheçam uma possível primazia do presidente dos EUA em política externa, os autores afirmam que pode haver uma divergência de interesses por parte do Congresso. Essa obra de ambos os autores possui relevância para a pesquisa, pois ela trata da influência do presidente nos diversos braços da formulação da política externa, incluindo o Congresso. Dado que a pesquisa também apresenta a relação entre Presidente (poder executivo) e Congresso (poder legislativo), a obra oferece alguns elementos metodológicos a serem utilizados no desenvolvimento dos capítulos 3 e 4 especificamente.

Em primeiro lugar, ao abordar a influência do presidente no Congresso, os autores utilizam o voto nominal (*roll-call vote*) para verificar a influência do Presidente nos legisladores de seu partido nas votações relacionadas às pautas defendidas e requeridas pelo presidente. A importância do voto nominal para analisar instrumentos de política externa se dá pois

(...) permite um foco mais granular nos instrumentos da política externa do que os dados de orçamento. Nossa teoria implica que o presidente deve ser mais hábil para influenciar legisladores em seu partido para votar quando o assunto possui pouco custo distribucional doméstico e poucas divisões ideológicas. (MILNER e TINGLEY, 2015, p.121, tradução nossa)

De modo a verificar os instrumentos da política externa dos EUA para a promoção da democracia, apresentado neste capítulo, serão selecionadas e analisadas as votações nominais que trataram sobre o assunto da promoção da democracia de modo a verificar se houve algum tema que gerou divergências entre o presidente e membros de seu próprio partido, assim como de sua oposição.

O segundo elemento de análise para a interação ente os dois poderes na formulação da política externa dos EUA são as ordens executivas. Milner e Tingley (2015), apontam as ordens executivas como instrumentos de análise de sanções a países por parte do presidente, já que estabelecem ordens dadas pelo presidente com aprovação imediata, sem a necessidade da

sabatina do Congresso. É um instrumento de influência do presidente diretamente sobre a política externa do país. Na pesquisa, as ordens executivas serão utilizadas para verificar se o presidente emitiu ordens sobre instrumentos da política externa para a promoção da democracia e quais eram seus assuntos, dado que esse instrumento não passa pelo poder legislativo propositalmente. (MILNER e TINGLEY, 2015, p.37)

O terceiro elemento da análise de acordo com Milner e Tingley (2015) é a interação do presidente com as leis aprovadas pelo Congresso na temática de política externa. Sobre elas o presidente pode apoiar, assinar ou vetar a lei. As leis formuladas pelo Congresso que são apoiadas e/ou assinadas pelo presidente representam uma convergência de interesses entre ambos os poderes. No entanto as aprovadas pelo Congresso e vetadas pelo presidente, representam uma discordância entre os braços do governo dos EUA, mesmo em assuntos de política externa. O veto representa um posicionamento do presidente em se colocar como freio e contrapeso do poder legislativo, algo de grande impacto para a análise da pesquisa. Vale ressaltar que além do veto presidencial, o Congresso possui a oportunidade de anular esse veto, caso seja aprovado por 2/3 da Casa dos Representantes. Essas interações conflituosas entre os poderes analisados na pesquisa merecem destaque ao debater sobre os governos Bush e Obama especificamente. (MILNER e TINGLEY, 2015, p.38)

No entanto, somente esses três elementos não seriam suficientes para estabelecer a análise e atingir o objetivo central da pesquisa. A dimensão do discurso não poderia ser ignorada quando se considera a análise da política externa para a promoção da democracia. A força do discurso para a formação dessa política externa específica contribui para adicionar mais uma dimensão a essas três propostas por Milner e Tingley (2015). Castro Santos e Teixeira (2015) assim como Leite (2009), focam sua análise no poder do discurso para construção de interesses em política externa. Ambos os textos reconhecem uma abordagem pós-estruturalista para o uso do texto na pesquisa. O uso do discurso nessa abordagem, como aponta Leite (2009), enxerga

(...) as construções discursivas como elas mesmas construtoras da realidade. Isso significa dizer que não é possível apreender o conceito de identidade sem que se entenda todo o processo em que ela foi construída discursivamente – nesse ponto, remetendo à própria construção da realidade como um ato discursivo. (LEITE, 2009, p.36)

Dado esse poder do discurso como construtor da realidade ao ser emitido por um agente de grande importância para a formulação da política externa em questão, como o presidente dos EUA, foi escolhida a dimensão discursiva para compor a análise como um quarto elemento.

Os dados que formarão os capítulos 3 e 4 estão escolhidos e apresentados, no entanto resta agora para esta seção de metodologia, organizar sua apresentação ao longo dos capítulos. Ao tratar de dois governos compostos de dois mandatos de quatro anos cada, tem-se um período extenso que se não organizado de acordo com um fator comum, pode se apresentar como um grande desafio para uma pesquisa devido ao volume de dados. Para amenizar esse cenário, é necessário um fator de impacto suficiente para gerar rupturas nos governos, tornando possível dividi-los em diferentes períodos. Esse fator não está diretamente apontado na literatura. No entanto, analisando fontes bibliográficas sobre a assertividade do Congresso em Política Externa, como Cox e Stokes (2012), Lindsay (2003) e Raunio (2014), é possível identificar tal fator como sendo a Opinião Pública.

Cox e Stokes (2012) apontam como uma causa da maior assertividade do Congresso em política externa o que chama de “erros de cálculo” do presidente, gerando maior rejeição ao trabalho do presidente por parte da opinião pública, fazendo o Congresso agir assertivamente. (COX E STOKES, 2012, p.118). Já Lindsay (2003), aponta a posição desafiadora do Congresso ao Presidente nas pautas de política externa como uma consequência de ações falhas do presidente e o país não possui nenhuma ameaça substancial à sua segurança (LINDSAY, 2003, p.545). Por fim, Raunio (2014), ao discutir a participação do legislativo em política externa, destaca que parlamentares no Congresso dos EUA tendem a contabilizar os riscos eleitorais e quando uma decisão do presidente, também em política externa, sofre grande rejeição da opinião pública, o Congresso modifica seu posicionamento, tornando-se mais assertivo. (RAUNIO, 2014, p.549).

Escolhida a opinião pública como fator de organização dos capítulos, cabe agora decidir como utiliza-la para organizar os períodos. Para isso foram escolhidas as pesquisas de opinião relacionadas à aprovação e rejeição dos governos Bush e Obama, de 2001 a 2016. A disposição dos gráficos auxiliará a seccionar os capítulos e focar a análise de acordo com as especificidades das seções.

Por fim, para unir ambas as análises, o capítulo conclusivo irá verificar os resultados e identificar se eles auxiliaram a cumprir o objetivo central da pesquisa e o que eles disseram sobre as relações entre os poderes executivo e legislativo para a formulação da política externa dos EUA para a promoção da democracia. Além disso, analisará também o porquê dessa temática não ser abordada especificamente na literatura sobre a promoção da democracia pelos EUA.

CAPÍTULO 2 – O HISTÓRICO PAPEL DOS EUA EM PROMOVER A DEMOCRACIA

A política externa dos Estados Unidos para a Promoção da Democracia durante os anos dos mandatos de George W. Bush e Barack Obama é produto de um processo histórico formado por respostas e revisões geradas pelas pressões externas e processos decisórios domésticos característicos das tomadas de decisão vividas pelo país. Este capítulo analisa esse processo histórico pelos olhos dos poderes Executivo e do Legislativo, tendo início nas cláusulas da Constituição e finalizando nos anos de Bill Clinton, com o objetivo de caracterizar o status dessa política até o marco-histórico desta pesquisa.

2.1 A histórica participação do poder Executivo na Promoção da Democracia

Debates sobre o desenvolvimento da democracia nos Estados Unidos datam desde a formação da configuração política atual do país, como pode-se observar nos Artigos Federalistas de 1787 e 1788, escritos por Hamilton, Jay e Madison. Na coletânea de artigos políticos, era discutida a forma como se daria a lógica do sistema de governo a ser implementado, defendendo o Federalismo ante ao então presente sistema de Confederações.

Tendo tais ideias reverberado na escritura do documento da Constituição de 1789, instalando o federalismo no país, os artigos passaram a ter uma grande importância e relevância histórica. Ao defender a construção de uma União Federalista de Estados, Jay, nos artigos dois e três, coloca a solidez da União como uma condição para a garantia e manutenção da segurança da população em relação a litígios com países vizinhos. O autor também argumenta, em seu artigo quatro:

Se virem que nosso governo nacional é eficiente e bem administrado, nosso comércio prudentemente regulado, nossa milícia adequadamente organizada e treinada, nossos recursos e finanças parcimoniosamente administrados, nosso crédito restabelecido, nosso povo livre, satisfeito e unido, ficarão muito mais dispostos a cultivar nossa amizade que a provocar nossa indignação. (JAY, 1789, Art. 4, tradução nossa)

No trecho do artigo acima, Jay coloca uma preocupação em mostrar que, dentre outros fatores, o povo é livre. O trecho não pode ser considerado como uma intenção de promover a democracia de fato, pois nada diz a respeito de levar tais fatores aos Estados estrangeiros. Isso se deve ao fato de que os EUA nesse período não eram uma liderança no sistema internacional, não estando na agenda, portanto, a influência aos outros países em questões internas (LEE, 2017). No entanto, há uma preocupação em demonstrar a liberdade do povo aos outros países,

colocando tal fator como de grande importância para que seja cultivada a amizade e não o conflito.

A política externa durante o governo de Thomas Jefferson apresentou uma intenção de articular a promoção da liberdade à Ordem Mundial vigente (SMITH e LEONE, 1995). Com o objetivo de analisar a política externa Jeffersoniana, Tucker e Hendrickson (1992) em seu livro *“Empire of Liberty”*, apresentam a tese de que Jefferson, dentro do plano de expansão do território dos Estados Unidos, anexava também a expansão das liberdades democráticas aos países vizinhos, subordinando a política doméstica à política externa para tal propósito. Porém, a expansão das liberdades, de acordo com os autores, não era tida como propósito, mas sim como uma consequência da garantia da segurança nacional através da expulsão de grandes impérios em territórios vizinhos, como o Espanhol e o Francês¹². (TUCKER e HENDRICKSON, 1992, p.238)

Embora Jefferson tenha inaugurado a ideia de levar a democracia que estava em desenvolvimento no território estadunidense a outros Estados através de seu “Império de Liberdade”, a discussão sobre o desenvolvimento de uma política externa coordenada para a promoção de tais valores ocorreu somente durante o mandato do presidente Woodrow Wilson (1913-1921), sendo por isso considerado um dos fundadores da política externa para a promoção da democracia desenvolvida atualmente (HUBER, 2015; BOUCHET, 2010; MARKAKIS, 2012).

Foi a partir de um discurso proferido em 2 de abril de 1917, a respeito da declaração de guerra dos Estados Unidos contra a Alemanha no contexto da I Guerra Mundial, que a missão de tornar o mundo “seguro para a democracia”¹³ se tornou explícita durante seu governo. Até então, para missões referentes à promoção da democracia, o presidente realizava ações cirúrgicas de cunho bilateral com foco na América Latina¹⁴ (HUBER, 2015). Somente após o escalar dos conflitos com a Alemanha, através da Liga das Nações, que a ideia foi colocada no

¹² “(...). De um modo ou de outro, eles [interesses de Jefferson na expansão territorial] eram todos virtualmente uma expressão do propósito Americano. Tal propósito, articulado por Jefferson no início da história republicana [dos EUA], é para promover a causa da liberdade no mundo. Foi em razão da perseguição de tal propósito, bem como devido à busca por interesses de segurança nacional, que a política doméstica tem sido subordinada à política externa”.

¹³ “The world must be made safe for democracy. Its peace must be planted upon the tested foundations of political liberty.” (Joint Address to Congress Leading to a Declaration of War Against Germany (1917))

¹⁴ Missões ao México, em 1914; ao Haiti, em 1915; e à República Dominicana, em 1916. (SMITH e LEONE, 1995)

plano multilateral internacional pela primeira vez¹⁵. No entanto, a proposta de Wilson não perdurou devido aos desafios surgidos com a Grande Depressão e à incapacidade de evitar uma nova guerra, tendo como consequência os conflitos da II Guerra Mundial. (ORZOFF, 2016)

O período pós-Segunda Guerra na Política Externa dos EUA pode ser caracterizado como uma preocupação do país com seus aliados na guerra, ilustrada pelo Plano Marshall, de 1948¹⁶, e com os receios do avanço da influência soviética nos continentes americano e europeu, culminando na criação da Organização dos Estados Americanos (OEA) e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) (HUBER, 2015; BOUCHET, 2010). O Plano Marshall também representava uma busca pela estabilidade econômica e estrutural não somente de seus aliados, mas também de antigos inimigos do período da Segunda Guerra (Alemanha, Áustria e Itália), visando a manutenção de tais alianças através da manutenção de suas respectivas democracias. O mesmo pode ser dito em relação à OEA, cujo objetivo de constituição, no espectro dos interesses de política internacional dos EUA, foi a manutenção da aliança do país norte-americano com os países da América Latina, dado o momento que se despontava como uma liderança no sistema internacional. (BOUCHET, 2010)

Já na Guerra-Fria, durante o mandato de John F. Kennedy (1961-1963), o desafio de lidar com o governo do Shah Reza Pahlevi no Irã levou um novo molde à política de Promoção da Democracia do país (COLLIER, 2013). O projeto de deposição do governo iraniano que trazia ameaças à democracia, trouxe à tona uma combinação de desenvolvimento econômico e desenvolvimento político, resultado da recém-assinada Aliança Para o Progresso (1961). Por esse fator, a democracia passou a ser promovida com o objetivo de manter o sistema econômico em convergência com os interesses dos Estados Unidos (COLLIER, 2013). De modo a sustentar institucionalmente essa política voltada ao desenvolvimento, o governo criou a *United States Agency for International Development* (USAID), de modo a institucionalizar o plano de desenvolvimento econômico, tendo como um de seus pilares, a democracia (COLLIER, 2013).

A ação dos EUA para promover a democracia durante o período da Guerra-Fria foi também perfurada por controvérsias (HUBER, 2015; POPPE, 2010). Concentrado, principalmente, durante os governos de Lyndon Johnson (1963-1969), Richard Nixon (1969-

¹⁵ A Liga das Nações surgiu em 1919, como consequência do documento elaborado pelo presidente Wilson, contendo 14 pontos para o fim da Primeira Guerra e a Manutenção da Paz. O 14º ponto diz: “Uma associação geral das nações deve ser formada sob acordos específicos para o propósito de garantir mutuamente condições de independência política e integridade territorial para grandes e pequenos países”.

¹⁶ O Plano Marshall (1948) teve como objetivo a contenção do avanço soviético, assim como do comunismo, através da cooperação econômica com países europeus aliados e devastados pela Guerra buscando uma reconstrução para a manutenção de empregos, fornecimento de alimentos e reestruturação do comércio.

1974) e Gerald Ford (1974-1977), o país apoiou deposições de presidentes tidos pelas forças de inteligência americanas como próximos ao comunismo, substituindo-os por governos autoritários, porém aliados aos interesses econômicos dos EUA no contexto da época¹⁷. (ROPER, 2013)

Após um conturbado e controverso período da política externa, Jimmy Carter (1977-1981) assume a presidência com a missão de melhorar a imagem do país doméstica e internacionalmente. Para tal, inicia uma campanha internacional para a preservação e promoção dos Direitos Humanos. A temática dos Direitos Humanos para o contexto da época foi apresentada pelo presidente como condicional ao envio de ajuda econômica e/ou militar aos aliados (SMITH e LEONE, 1995). Com a definição de Direitos Humanos escolhida pelo governo¹⁸, estavam presentes os direitos políticos característicos do sistema democrático, dando uma nova face à política externa para a Promoção da Democracia. A política externa de Carter apresenta um distanciamento inicial da *Realpolitik* do anterior Secretário de Estado, Henry Kissinger¹⁹. É também um ponto de entrada na *détente*, fase final da Guerra Fria, devido à preferência pelos meios diplomáticos em detrimento dos militares, crescendo, através dos valores liberais e democráticos, a influência dos EUA na Ordem Mundial vigente. (DUMBRELL, 2013)

Nos últimos anos de Guerra Fria, marcados pela queda da União Soviética com a constante ascensão da influência política e econômica dos EUA e, em consequência, dos valores democráticos, a Promoção da Democracia ganhou uma nova face. Com o país ainda dividido em relação às crises à imagem nacional com a Guerra do Vietnã e o escândalo de Watergate na presidência de Nixon, a presidência de Ronald Reagan (1981-1989) tinha como primeiro objetivo fortalecer o sistema bipartidário americano (PEE e SCHMIDLI, 2019; NAU, 2013). De modo a buscar uma maior coesão no bipartidarismo doméstico, Reagan incentivou a criação

¹⁷ Casos como o Congo, com o governo de Mobutu (1965-1997); Indonésia, sob o governo de Suharto (1967-1998); o apoio ao Golpe de Estado na Grécia, colocando uma junta militar no poder (1967-1974); o Golpe de Estado no Chile, dando início à ditadura de Pinochet (1974-1990); El Salvador, em que o candidato do corpo militar venceu em eleições com validade questionável (1974-1979); e Filipinas, com o decreto de Lei Marcial de Ferdinand Marcos em 1965. (ROPER, 2013)

¹⁸ “1) Respect for the integrity of the person, including freedom from torture, cruel, inhuman or degrading treatment of punishment; arbitrary arrest or imprisonment; denial of fair public trial; and invasion of the home; 2) Government policies relating to the fulfillment of such vital needs as food, shelter, health care, and education; 3) Respect for civil and political liberties, including freedom of thought, speech, press, religion, and assembly; freedom of movement within the country, foreign travel and emigration; freedom to participate in the political process; 4) Government attitude and record regarding international and non-governmental investigation of alleged violations of human rights.” (SMITH e LEONE, 1995, p.242)

¹⁹ Henry Kissinger foi Secretário de Estado de 1973 a 1977, durante os governos Nixon e Ford. A *Realpolitik* era a política externa seguida pelos EUA, a qual previa um comportamento intervencionista e de contenção do comunismo, no contexto da Guerra Fria.

do *National Endowment for Democracy* (NED), o qual era formado pelas alas internacionais de ambos os partidos Republicano e Democrata²⁰, dando a ambos os partidos uma participação no desenvolvimento da política de promoção da democracia. Internacionalmente, Reagan lidou com a decadência de repúblicas soviéticas e países com governos autoritários (PEE e SCHMIDLI, 2019). O maior desafio era fazer com que a transição de tais governos culminasse na democracia e no livre mercado (NAU, 2013). O surgimento do NED, trouxe a participação da sociedade civil na promoção da democracia, ao passo que, para implantar políticas eficazes, o escopo de trabalho da organização conta com o apoio a ONGs locais, sendo um legado do governo para a política externa em questão. (PEE e SCHMIDLI, 2019)

Quando assumiu a presidência em 1989, o ex-vice-presidente George H. W. Bush assumia também o país em nova etapa de sua ascensão internacional. A queda do muro de Berlim, no mesmo ano, representou o fim derradeiro do período da Guerra Fria, dando início à uma “Nova Ordem Mundial”²¹. Diferente dos anos Reagan, o mandato de H. W. Bush leva ao país um maior pragmatismo em sua política externa, como a Promoção da Democracia (SMITH e LEONE, 1995). Embora iniciativas na América Latina fossem realizadas, como a *Enterprise for the Americas Initiative* (EAI) e a missão de deposição de Somoza na Nicarágua (SMITH e LEONE, 1995), o foco da política externa estava na democratização e abertura de mercado nos países do Leste Europeu e antigas Repúblicas Soviéticas, com o objetivo de evitar um reerguimento do comunismo internacionalmente (NAU, 2013). H. W. Bush inclui em sua política externa a importância da ONU como um fórum internacional e espaço para garantir a estabilidade política e econômica dessa “nova ordem”, sendo um lugar de manutenção multilateral da democracia. (NAU, 2013)

Na presidência de Bill Clinton (1993 – 2000), o país encaminhava-se para a consolidação de seu projeto de expansão econômica com o crescimento global do capitalismo nas ex-repúblicas soviéticas. De modo a buscar tal consolidação, o presidente traçou uma estratégia de “amplificação democrática” (BRIDOUX e KURKI, 2014), perseguindo a expansão das democracias de livre mercado (SMITH, 1995). A promoção da democracia tornava-se um propósito para a política externa dos EUA, de modo que, com a democracia,

²⁰National Democratic Institute for International Affairs (NDI), do Partido Democrata, e o International Republican Institute (IRI), do Partido Republicano.

²¹Trecho do Discurso Inaugural de Mandato do Presidente George H. W. Bush, proferido em 11 de setembro de 1990, que diz: “Out of these troubled times, our fifth objective—a new world order—can emerge: a new era—freer from the threat of terror, stronger in the pursuit of justice, and more secure in the quest for peace. An era in which the nations of the world, East and West, North and South, can prosper and live in harmony.” (NATIONAL ARCHIVES, 2018)

abria-se o caminho para o comércio e a facilitação da manutenção da segurança nos âmbitos nacional e internacional (BOUCHET, 2015). É possível destacar quatro principais objetivos da promoção da democracia em Clinton, sendo eles: “ (1) criar uma aliança de mercado com as democracias existentes; (2) acolher novas democracias; (3) enfrentar a agressão em não-democracias; e (4) desenvolver uma agenda humanitária com a promoção da democracia” (BOUCHET, 2015, p.62). A organização do desenho institucional, principalmente no que condiz à definição de competências entre a USAID, o NED e as demais agências, bem como o reconhecimento da importância de trabalhar com organismos multilaterais - como a ONU, a OEA e a OSCE - foram os maiores legados do governo Clinton para a promoção da democracia.

O governo seguinte, de George W. Bush, assume a política de Promoção da Democracia voltada para a manutenção da segurança nos planos nacional e internacional, buscando a consolidação comercial e econômica do país e de seus aliados, assim como a luta pela defesa dos direitos humanos em autocracias. Os maiores desafios da política até o momento em questão, final do ano 2000, estão concentrados no Leste Europeu, com as ex-repúblicas soviéticas; na Rússia, cujo objetivo se converge a impedir o ressurgimento da URSS e da influência comunista no sistema internacional; e na América Latina, ao auxiliar as novas democracias e os novos mercados que surgiram com as aberturas e redemocratizações. (BRIDOUX e KURKI, 2014)

2.2 A Ação do Legislativo no Histórico da Promoção da Democracia dos EUA

De acordo com a análise do sistema político dos Estados Unidos no processo decisório de política externa, o Poder Legislativo também possui uma importante participação. No que tange a Promoção da Democracia, o Congresso foi responsável por aprovar, reprovado e/ou adaptar algumas medidas iniciadas pelos presidentes em exercício, como também agravar discussões que levaram à proposta de novas. A seguinte seção apresentará esses momentos, iniciando pelo projeto da Liga das Nações de Wilson, passando pelo Plano Marshall, pela criação da OEA, Aliança Para o Progresso, a criação da USAID, o período de intervenções, a criação do NED e os projetos do governo Clinton de modo a expor como a ação do legislativo norte-americano se deu durante os momentos destacados na seção anterior nas discussões da Política Externa para a Promoção da Democracia.

Como ponto de partida para essa análise, tem-se o projeto da Liga das Nações. Quando foi colocado em pauta, no ano de 1920, o 66º Congresso estava formado por uma maioria Republicana, tanto na Casa dos Representantes quanto no Senado. O projeto em questão era o

Tratado de Versailles, tratado que designava as responsabilidades da I Guerra Mundial à Alemanha e tratava de outras provisões, inclusive a criação da Liga das Nações, e necessitava sua ratificação no Congresso, que acabou por ser rejeitado. Tanto Dorsey (1999), quanto Johnson (1993), Mervin (1971) e Thompson (2013), atribuem a rejeição do Tratado ao erro de cálculo que Wilson, do partido Democrata, teve em relação ao Congresso, com maioria Republicana. Dorsey (1999) aponta o erro de cálculo no momento em que o presidente não incluiu membros do legislativo nas negociações do Tratado. Já Johnson (1993), coloca o peso da rejeição nos Artigos X e XI do estatuto da Liga, o qual versam sobre a imediata resposta de todos os membros diante de um Ato ou Declaração de Guerra a qualquer membro, o que vai contra um Congresso que queria deixar de ser isolacionista, porém com uma entrada sutil no plano internacional.

No entanto, é Mervin (1971) quem apresenta uma justifica que coloca os membros internos do Legislativo como protagonistas. O autor indica um nome como principal articulador do Congresso para o caso, Henry C. Lodge, líder da maioria (Republicanos) no Senado. A grande rejeição dos artigos X e XI pelos membros do Congresso foi o estopim de uma guerra entre Wilson e Lodge pela conquista da opinião pública norte-americana. Wilson, tentando convencer a população para que o apoiasse, e Lodge, apresentando ao público as ressalvas feitas pelo Congresso para que rejeitasse. Devido ao escalonamento desse litígio, a aprovação do Tratado estava atrelada a uma vitória de Wilson e do partido Democrata, assim como sua rejeição representava uma vitória para o partido Republicano. Os Republicanos no Congresso não eram contrários à criação de uma Organização Internacional baseada em princípios democráticos, porém as disputas domésticas e o que Lodge interpretou como um desrespeito à divisão dos poderes, suprimiram essa decisão em política externa. O Tratado foi rejeitado e os EUA não fizeram parte do embrião da Liga das Nações. O esforço dos Republicanos, ao fim, culminou na eleição do presidente Republicano, Warren Harding, em 1920. (MERVIN, 1971)

Durante o período do governo Truman, com o 80º Congresso sob maioria Republicana, a administração em curso colocou a necessidade de um plano para a reconstrução de países aliados que foram dizimados na Segunda Guerra Mundial a fim de evitar uma grande crise como a de 1929. (FOLLY, 2013). Proposto o Plano Marshall em 1947, que visava a recuperação econômica do Oeste Europeu, cabia ao Congresso a missão de aprovar ou rejeitar a medida, pois ela requeria parte do orçamento nacional voltado às ajudas externas para sua implantação. As negociações do Secretário de Estado, George Marshall, com o Congresso dependiam da compreensão do escopo do Plano. Hitchens (1968) e Cromwell (1979) caracterizam a

necessidade de desenvolver o escopo como essencial devido à alocação de recursos necessária para sua realização, sendo que Marshall advogava por iniciativas nacionais e personalizadas, enquanto o Congresso pedia por uma iniciativa regional generalizada. O bipartidarismo norte-americano foi outro empecilho encontrado por Marshall, secretário de Estado de um presidente Democrata, ao tentar convencer o Congresso, de maioria Republicana. (CROMWELL, 1979)

Porém, as divisões intrapartidárias, entre internacionalistas e isolacionistas, em ambos os partidos, foi um fator favorável para que Marshall conseguisse driblar a oposição total do partido oposto. Ao contrário de Wilson, Marshall não ignorou o partido de oposição e negociou o apoio do senador Vandenberg para conquistar os internacionalistas do partido Republicano (CROMWELL, 1979). Vandenberg, figura respeitada no Senado e em seu partido, conseguiu apoio de outros dois influentes senadores Republicanos, Connelly e George, e formaram o *Harriman Committee* para revisar o plano de acordo com as demandas dos parlamentares opostos. Hitchens (1968) compila essas demandas em três principais: (1) reduzir o alto custo operacional; (2) provar a eficácia no combate ao comunismo; e (3) evitar ações que caracterizem o país como imperialista. O comitê formado apresentou o Plano revisado e conseguiu angariar maiorias em ambos os partidos, fazendo com que o Plano Marshall fosse aprovado pelos aliados europeus e implantado em 1947. (HITCHENS, 1968)

Ainda no contexto da Guerra Fria, outra política relevante para a promoção da democracia que teve participação essencial do Congresso, foi a Aliança Para o Progresso (1961-1969). Durante esse período, as quatro configurações do Congresso foram de maioria do partido Democrata, enquanto a presidência também era ocupada por um Democrata. Ao debater sobre o papel do Congresso na aprovação da Aliança, Johnson (1999) aponta a diferença de abordagem entre os partidos Democrata e Republicano, o primeiro sendo a favor de uma política mais branda, através de reformas e estabilização política, e o último, a favor de intervenções e prospectos de abertura de mercados (JOHNSON, 1999). Dada a tendência do avanço comunista para o Oeste, os EUA decidiram por discutir uma nova abordagem que fosse além dos empréstimos financeiros, buscando incluir o desenvolvimento e manutenção das instituições políticas para os acordos bilaterais (TAFFET, 2007).

A coalisão da presidência com o Congresso foi extremamente forte e os projetos apresentados eram aprovados com grande facilidade, porém a partir de 1962 o cenário mudou (JOHNSON, 1999). A disputa entre os senadores Hickenlooper (Republicano) e Morse (Democrata), levaram à tona as subdivisões dos partidos. Após ter sua uma emenda sobre a Aliança derrubada por outra emenda proposta pelo senador Democrata, Hickenlooper escolheu

a ala conservadora do Congresso como alvo para angariação de apoio e conseqüente oposição ao projeto da Aliança (JOHNSON, 1999). O presidente Kennedy, ao propor uma abordagem militarizada à Aliança em 1963, após a Crise dos Misseis de 1962, levantou dúvidas dos Democratas de ideologia liberal, maioria no Congresso, a respeito da natureza do projeto (PETERSON e BROPHY, 1986). Kennedy e os Conservadores optavam pela ajuda militar com o objetivo de propor estabilidade ao implantar reformas. Já os Democratas liberais apresentavam um receio no momento em que a força militar criada poderia tomar as rédeas da política e sua contenção seria mais dispendiosa (TAFFET, 2007). Os casos do Haiti, Peru, Nicarágua e República Dominicana foram os maiores alvos de críticas dos Democratas liberais nesse período. Johnson (1999); Peterson e Brophy (1986) e Taffet (2007) colocam o fim da Aliança Para o Progresso no ano de 1969. As ações do país, sob a presidência de Lyndon Johnson, eram alvos de críticas da maioria Liberal do Congresso, Republicanos e Democratas, fazendo com que cortassem o orçamento da Aliança. Johnson (1999), caracteriza o momento como uma reafirmação do legislativo sobre seu papel e importância na política externa do país no período da Guerra Fria. (JOHNSON, 1999)

As controvérsias geradas pelo estigma da Guerra do Vietnã na equação presidência, congresso e política externa, davam ao Congresso uma maior participação em assuntos de Política Externa, reafirmando os freios e contrapesos característicos do país. As resoluções aprovadas no Senado em 1969 e em 1971, colocavam o Legislativo como necessário para a aprovação da participação do país em conflitos internacionais (KOLODZIEJ, 1975). Vale recordar que em 1973, o Congresso aprovou o “*War Powers Resolution*” (WPR) que define três medidas sobre o uso das forças armadas: (1) O Congresso emite a declaração oficial de guerra; (2) Todo uso das forças armadas deve passar por aprovação do Legislativo; e (3) O presidente pode apenas aprovar um ataque se as tropas do país estarem sob ataque inimigo. O WPR também estipulou um teto para as ajudas externas do país que dava prioridade máxima para a defesa, movendo o foco das ajudas financeiras e militares (KOLODZIEJ, 1975).

Outro marco da ação do Congresso no período foi a forte auditoria nas ações de política externa do país feita pelo Senador Stuart Symington (Democrata-Missouri), membro e liderança do Comitê de Relações Exteriores do Senado, que perdurou durante as presidências de Nixon e Ford (JOHNSON, 2005). Symington buscou expor as incongruências e operações desconhecidas do Legislativo, com o objetivo de mostrar o abuso do poder executivo na política externa (JESPERSEN, 2002). No tempo de Ford na presidência, o Congresso, com uma grande força em política externa, fazia constantes cortes nos projetos e resoluções que vinham da

presidência (JOHNSON, 2005). O principal alvo de críticas do Legislativo à política externa, resultado da auditoria de Symington, foi a ação no Sudeste Asiático, principalmente no Vietnã e Camboja. Apoiados pela opinião pública, o Senado ordenou cortes imediatos a ajudas financeiras e militares a esses países, identificando uma perda de foco da política externa no momento da *détente* (JESPERSEN, 2002). Ambas as casas do Legislativo tendiam para um novo rumo para a política externa, voltada para uma maior ênfase nos direitos humanos devido às consequências da Guerra do Vietnã, menores gastos militares do Pentágono e uma continuidade da ação legislativa em política externa (JOHNSON, 2005).

A ênfase nos Direitos Humanos colocava em concordância o executivo e o legislativo durante os anos da presidência Carter (1977-1981) no que concerne uma retórica comum para a política externa para a Promoção da Democracia. No entanto, o contexto da Guerra Fria direcionou a discussão entre o executivo e legislativo para três tópicos centrais: (1) Negociações do SALT II; (2) Canal do Panamá e (3) a tensão entre Somoza e Sandinistas na Nicarágua (JOHNSON, 2005).

O tema dos Direitos Humanos permeou as três negociações entre o executivo e o legislativo destacadas acima. A primeira delas, sobre o SALT II²², no Congresso foi proposta a Emenda Helms em 1979, que versava sobre a necessidade de colocar os direitos humanos como cláusula do acordo, de modo que, ao violar os direitos humanos, o país estaria violando o SALT II como um todo. Carter abraçou a cláusula e apoiou sua aprovação. (KAUFMAN, 2016). Sobre o Canal do Panamá, proposta por Carter e apoiada pela maioria Democrata no Congresso, estava em discussão a medida de devolver o controle do Canal ao governo panamenho, como um ato de reconhecimento de sua soberania e da autodeterminação de seu povo. Embora rechaçado pela oposição Republicana, a medida foi aprovada e o controle do canal foi devolvido ao país em 1979 (RIBUFFO, 2016). Por fim, a tensão entre o governo Somoza e o movimento Sandinista na Nicarágua representaram um dilema para a relação executivo-legislativo dos EUA em política externa. Enquanto um grupo de senadores do partido Democrata, liderados por Ted Kennedy (Democrata), condenavam Somoza de violar os direitos humanos e pediam a suspensão da ajuda externa ao país, outros compunham o “Lobby de Somoza” (JOHNSON, 2005, p. 247), liderados pelo senador Charles Wilson (Democrata), que defendiam a presidência de Somoza e buscavam a continuidade da ajuda externa dos Estados Unidos (JOHNSON, 2005). A grande influência dos apoiadores de Somoza no Congresso fez com que conseguisse

²² Acordo para a cessão da corrida armamentista entre os Estados Unidos e a União Soviética no contexto da Guerra Fria.

manter a ajuda externa a curto-prazo, porém o governo Carter, junto com os Democratas que se opunham a Somoza, liderados pelo Senador Edward Zorinsky, emitiram um relatório reconhecendo a legitimidade do movimento Sandinista, permitindo-os assumir o governo em 1979 (JOHNSON, 2005).

Reagan assume a presidência em 1981 com um Congresso que almejava consolidar sua importância sobre os processos de política externa através do controle do orçamento, buscando a defesa dos direitos humanos. O confronto entre executivo e legislativo nessa pauta, afetava também a opinião pública, que via uma descoordenação no sistema político (COLLIER, 1996). O caso de El Salvador ilustra essa relação entre os dois poderes. O Congresso e o presidente Reagan estavam de acordo ao enviar ajuda militar ao país em 1984 para auxiliar Duarte a combater a guerrilha de esquerda, considerada pelos EUA como uma ameaça comunista. Devido à *détente*, o Congresso apresentava certos receios quanto ao escalonamento de conflitos em El Salvador e se mostrava preocupado com violações nos direitos humanos. Em 1985, quando Reagan pede um aumento no montante destinado à ajuda militar para o país, o Congresso veta e propõe uma redistribuição de valores para a ajuda econômica e ao desenvolvimento social. A partir desse caso, o Congresso, sob maioria Democrata, coloca a defesa dos direitos humanos como cláusula condicional para a aprovação de qualquer pedido de ajuda externa (COLLIER, 1996).

Aos anos finais da Guerra Fria, entra em discussão no Comitê de Relações Exteriores do Congresso o constante desgaste da participação oficial do governo do país em promover e defender a democracia quanto à sua imagem internacionalmente. Estava em pauta em 1984 o “*Democracy Program*”, uma iniciativa do legislativo e dos partidos Democrata e Republicano para desenvolver projetos para a promoção e defesa da democracia (PEE e SCHMIDLI, 2019). O dilema discutido no Congresso tinha como ponto central o conflito entre levar a democracia em não-democracias e afetar interesses de segurança nacional. Os Democratas buscavam apoiar lideranças democráticas em países não-livres para que esses instalassem a democracia no país em questão, porém viam que quando a situação se tornasse crítica, Reagan iria preferir a aliança com o governo não democrático do que tomar o lado da liderança em desenvolvimento. Já os Republicanos viam que a simples intenção do governo em apoiar tais programas de desenvolvimento de lideranças democráticas insurgentes, causaria uma desestabilização nas alianças atuais do país (PEE e SCHMIDLI, 2019). Para resolver esse dilema bipartidário, ambas as partes decidiram pela criação de um órgão que pudesse atuar sem amarras governamentais e com a participação de membros do setor privado e de ambos os partidos (CAROTHERS, 1994).

Além disso, o Congresso decidiu que a manutenção do NED seria feita por orçamento do legislativo destinado ao programa, mantendo ainda um certo controle sobre a pauta (PEE e SCHMIDLI, 2019).

Nos anos seguintes, ficava sob o 101º e o 102º Congressos a missão de lidar com as consequências do fim da Guerra Fria e da queda da União Soviética para a política externa do país no âmbito do Legislativo. Em uma ação conjunta entre o executivo e o legislativo, virou lei em 1992 o “*FREEDOM Support Act (FSA)*”, medida levada em pauta pelo senador Claibourne (Democrata), que buscava coordenar uma ação do país para os desafios correntes à democracia no sistema internacional com o clima de transição das ex-repúblicas soviéticas e países aliados (JOHNSON, 2005). Com foco nesses países, o ato aprovado após seis meses de negociações entre as casas e a presidência, instituiu também os “*Democracy Corps*”, uma força-tarefa de cunho “quase-governamental” com participação de membros do setor privado voltada para a manutenção e desenvolvimento das instituições políticas e da sociedade civil. (US CONGRESS, S.2532, 1992).

Com a aprovação do FSA, os EUA, sob a presidência de George H. W. Bush, tinham a oportunidade de trazer a União Soviética para a nova “onda de democratização” que ocorria no sistema internacional (HUNTINGTON, 1991) e completar seu rito de passagem da ordem da Guerra Fria para uma “Nova Ordem Mundial”, como colocou o próprio presidente Bush em 11 de setembro de 1991. No entanto, novas questões foram colocadas pelos membros do Congresso a respeito do novo momento da política internacional e que novos desafios ele colocava para a segurança do país (ZEULI e RUTTAN, 1996). As ressalvas feitas ao FSA, feitas pela ala Conservadora do partido Democrata, podem ser resumidas em um ponto único: o país não estava em um momento econômico saudável para dispor de parte significativa do orçamento para ajuda externa, o que gerava discussões no Legislativo sobre comprometer o doméstico em detrimento da posição do país no sistema internacional e, por esse motivo, as ajudas externas do momento em diante deveriam estar condicionadas a casos de defesa dos direitos humanos (TARNOFF, 2004).

Quando Bill Clinton entra para a presidência em 1993, o Congresso entrava em um período de recuperação da maioria Republicana com o resultado das novas eleições de meio-termo. Seguindo as discussões do FSA, a nova maioria legislativa possuía um maior foco ao doméstico em detrimento do internacional, uma tendência conservadora do partido Republicano. Um dos alvos dessa mudança foi a USAID, dado que a nova maioria não concordava com a manutenção da ajuda externa (FLECK e KILBY, 2001). Encabeçada pelo

senador Republicano Jesse Helms, então líder do comitê de Relações Exteriores do Senado, e outros membros do partido, surgia uma campanha no legislativo para o fim da USAID como marco do corte das ajudas externas. A oposição a essa campanha veio pela liderança do Senador Democrata John Kerry, que advogava por uma independência da USAID para que conseguisse buscar fundos no setor privado (FLECK e KILBY, 2001). Clinton vetou os cortes à USAID em 1996, pois o projeto que discutia o futuro da organização, apresentava um plano de remanejamento de pessoal no Departamento de Estado, e o presidente julgou que comprometeria o processo de decisão presidencial em política externa.

Mesmo com a discussão em relação ao futuro da USAID e da ajuda externa em si, a proximidade com o fim da Guerra Fria trazia novos desafios ao país no espectro da promoção da democracia. O Congresso aprovou projetos para o desenvolvimento de lideranças democráticas em ex-repúblicas soviéticas, países africanos e na América Latina. O “*FRIENDSHIP Act*” aprovado em 1993, abordava as reformas necessárias nas democracias emergentes, com o foco da medida voltado para a democratização da Rússia, buscando salientar a importância dos direitos humanos para a cooperação entre ambos os países (US CONGRESS, H.R.3000, 1993). Seguindo o mesmo princípio de manutenção da democracia e dos direitos humanos, em 1999 virou lei o “*Trade and Development Act*” que direcionava ajudas para a promoção e desenvolvimento da democracia na África Subsaariana, no Caribe e em ex-repúblicas soviéticas (US CONGRESS, H.R. 434, 1999).

Nesse contexto, o Legislativo também discutiu casos de transição de regimes, como na África do Sul, no Iraque e no Peru. Em 1993, foi aprovado o “*South African Democratic Transition Act*” que pedia eleições livres e justas à África do Sul, permitindo uma democratização do país e, principalmente, o fim do regime do Apartheid. A lei reforça a importância dos direitos humanos para uma democracia consolidada e reconhece a força do papel das ONGs para o sucesso do projeto na sociedade civil (US CONGRESS, H.R.3225, 1993). O mesmo foi feito para o Iraque, com o “*Iraq Liberation Act*” em 1998, que instituía um apoio à oposição democrática ao governo de Saddam Hussein, jugado pelo Congresso como autoritário. No projeto, é definida como “oposição democrática” aquela que busca promover a eleição livre e justa de líderes, defender os direitos humanos e prospectar a paz para o país e região. A elas eram oferecidas ajudas em comunicação e propaganda, aparato militar e ajuda humanitária (US CONGRESS, H.R. 4655, 1998). Por fim, o Peru foi tema de uma resolução conjunta entre o Senado e a Casa dos Representantes aprovada no ano 2000, a “*S. J.Res. 43*”, que buscava aconselhar o país sobre a necessidade das eleições, apontando que a falta delas

resultaria num obstáculo à continuidade da política antinarcoóticos dos EUA e, consequentemente, na necessidade de revisão de todas as ajudas financeiras e humanitárias em curso ao Peru (US CONGRESS, S.J.RES.43, 2000).

O processo de formulação da política externa para a Promoção da Democracia, o qual envolve uma constante discussão entre os poderes Legislativo e Executivo, atravessou, ao longo do processo histórico, mudanças propiciadas pelo contexto do sistema internacional, sendo na bipolaridade, durante o pós-II Guerra e a Guerra Fria, ou na unipolaridade, no período após a queda da União Soviética. O poder Legislativo, utilizando seu poder de “carteira” (JOHNSON, 2005), se mostrou como um lapidador dessa política dentre os estágios de sua formulação e seu resultado.

CAPÍTULO 3 – GEORGE W. BUSH: PROMOÇÃO DA DEMOCRACIA E PODER SOBRE O LEGISLATIVO.

A Guerra ao Terror permitiu o uso estratégico da “Agenda da Liberdade” de Bush. Os ataques de 11 de setembro de 2001 fizeram com que a política externa para a promoção da democracia estivesse atrelada às intervenções ocorridas nos dois mandatos. Bush, ao criar uma interpretação de “inimigos da liberdade”, interpretou a promoção da democracia como uma política assertiva. Este capítulo discutirá as diferenças de Bush antes e depois dos ataques terroristas de 2001 e, por fim, analisará suas interações com o legislativo nos projetos de promoção da democracia à luz das oscilações das pesquisas de aprovação de seu trabalho presidencial durante seus dois mandatos.

Início do mandato

A vitória de George W. Bush sobre o adversário democrata, Al Gore, nas eleições de 2000 consolidaram a ascensão Neoconservadora ao poder executivo do país. Com a perda no voto popular e a vitória distrital, o mandato do republicano eleito estava fadado a seguir um “Internacionalismo Diferenciado”, como denominam Kagan e Cristol (2000) em seu livro com título homônimo. A diretriz principal dessa estratégia, no campo da política externa, se conectava com a influência Neoconservadora e previa um aproveitamento da unipolaridade do país no Sistema Internacional. (PECEQUILO, 2011)

O pensamento Neoconservador emerge na discussão política dos EUA em meados dos anos 1970, dentro do debate teórico sobre a posição do país na Guerra Fria que estava dominado pela dicotomia entre isolamento e assertividade. Durante a Guerra Fria se dedicaram em analisar a política externa no contexto da confrontação internacional com o comunismo, criando a perspectiva de inimigo ideológico do país. Com a queda do Muro de Berlim em 1989 e a Dissolução da União Soviética em 1991, os Neoconservadores se dedicaram em estudar o posicionamento unipolar dos EUA no Sistema Internacional e o que isso representava para sua política externa. Sem um inimigo ideológico, os pensadores começaram a identificar alternativas para essa construção, como inimigos da unipolaridade (com foco na China e na Rússia) e inimigos detentores de armas de destruição em massa (como Irã, Iraque e Coreia do Norte), assim como, se dedicaram em estabelecer estratégias que reafirmassem a posição hegemônica do país. Esse pensamento versa também sobre a democracia e sua importância para

a política externa. Para os Neoconservadores, há uma ligação entre a promoção da democracia com a defesa dos interesses e segurança nacionais. (TEIXEIRA, 2010)

No discurso inaugural do primeiro mandato de Bush, proferido em 20 de janeiro de 2001, é possível encontrar vestígios desse pensamento quando o presidente menciona sobre a posição do país internacionalmente:

Construiremos nossas defesas além do desafio, para que a fraqueza não atraia desafios. Confrontaremos armas de destruição em massa, para que um novo século seja poupado de novos horrores. Os inimigos da liberdade e do nosso país que não se enganem: a América permanece engajada no mundo, pela história e escolha, moldando a balança de poder que favorece a liberdade. (BUSH, Inaugural Address, 2001)²³

Esse parágrafo do discurso, demonstra indicações sobre o plano de política externa a ser seguido pelo presidente recém-eleito. Para Hassan (2013) e Traub (2008), foi nesse momento que Bush iniciou o estabelecimento de sua “Agenda Para a Liberdade” (*Freedom Agenda*), sinalizando um compromisso em manter os valores estadunidenses, principalmente a democracia, pelo sistema internacional. O uso da expressão “inimigos da liberdade” conota uma posição de confronto, afirmando o pensamento Neoconservador ao negar uma coexistência pacífica com “estados falidos” e/ou não-democracias, afirmando um compromisso em promover a democracia internacionalmente. (TRAUB, 2008)

Consoante a eleição de Bush, o 107º Congresso que assumia poder no mesmo ano, iniciava com uma maioria Republicana, favorecendo o poder executivo na aprovação de projetos. As presidências dos Comitês de Relações Internacionais da casa dos Representantes e do Comitê de Relações Exteriores do Senado ficaram com Henry Hyde e Richard Lugar, respectivamente, ambos também republicanos.

No período pre-11/09, foi aprovado no Congresso um projeto denominado “*Vietnam Human Rights Act*” no dia 05/09/2001, poucos dias antes do atentado. O projeto versava por uma assistência não-humanitária ao país, caracterizada no texto como um auxílio a indivíduos e organizações que estivessem engajados com a democratização do país. Previa também o direcionamento da transmissão da Radio “Free Asia”, voltada para a disseminação de valores democráticos e fortalecimento da diplomacia pública. A medida ainda pedia a soltura de presos

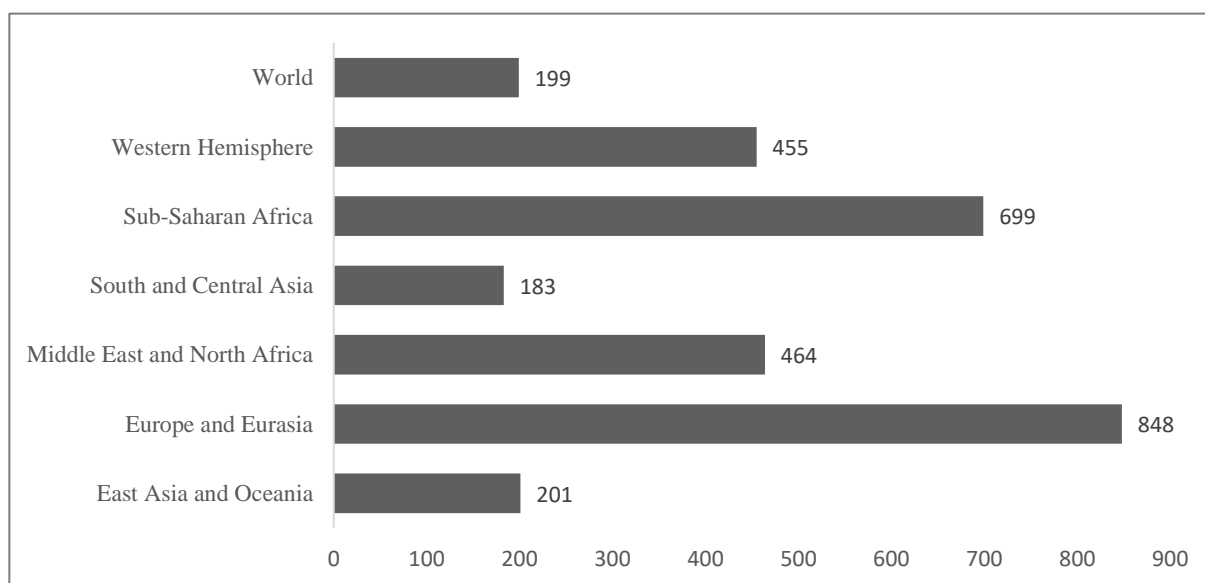
²³ Texto original: “We will build our defenses beyond challenge, lest weakness invite challenge. We will confront weapons of mass destruction, so that a new century is spared new horrors. The enemies of liberty and our country should make no mistake: America remains engaged in the world, by history and by choice, shaping a balance of power that favors freedom”.

políticos e identificava os avanços democráticos no país, porém disponibilizava um fundo para que fossem feitos mais. Essa foi a única lei aprovada no tema da Promoção da Democracia antes dos ataques terroristas, demonstrando que a estratégia de promoção existia, conforme o discurso presidencial, porém havia uma preferência aos meios culturais e de assistência positiva. (US CONGRESS, HR2368, 2001)

Dado que os ataques às Torres Gêmeas e ao Pentágono de 11 de setembro de 2001 ocorreram no segundo semestre, as provisões para a ajuda externa do ano fiscal (FY2001) já estavam designadas²⁴, sendo, portanto, uma ferramenta de análise para o período inicial do presidente Bush.

O Gráfico 1, a seguir, mostra os destinos das ajudas externas (*foreign aid*) referentes a governança, categoria a qual se enquadram os fundos voltados para a Promoção da Democracia, auxiliando a entender a importância de cada região para a política em questão:

GRÁFICO 1 – DESTINO DAS AJUDAS EXTERNAS NO ANO FISCAL DE 2001



Fonte: Foreign Aid Explorer.

Coerente ao período do pós-Guerra Fria, a redemocratização das anteriores repúblicas soviéticas possui grande importância na política de promoção da democracia, demonstrada pelo número de projetos destinados à região (325 ajudas) e aos países bálticos e do leste-europeu (319 ajudas). Em seguida, a África Subsaariana com ajudas destinadas aos direitos humanos

²⁴ Vale ressaltar que as autorizações para os anos fiscais são decididas no ano anterior. Por exemplo, as provisões para o FY2001 foram decididas no ano 2000. No entanto, a pesquisa considera os anos Fiscais não de acordo com suas provisões, mas sim com seus gastos totais ocorridos no ano.

(154 ajudas) e à boa governança (240 ajudas). O Oriente Médio e Norte da África aparece em terceiro lugar, com a maioria das ajudas voltadas para missões de estabilização e reforma do sistema de segurança (364), com foco no Marrocos e em Israel.

Bush, antes de 11 de setembro, caminhava para uma política de promoção da democracia voltada para a ajuda externa em proteção dos direitos humanos, reconstrução de países aliados, estabilização política com foco no Oriente Médio e Norte da África, com ênfase na democratização dos chamados “Estados Falidos” (*rogue states*) que apresentavam mais riscos relacionados à posse de armas de destruição em massa. Sua relação com o legislativo estava em bons parâmetros, pois possuía alta coalisão por obter maioria em ambas as casas. Mesmo na política externa para a promoção da democracia, a lei aprovada e as permissões dadas às ajudas condiziam com o plano de governo do presidente, representando uma coerência entre ambos os poderes. (PECEQUILO, 2011)

O efeito dos ataques de 11 de setembro na Agenda da Liberdade

O episódio dos atentados terroristas em Nova York e em Washington pode ser classificado como um evento contingencial, crítico e não esperado. O nível abrupto das ações cometidas por um inimigo que até então não representava um risco ao território foi sentido por ambos os poderes e demonstrado na prática discursiva do presidente Bush. Poucos momentos após o ocorrido, em seu pronunciamento lamentando o ocorrido, o presidente o caracterizou como um “ataque à nossa liberdade” e encerrou dizendo:

Este é um dia que todos os Americanos, de todas as trajetórias de vida, se unem a nosso propósito de paz e justiça. A América já enfrentou inimigos antes e enfrentaremos também nesse momento. Nenhum de nós esquecerá esse dia. Assim, iremos adiante para defender a Liberdade e tudo o que há de bom e justo em nosso mundo. (BUSH, Address to the Nation on Terrorist Attacks, 2001)²⁵

O país se viu atacado por um inimigo transnacional, diferente da noção de Estado, vista em guerras até então, o que tornara difícil apontar um lugar específico para realizar as retaliações e declarar guerra a um único país (PECEQUILO, 2011). O inimigo dos EUA virou o Terrorismo em sua forma genérica, conceitual e transnacional, o que atendia os critérios

²⁵ Texto original: This is a day when all Americans from every walk of life unite in our resolve for justice and peace. America has stood down enemies before, and we will do so this time. None of us will ever forget this day. Yet, we go forward to defend freedom and all that is good and just in our world.

neoconservadores de pensar. A ocorrência dos ataques gerou uma mudança abrupta na “Agenda da Liberdade” do presidente Bush, transformando-a de ideal neoconservador à foco da política externa do governo (CAROTHERS, 2004a). A ligação com a necessidade de defender o território nacional proveu o tom estratégico de formulação das ações ligadas à promoção da democracia, movendo tanto atores do executivo, quanto do legislativo. (TRAUB, 2008)

Em nove dias após a ocorrência dos ataques, Bush se pronunciou perante o Congresso, em um ato extraoficial, com o objetivo de levar algumas respostas ao legislativo e à opinião pública. Apresentando linguagem direta e imperativa, o presidente buscou apontar o inimigo e os próximos passos adotados por sua administração para lidar com o caso:

Os Americanos estão se perguntando, quem atacou nosso país? Todas as evidências que juntamos apontam para uma afiliação de organizações terroristas conhecida como Al-Qaeda. (...). Eles são recrutados de suas próprias nações e vizinhanças e levados para campos em lugares como o Afeganistão, onde são treinados nas táticas do terror. (...). Os Estados Unidos respeitam o povo afegão – afinal, somos sua maior fonte de ajuda externa – porém, condenamos o regime Talibã. (...). O Talibã precisa agir imediatamente [às demandas feitas por Bush]. Eles entregarão os terroristas, ou compartilharão seu destino. (...). Os Americanos estão se perguntando, por que eles nos odeiam? Eles odeiam o que vemos aqui nesta Câmara, um governo eleito democraticamente. Seus líderes são auto escolhidos. Eles odeiam nossas liberdades – nossa liberdade religiosa, nossa liberdade de expressão, nossa liberdade de voto, assembleia e discordar uns dos outros.²⁶ (BUSH, Address Before a Joint Session of the Congress on the United States Response to the Terrorist Attacks of September 11, 2001)

Estabelecendo os grupos terroristas como “inimigos da liberdade”, Bush, em outra declaração dada duas semanas após a apresentada acima, em 07 de outubro de 2001, indica que o Talibã não cumpriu com as demandas feitas e que, conseqüentemente, havia autorizado uma operação militar para retaliar os campos de treinamento e instalações militares. No entanto, a nomeação dada à operação ilustra a motivação da promoção da democracia internacionalmente. De acordo com o presidente “O nome da operação militar de hoje é *“Enduring Freedom”*. Nós

²⁶ Texto original: Americans are asking, who attacked our country? The evidence we have gathered all points to a collection of loosely affiliated terrorist organizations known as Al Qaida. (...). They are recruited from their own nations and neighborhoods and brought to camps in places like Afghanistan, where they are trained in the tactics of terror. (...). The United States respects the people of Afghanistan—after all, we are currently its largest source of humanitarian aid—but we condemn the Taliban regime. (...). The Taliban must act and act immediately. They will hand over the terrorists, or they will share in their fate. (...). Americans are asking, why do they hate us? They hate what we see right here in this Chamber, a democratically elected government. Their leaders are self-appointed. They hate our freedoms—our freedom of religion, our freedom of speech, our freedom to vote and assemble and disagree with each other.

defenderemos não somente nossa preciosa liberdade, como também a liberdade de todas as pessoas de todos os lugares, para que criem seus filhos livres do medo”.²⁷ Pela primeira vez em declaração oficial no seu governo, Bush afirmou o uso do meio bélico como promoção da democracia.

A decisão por incluir a promoção da democracia no documento da “Estratégia Nacional de Defesa de 2002” identificou a característica do *modus operandi* da promoção da democracia, ao estabelecer como um dos objetivos centrais a “Expansão do círculo de desenvolvimento através da abertura de sociedades e construção da infraestrutura da democracia” (NSS, 2002). Sobre esse documento, o presidente se pronunciou em 06 de junho de 2002, dizendo que

A história nos colocou um grande desafio: Irá a América, com nossa posição e poder únicos, titubear face ao terror, ou lideraremos para um mundo mais livre e civilizado? Há somente uma única resposta: Este grande país liderará o mundo para proteção, segurança, paz e liberdade. (BUSH, Address to the Nation on the Proposed Department of Homeland Security, 2002)

Essa união do político com o militar, catalisado pela prática discursiva direcionada à opinião pública e ao Congresso, almejava a criação de um caminho mais aberto para as decisões, dentre outras, em política externa. A partir do momento em que o presidente colocava a promoção da democracia como solução para o terrorismo, mesmo que no momento ainda não houvesse dados para identificar a eficácia de tal afirmação aplicada ao terrorismo especificamente, o apoio à essa agenda passou a ser da maioria, tanto do poder legislativo quanto da opinião pública. (PECEQUILO, 2011)

O plano de Bush no Afeganistão era combater os focos de terrorismo e depois democratizar o país para não se desenvolverem outros movimentos semelhantes posteriormente. O Congresso apoiou completamente o presidente a partir da Lei Pública conhecida como “*Afghanistan Freedom Support Act of 2002*”. Nela, estavam medidas para a adoção de um projeto de ajudas para democratizar o país a fim de combater o Terrorismo através de uma ação conjunta entre o Departamento de Estado e a USAID. O texto da lei, expressa no âmbito legal o pensamento estratégico do presidente quando afirma que possui o propósito de:

Ajudar a garantir a segurança dos EUA e do mundo reduzindo ou eliminando a probabilidade de violência contra os EUA e suas forças aliadas no Afeganistão, e

²⁷ Texto original: The name of today's military operation is Enduring Freedom. We defend not only our precious freedoms but also the freedom of people everywhere to live and raise their children free from fear. (BUSH, Address to the Nation Announcing Strikes Against Al Qaida Training Camps and Taliban Military Installations in Afghanistan, 2001)

reduzir as chances do Afeganistão seja novamente uma fonte para o terrorismo. (P.L. 107-327, 2002, p.2)

Somado ao caso do Afeganistão, o Iraque representou outro episódio relevante da política externa para a promoção da democracia que ganhou grande destaque na agenda do Presidente George W. Bush. Diferente do primeiro caso, em que o presidente buscava uma definição clara do “inimigo da liberdade” e do que representava materialmente a Guerra ao Terror, o caso do Iraque se relaciona com as antigas percepções de guerra. No caso, há um inimigo e uma problemática clara, como ilustra o trecho do discurso a seguir, proferido em 7 de outubro de 2002, durante uma visita à cidade de Cincinnati, Ohio:

A ameaça vem do Iraque. Ela surge diretamente das ações do regime iraquiano – sua história de agressões e caminho em direção ao terror. (...). Membros do Congresso, de ambos os partidos políticos, e membros do Conselho de Segurança das Nações Unidas acordam que Saddam Hussein é uma ameaça para a paz e deve ser detido. Nós concordamos que o ditador iraquiano não deve ser permitido de tratar a América e o mundo com venenos horríveis, doenças, gases e armas nucleares. (...). O Iraque é uma terra rica em cultura, recursos e talentos. Livre do peso da opressão, o povo iraquiano conseguirá aproveitar o progresso e a prosperidade de nossos tempos. Se a ação militar for necessária, os Estados Unidos e nossos aliados ajudaremos o povo iraquiano a reconstruir sua economia e criar instituições de liberdade em um país unificado e em paz com seus vizinhos. (BUSH, Address to the Nation on Iraq From Cincinnati, Ohio, 2002) ²⁸

Ao final do mesmo dia que o discurso acima foi proferido, o Congresso aprovou uma autorização para uso de força militar ao Iraque (US CONGRESS, H.J.Res.114, 2002). A resolução autorizava o uso das forças armadas para o Iraque e delegava ao presidente as funções de manejo necessárias para a operação. No texto da lei só consta como motivações para a legislação as armas de destruição em massa e retaliar o regime de Saddam. Nada é mencionado no texto sobre a democratização do país, embora estivesse na estratégia do presidente uma mudança de regime, como pode ser constatado no discurso proferido na Assembleia Geral das Nações Unidas, em 12 de setembro de 2002, afirmando “O povo iraquiano pode se libertar de seu cativeiro. Pode um dia se unir a um Afeganistão democrático e a uma Palestina democrática,

²⁸Texto original: The threat comes from Iraq. It arises directly from the Iraqi regime's own actions—its history of aggression and its drive toward an arsenal of terror. (...). Members of Congress of both political parties and members of the United Nations Security Council agree that Saddam Hussein is a threat to peace and must disarm. We agree that the Iraqi dictator must not be permitted to threaten America and the world with horrible poisons and diseases and gases and atomic weapons. (...).

inspirando reformas pelo Mundo Islâmico” (BUSH, Address to the United Nations General Assembly in New York City, 2002)²⁹.

A motivação pela retaliação pelos ataques terroristas de 2001, assim como uma mitigação do medo gerado na população do país, fizeram com que o presidente Bush adaptasse sua agenda Neoconservadora às demandas políticas e estratégicas do momento, priorizando assuntos de segurança nacional, servindo ao momento de guerra com respostas bélicas, apresentando a promoção da democracia como uma estratégia pós-conflito ligada ao ideológico norte-americano que permitia a possível adesão da opinião pública e do legislativo. Esse posicionamento do presidente exaltou os acertos, porém cobrou as consequências de ações falhas. (DALACOURA, 2005)

A ênfase dada para a democratização dos países do Oriente Médio e Norte da África sob regime autocrático levantou uma questão tanto na academia quanto na opinião pública que ficou caracterizada como “Gap de Credibilidade” (Carothers (2004b); Cole (2007); Dalacoura (2005)). Esse fenômeno se dava pela associação dos EUA com países autocráticos, como a Arábia Saudita e o Egito, considerados aliados na Guerra ao Terror, enquanto propunha um projeto de democratização nos países não-aliados, como o Afeganistão e o Iraque. Dalacoura (2005) distingue essa dicotomia em autocracias “amigas” e “inimigas”, utilizando o simples critério de auxiliar os EUA na Guerra ao Terror ou ser alvo dessa política, apontando que esse fator foi de grande impacto na oposição à política de promoção da democracia pela opinião pública nos países recipientes.

O presidente Bush, ao ter seu primeiro termo da administração tomado pela Guerra ao Terror, garantiu apoio mais que suficiente para se reeleger a mais um segundo termo. Shogan (2015) identifica o discurso do Estado da União, proferido anualmente pelo presidente aos membros do Congresso, em especial aquele realizado no ano de posse após a reeleição, como um indicador para analisar o tom do termo e seu projeto de agenda até o final do mandato em exercício. Pronunciado em 02 de fevereiro de 2005, Bush enfatiza as operações do país no Iraque, apontando-o como exemplo necessário para a democratização da região:

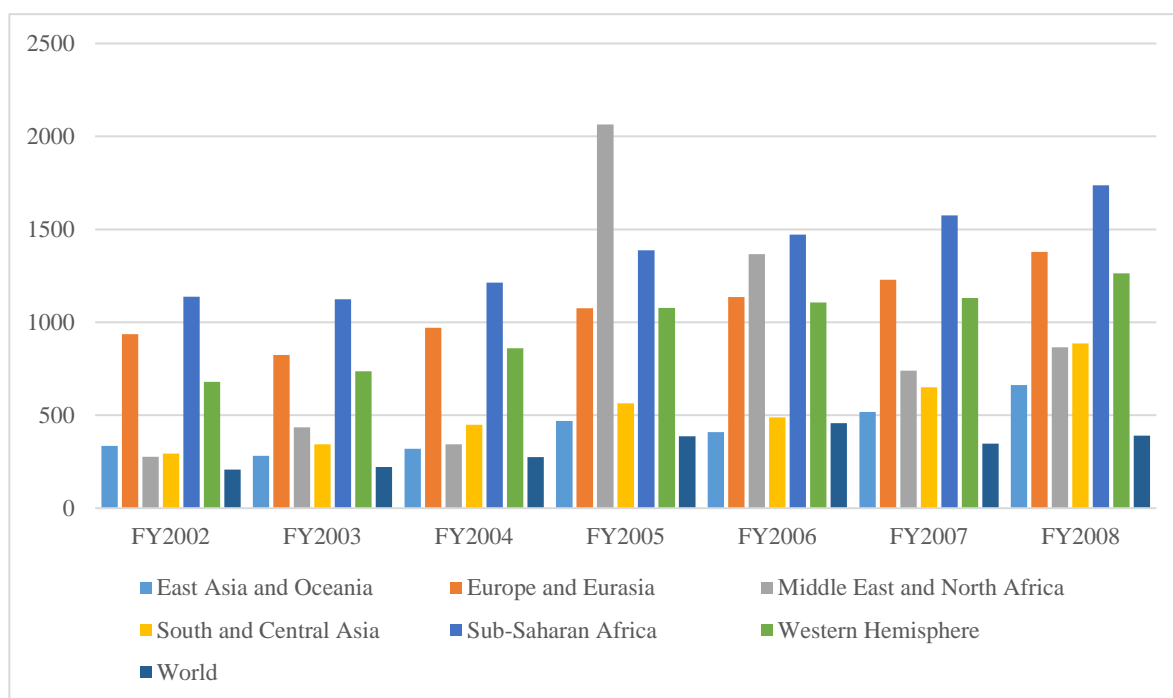
Nosso compromisso geracional de avançar a liberdade, especialmente no Oriente Médio, está sendo testado e honrado no Iraque. Esse país é uma frente vital na Guerra ao Terror, razão pela qual os terroristas decidiram se posicionar lá. Nossos homens e mulheres de uniforme estão lutando contra os terroristas no Iraque para que não

²⁹ Texto original: The people of Iraq can shake off their captivity. They can one day join a democratic Afghanistan and a democratic Palestine, inspiring reforms throughout the Muslim world.

necessitemos fazê-lo aqui em casa. E a vitória da liberdade no Iraque fortalecerá um novo aliado na Guerra ao Terror, inspirar reformadores democráticos de Damasco a Teerã, trazer mais esperança e progresso a uma região problemática, e assim erradicar uma terrível ameaça da vida de nossos filhos (as) e netos (as). (BUSH, Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union, 2005)³⁰

A mudança de foco do presidente para o Oriente Médio pode ser vista nas destinações das ajudas externas voltadas para a Governança, o que engloba a promoção da democracia, ao longo dos anos, demonstradas no Gráfico 2 a seguir, iniciando no ano fiscal de 2002, logo após os atentados, e finalizando no ano fiscal de 2008, com o fim de seu mandato. Vale salientar que o gráfico não demonstra os valores das ajudas, mas a quantidade de autorizações feitas para cada região.

GRÁFICO 2 – DISTRIBUIÇÃO GLOBAL DE AJUDA EXTERNA ENTRE O FY2002 E FY2008



Fonte: Foreign Aid Explorer.

³⁰ Texto Original: Our generational commitment to the advance of freedom, especially in the Middle East, is now being tested and honored in Iraq. That country is a vital front in the war on terror, which is why the terrorists have chosen to make a stand there. Our men and women in uniform are fighting terrorists in Iraq so we do not have to face them here at home. And the victory of freedom in Iraq will strengthen a new ally in the war on terror, inspire democratic reformers from Damascus to Tehran, bring more hope and progress to a troubled region, and thereby lift a terrible threat from the lives of our children and grandchildren.

Embora a Europa e Eurásia ainda estejam com grande parte dos projetos e a África Subsaariana tenha mantido a quantidade dos seus, o Oriente Médio apresenta um movimento interessante para analisar a posição do presidente, demonstrando que o Ano Fiscal de 2005, aprovado em 2004, ano da eleição presidencial que garantiu a reeleição de Bush, promoveu um aumento significativo de ajudas aprovadas. No entanto, essa proporção não se manteve nos anos seguintes, finalizando o mandato com uma porção menor. Outro ponto a ser analisado sobre o Oriente Médio é o baixo número de projetos de 2002 até 2004, anos em que ocorriam as retaliações ao Afeganistão e Iraque, após os atentados, demonstrando pouca atenção concreta dada aos projetos de promoção da democracia durante esse período, em detrimento dos projetos de segurança e defesa nacional, como previa o presidente.

Bush, o Congresso e a Promoção da Democracia

A “Agenda da Liberdade” tomou grande parte da agenda em política externa do presidente Bush e das agências federais, como a USAID. Além do poder executivo, o Congresso investiu em discussões e Leis Públicas sobre casos de democratização e consolidação da democracia durante o período de 2001 a 2008.

Compreendendo quatro formações diferenciadas do Congresso dos EUA durante o período de 2001 a 2008, do 107º ao 110º, a Casa dos Representantes teve maioria Republicana do 107º ao 109º, finalizando o mandato do presidente com maioria Democrata no 110º. Já o Senado, contou com divisão 50/50 entre as partes republicana e democrata no 107º³¹, maioria Republicana no 108º e 109º, finalizando com maioria Democrata no 110º. (Anexo 1)

Ao todo, foram aprovadas 15 leis que abordavam temas da promoção da democracia, sendo cinco no 107º, cinco no 108º, dois no 109º e três no 110º Congresso. Delas, os países que ganharam destaque foram: Afeganistão, Zimbábue, Rússia, Myanmar (Birmânia), Coreia do Norte, Bielorrússia e Palestina. Dentre eles, o Congresso foi ativo no caso de Myanmar,

³¹ A formação do 107º Senado contou com uma divisão de 50/50 nas cadeiras da câmara. De janeiro a junho de 2001, as votações que acabavam em empate eram decididas com um voto do Vice-presidente dos EUA, Richard “Dick” Cheney, do partido Republicano. No final do mês, o senador pelo estado de Vermont, James Jeffords (Republicano), se tornou independente, com efeito a partir de junho daquele ano. Ao assumir o status de independente, Jeffords declarou facção eleitoral com o partido Democrata, pendendo a balança contra o partido Republicano. Outro caso se deu na formação do 109º Senado, o qual contou com uma divisão de 48/48, porém com 2 independentes faccionados com o partido Democrata, sendo considerada a maioria ao partido Democrata para efeito da pesquisa. (US HOUSE OF REPRESENTATIVES, 2019)

dedicando quatro leis. Em segundo lugar vem a Coreia do Norte, com duas leis aprovadas. (US SENATE, 2009)

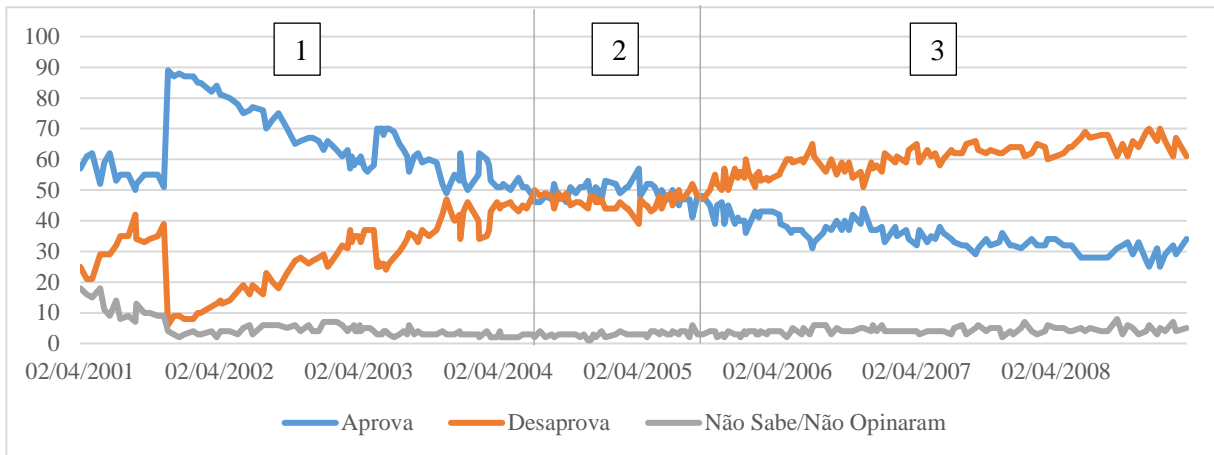
Verificando o conteúdo delas, é possível identificar quais dos meios de promoção da democracia os Comitês de Relações Exteriores das câmaras do Congresso se versaram mais sobre. No caso de Myanmar, o Congresso realiza demandas à junta militar que tomou poder no país para que uma Assembleia Popular suba ao poder e convoque eleições democráticas. No entanto, o corpo dos quatro projetos se concentra em aplicar sanções comerciais caso a junta militar não aceite as demandas. O número de projetos ao longo dos anos se justifica na renovação anual dessas sanções, dado que as demandas não foram atendidas, de modo que, a cada renovação, o texto do projeto demandava novamente a democratização do país. (US CONGRESS, P.L. 108-61, 2003)

As duas leis feitas à Coreia do Norte, em 2004 (US CONGRESS, P.L. 108-333) e em 2008, condenam as violações aos Direitos Humanos no país, colocando condições para o recebimento de ajuda. O texto de 2008, possui um tom imperativo, ao chamar a situação dos direitos humanos no país de “abominável” (US CONGRESS, P.L. 110-346, p.5), colocando urgência para reformas, em troca de retaliação através de sanções econômicas.

A adesão à “Agenda da Liberdade” pelo Congresso representou a força do projeto de política externa do Presidente. Utilizando a abordagem de Milner e Tingley (2015), sobre o movimento pendular na política externa dos Estados Unidos, é possível afirmar que em seu primeiro mandato, Bush estava com o pêndulo voltado completamente a ele. Complementando esse pensamento, Meiers (2010) retoma a teoria do “Presidente Imperial”, de Arthur Schlesinger (1973). Nela o autor afirma que as guerras dão tamanho poder ao presidente que o Congresso abdica de seus deveres de freios e Contrapesos para garantir uma resposta mais imediata por parte do presidente.

De acordo com Milner e Tingley (2015) a opinião pública é uma condição necessária para que o Congresso se veja na necessidade de, utilizando as nomenclaturas de Lindsay (2003), ser mais deferente ou mais desafiante das decisões em política externa tomadas pelo presidente dos EUA, fazendo com que o pêndulo se mova. O Gráfico 3 a seguir apresenta o resultado das pesquisas de opinião pública voltadas para avaliar a aprovação do trabalho do presidente (*job approval ratings*):

GRÁFICO 3 – TAXA DE APROVAÇÃO/REPROVAÇÃO DO TRABALHO DO PRESIDENTE GEORGE W. BUSH



Fonte: Gallup.

De acordo com a base de dados das pesquisas realizadas pela agência Gallup entre os anos de 2001 e 2008, é possível perceber pelo gráfico, alguns pontos de interesse para a análise, a fim de verificar os efeitos, tanto na posição do presidente quanto na do Congresso, em relação à política externa para a promoção da democracia no contexto da “Agenda da Liberdade”, sendo eles: (1) o ponto referente ao dia 22 de setembro de 2001, cuja taxa de aprovação alcançou os 89%, chamado de “Aprovação”; (2) o intervalo de pontos referentes ao período entre fevereiro e julho de 2005, o qual houve oscilação e polarização da opinião pública, chamado de “Polarização”; e (3) em 2 de novembro de 2008, o qual alcançou a maior taxa de rejeição, em 70%, chamado de “Rejeição”. (GALLUP, 2019)

Organizando a metodologia proposta por Milner e Tingley (2015) e aplicando-a nesta pesquisa, as análises iniciarão verificando o impacto nos discursos; movendo o foco para os votos nominais (*roll call votes*); passando pelas Ordens executivas submetidas pelo presidente; e identificando os vetos e as anulações de veto presidencial, caso existam em algum projeto relacionado. Essas ações especificamente, somadas às pesquisas de opinião pública, identificam a preocupação do Congresso com os custos políticos das decisões do presidente, se mostrando como motivações para que o pêndulo se mova. (MILNER E TINGLEY, 2015, p. 75, 131 e 186)

Aprovação

No momento denominado de Aprovação, o presidente Bush alcançou a mais alta taxa, de 89%, como demonstrado pela pesquisa. Como corresponde ao dia 22 de setembro de 2001, os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 ainda estavam recentes na opinião pública do

país. Visto no início do capítulo, o discurso proferido no dia 20 de setembro de 2001 à população sobre os ataques a Nova York buscava uma linguagem mais imperativa e voltada para a retaliação dos “inimigos da liberdade” e para a unificação nacional. O discurso alcançou uma visualização de 82.1 milhões de espectadores pela televisão, de acordo com uma pesquisa de audiência publicada pela agência Nielsen em 23 de setembro de 2001. A proximidade do resultado da alta performance presidencial com a data do discurso proferido, apresenta forte argumento de influência para o resultado.

Verificando o impacto no Congresso, os votos nominais não oferecem parâmetro, dado que não ocorreu nenhuma votação com a temática da promoção da democracia no espaço de tempo analisado. A única votação mais próxima ocorreu antes mesmo dos ataques de 11 de setembro, no dia 5 de setembro de 2001, analisando um plano de ação para a democratização e proteção dos direitos humanos no Vietnã. Essa votação teve uma vitória de 410-1, sendo 200 votos positivos vindos do partido Democrata, 208 do partido Republicano e 2 dos Independentes. Porém, a tramitação do projeto não foi adiante, não sendo transformado em lei e travado em discussão no Senado. (US CONGRESS, HR2833, 2001)

No dia 23 de setembro de 2001, um dia após constatada a taxa de aprovação em questão, o presidente Bush assinou a Ordem Executiva 13224, a qual listava indivíduos colocados como possuidores de ligações com o terrorismo e provisionava o bloqueio de seus recursos nos EUA, como contas em bancos no país, ações em empresas nacionais e vistos de viagem emitidos. Essa ação se enquadra na Guerra ao Terror, porém não está focada especificamente na política de promoção da democracia. (E.O.13224, 2001)

No período que compreende o 107º Congresso, o presidente não exerceu seu poder de veto em nenhuma legislação de política externa de modo geral. Todos os 34 projetos provenientes dos comitês de Relações Exteriores do Senado e da Casa dos Representantes passaram por aprovação do presidente Bush e foram transformadas em lei. Por esse motivo, não houve situações possíveis para que o Congresso pudesse exercer a anulação do veto presidencial. (US CONGRESS, Presidential Vetoes, 2019)

Polarização

O período em que a opinião pública ficou mais dividida sobre o trabalho do presidente Bush compreende os meses de fevereiro de 2005 a julho de 2005, mais precisamente do dia 10 de fevereiro ao dia 24 de julho de 2005. As pesquisas de opinião pública durante os meses destacados, possuem uma média de aprovação de 48% e reprovação média de 47% (GALLUP,

2019). Esses meses coincidem com a posse do presidente em seu segundo mandato, após ser reeleito em 2004, com vitória de 51% contra o adversário Democrata, John Kerry, que obteve 48% dos votos (CNN, 2004). Com um resultado eleitoral dividido, a polarização na opinião pública no período posterior era provável, porém cabe verificar o efeito dessa situação nas relações com o Congresso, sobretudo no que tange a política de promoção da democracia.

No dia 2 de fevereiro de 2005, ocorreu a mensagem anual perante ao Congresso referente ao Estado da União. Nela, o presidente destacou dois casos relevantes para a política de promoção da democracia que queria levar adiante em seu segundo mandato. O primeiro deles é o Iraque, procurando demonstrar o que sua “Agenda da Liberdade” havia planejado para o país referente à reconstrução política. Com ênfase para o desmantelamento do terrorismo e a formação de um governo democrático, o presidente aponta para a importância do sucesso dessa operação para que uma onda de democratização caia sobre o Oriente Médio. Já o segundo caso é a Palestina, em que o presidente sublinha a construção de instituições democráticas nos territórios palestinos para uma coexistência pacífica com Israel. No entanto, o tom dado pelo presidente à estratégia de promoção da democracia até então não havia sido utilizado em discursos ou mensagens de Bush ao Congresso, demonstrando uma intenção esclarecer sua visão sobre o assunto. O discurso apresentou o segundo pior resultado de audiência aos Estados da União para ao presidente Bush, com apenas 39,43 milhões de visualizações:

Os EUA não têm o direito, o desejo e nem a intenção de impor nossa forma de governo em ninguém. Essa é nossa principal diferença de nossos inimigos. Eles almejam impor e expandir um império de opressão, no qual um pequeno grupo de governantes auto escolhidos controlam todos os aspectos da vida de todos. Nosso objetivo é o de construir e preservar uma comunidade de nações livres e independentes, com governos que atendam seus cidadãos e reflitam suas culturas. E, porque a democracia respeita suas pessoas e seus vizinhos, o avanço da liberdade levará à paz. (BUSH, Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union, 2005)³²

Em discurso proferido numa universidade em Washington no dia 8 de março de 2005, Bush buscava oferecer um balanço da Guerra ao Terror e sua importância em continua-la. Quando menciona o avanço da democracia e liberdade, o presidente, utiliza um argumento

³² Texto original: The United States has no right, no desire, and no intention to impose our form of government on anyone else. That is one of the main differences between us and our enemies. They seek to impose and expand an empire of oppression in which a tiny group of brutal, self-appointed rulers control every aspect of every life. Our aim is to build and preserve a community of free and independent nations, with governments that answer to their citizens and reflect their own cultures. And because democracies respect their own people and their neighbors, the advance of freedom will lead to peace.

repetido, comum de suas práticas discursivas até o momento ao dizer que “Nos encontramos em um tempo de grandes consequências para a segurança de nossa nação, um tempo em que a defesa da liberdade requer o avanço da liberdade, um tempo com ecos em nossa história” (BUSH, Remarks on the War on Terror, 2005)³³.

Complementando tais colocações, no dia 29 de março de 2005, Bush fez um pronunciamento nos jardins da Casa Branca sobre a situação do Iraque especificamente. Nele, o presidente enfatizou a importância do estabelecimento de uma Assembleia Nacional para a formulação de uma nova constituição ao país. O presidente também afirmou a importância da continuação do treinamento militar a forças democráticas no Iraque, para que possam defender as reformas, sinalizando a saída das forças dos EUA, uma vez que o governo constatasse que o Iraque poderia ser uma democracia independente e teria condições de defender tal posicionamento. (BUSH, Remarks on Freedom and Democracy in Iraq, 2005)

Por fim, nesse período destacado, Bush realizou um último discurso, destinado à população, a respeito da Guerra ao Terror e a presença de tropas norte-americanas no Iraque. Esse discurso possuía um único objetivo, como apontado pelo próprio presidente: responder à opinião pública se a guerra valia a pena ou não. O presidente utilizou o discurso para mostrar os avanços democráticos que ocorriam no país, como a eleição de uma Assembleia Nacional, de um gabinete de ministros e o treinamento de uma guarda nacional. Outro ponto do discurso buscou acalmar a opinião pública a respeito do envio de novas tropas ao Iraque ao dizer que no momento não eram mais necessárias, já que o compromisso das tropas Iraquianas com a missão dos EUA fazia com que o contingente militar atingisse o necessário. (BUSH, Address to the Nation on the War on Terror From Fort Bragg, North Carolina, 2005)

Quanto aos votos nominais, o Congresso realizou três votações na temática da promoção da democracia durante esse período. A primeira, destinada à discussão da renovação das sanções a Myanmar, passou por 423-2, sendo os dois opositores do partido Republicano. No segundo caso, com um projeto de condenação ao governo norte-coreano pela prisão política de ativistas sul-coreanos e japoneses e uma condenação às violações de direitos humanos. Essa votação passou em 362-1, novamente com oposição um membro do partido Republicano. A terceira e última, propõe um pedido por eleições livres e democráticas no Azerbaijão, passando

³³ Texto Original: We meet at a time of great consequence for the security of our Nation, a time when the defense of freedom requires the advance of freedom, a time with echoes in our history.

com 316-1, novamente com uma oposição Republicana. (US CONGRESS, Roll Call Votes, 2019)

Em relação às Ordens Executivas, no período destacado, Bush emitiu 12 ordens, sendo que nenhuma delas abordou a política de promoção da democracia. No entanto, a E.O.13382, de 28 de junho de 2005, buscava bloquear ativos de companhias ligadas à proliferação de armas de destruição em massa que tivessem operações com empresas dos EUA, todas essas empresas provinham do Irã e da Coreia do Norte, países esses que já foram temas de projetos em discussão no Congresso sobre a democratização e proteção dos direitos humanos. (E.O.13382, 2005)

Por fim, durante o período, o presidente realizou apenas uma ação de veto, porém o projeto não se liga com assuntos de política externa e muito menos de promoção da democracia³⁴. No entanto, foi a primeira vez que o presidente vetou um projeto aprovado em ambas as casas do legislativo e que falhou ao passar pela anulação do veto na Casa dos Representantes, não alcançando os 2/3 necessários devido ao apoio Republicano à decisão do presidente. (US CONGRESS, Presidential Vetoes, 2019)

Rejeição

O último período de análise baseado no Gráfico 3 apresentado, comporta o final do mandato do presidente Bush, o qual alcançou a maior taxa de rejeição, de 70%, em novembro de 2008. Após o período da “Polarização” a opinião pública alcançou o *break-even* point, de modo que a partir de julho de 2005 a taxa de não-aprovação ao governo cresceu.

No espectro discursivo, Bush se via com outra prioridade além da Guerra ao Terror dado que o país atravessava uma crise financeira. Em sua mensagem à rádio, transmitida no dia 18 de outubro de 2008, o presidente busca acalmar a opinião pública a respeito da situação do país:

Nossa nação está lidando com uma séria crise financeira. No último mês, os Americanos testemunharam movimentações rápidas envolvendo complexos assuntos financeiros. Eu sei que muitos de vocês estão preocupados com suas finanças. Portanto, esta manhã quero dizer-lhes como estamos lidando com a incerteza em nossa economia. (BUSH, The President’s Radio Address, 2008)³⁵

³⁴ O H.R.810 discutia o uso de Células-Tronco para estudos (H.R.810, 2006)

³⁵ Texto original: Our Nation is dealing with a serious financial crisis. Over the past month, Americans have witnessed fast-moving events involving complicated financial issues. I know many of you are concerned about your finances. So this morning, I want to tell you how we’re addressing the uncertainty in our economy.

Em outro discurso, proferido em 21 de outubro de 2008, durante um encontro com profissionais das agências voltadas para o desenvolvimento internacional, Bush reafirma a “Agenda da Liberdade” e sua relação com a segurança nacional quando menciona os inimigos da liberdade e da democracia, e sua relação com o capitalismo, quando destaca os avanços democráticos na América Latina:

Nós acreditamos que o desenvolvimento esteja nos interesses americanos de segurança. Nós enfrentamos um inimigo que não são páreos para a Liberdade. E a única maneira que eles utilizam para recrutar em sua odiosa ideologia é explorando o desespero, e o melhor modo de responder é espalhar esperança. (...). Esses homens e mulheres estão mostrando que as nações da América Latina possuem um forte parceiro nos Estados Unidos. Eles são parte de nosso esforço de mostrar que as instituições da Liberdade, do capitalismo e da democracia não são ameaças a serem temidas, mas sim o mais certo caminho para a justiça social. (BUSH, Remarks at the White House Summit on International Development, 2008) ³⁶

Sobre os votos nominais, o Congresso, durante o último ano da presidência de Bush, realizou cinco votações nominais em assuntos relacionados à promoção da democracia. A primeira delas representa uma declaração conjunta da Casa dos Representantes sobre as eleições em Taiwan, destacando seu caráter democrático. A votação passou em 409-1, com oposição de um membro do partido Democrata. A segunda delas, teve como temática o reconhecimento de Dalai Lama como liderança democrática no Tibete e um comunicado ao governo Chinês para estabelecer diálogos sobre os problemas da região. A votação passou em 413-1, com oposição de um congressista do partido Democrata. A terceira representou uma condenação ao governo de Myanmar e o estabelecimento de uma constituição, considerada pela Casa como não democrática. A votação passou em 413-1, sendo uma oposição do partido Democrata. A quarta representa uma declaração da Casa dos Representantes reconhecendo o governo eleito democraticamente no Líbano. A votação passou com 401-10, com oposição em ambos os partidos. A última delas representou um comunicado ao governo chinês para que acabasse com as agressões no Tibete e retirasse seu apoio aos governos do Sudão e de Myanmar. A votação passou com 419-1, com uma oposição Democrata. (US CONGRESS, Roll Call Votes, 2019)

³⁶ Texto original: We believe that development is in America's security interests. We face an enemy that can't stand freedom. And the only way they can recruit to their hateful ideology is by exploiting despair, and the best way to respond is to spread hope. (...). These men and women are showing that the nations of Latin America have a strong partner in the United States of America. They're a part of our efforts to show that the institutions of freedom and capitalism and democracy are not threats to be feared, but the surest path to social justice there is.

Ao total, no último ano do mandato, o presidente emitiu trinta Ordens Executivas. Relacionadas aos assuntos voltados à promoção da democracia, o presidente emitiu duas ordens. Uma delas, voltada ao bloqueio de propriedades de pessoas físicas e jurídicas que estivessem classificadas pelo governo dos EUA como obstáculos no processo de democratização do Zimbábue, foi emitida em 25 de julho de 2008 (E.O.13469). E a outra, sobre medidas de emergência e retaliação financeira aos atores que estivessem dificultando o processo de democratização de Myanmar, congelando ativos em empresas norte-americanas e chamando por contribuição multilateral para a realização de sanções financeiras com a ajuda de outros países, emitida em 30 de abril de 2008 (E.O.13464).

Por fim, a análise dos vetos nos últimos anos do presidente representa uma distorção em relação aos anos anteriores, pois nos projetos discutidos no 110º Congresso Bush emitiu onze vetos, sendo que quatro deles foram anulados pelo Congresso ao atingir uma maioria de 2/3 na Casa dos Representantes. Três vetos presidenciais ocorreram em assuntos de política externa, os restantes foram em assuntos de política doméstica como abastecimento de água, energia e assistência média. Dos três vetos presidenciais em política externa, dois deles, um voltado ao orçamento de defesa nacional para o Ano Fiscal de 2008 e outro que discutia um projeto de destinação de orçamento para uma operação de *accountability* da operação no Iraque, foram reformulados e aprovados em posteriores leis públicas. Já o referente ao orçamento de inteligência para o Ano Fiscal de 2008, foi vetado e não alcançou parlamentares suficientes para a anulação. (US CONGRESS, Presidential Vetoes, 2019)

Os três momentos de Bush e a promoção da democracia

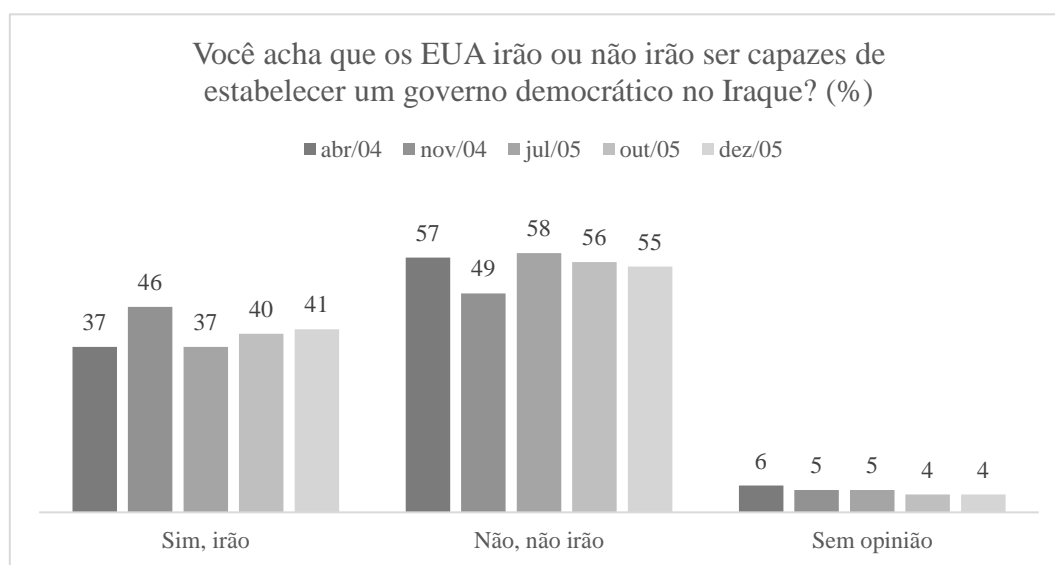
Visto os dados referentes aos três momentos de George W. Bush, utilizando como referência as pesquisas de opinião sobre aprovação de seu trabalho é possível formular uma análise baseada na hipótese de que a política de promoção da democracia não possui impacto sobre os dados escolhidos de acordo com a metodologia adotada, estando blindada da aprovação ou reprovação da opinião pública, não gerando discordâncias significativas entre o poder executivo e o poder legislativo dos EUA.

Estando no coração da “Agenda pela Liberdade”, a promoção da democracia no momento próximo aos atentados de 11 de setembro de 2001 foi adotada por ambos os poderes, legislativo e executivo, assim como pela opinião pública como um elemento estratégico importante para a mitigação do terrorismo, principalmente, no Oriente Médio, como salientava a política externa de Bush.

Pesquisas de opinião sobre políticas específicas podem oferecer um olhar mais focado da opinião pública para entender o significado do pêndulo da política externa não estar se movendo, estagnando-se no presidente. Uma pergunta realizada pelo instituto Gallup de pesquisa de opinião, buscou averiguar a opinião dos norte-americanos sobre a capacidade que os EUA teriam de estabelecer um governo democrático no Iraque, como mostra o Gráfico 4.

O resultado dessa pesquisa demonstra que a opinião pública não tinha muita convicção de que a política de democratização funcionaria no Iraque. Isso explica a intensa ênfase dada pelo presidente Bush ao projeto de democratização como combate ao terror e a razão pelo Iraque estar como um dos alvos principais dessa política. A necessidade de convencer a opinião pública sobre uma política que partia da retórica presidencial requisitou do presidente uma grande atenção e esforço discursivo para ao menos não converter a descrença em oposição ativa.

GRÁFICO 4 – PESQUISA GALLUP SOBRE DEMOCRATIZAÇÃO NO IRAQUE



Fonte: Gallup.

Outra pesquisa que corrobora essa hipótese sobre a política de promoção da democracia não estar nos holofotes procedimentais do Congresso, justificando seu pouco impacto na análise das seções anteriores, foi publicada pelo instituto Pew Research em 2013, com o título “*America’s Place in the World*”. Nela, a organização pede para que o entrevistado organize os assuntos de política externa do país de acordo com a importância para a agenda política dos EUA. A Tabela 1, a seguir demonstra os resultados desde 1997 até 2009, quando foi realizada a última entrevista sobre o período Bush.

TABELA 1 – PEW RESEARCH - AMERICA’S PLACE IN THE WORLD – DEMOCRACY PROMOTION

	1997	2001(antes de 11/09)	2005	2009
<i>Promover a democracia em outras nações</i>	22%	29%	24%	21%

Fonte: Pew Research Center.

Os resultados mostram que, mesmo antes dos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, a atenção da opinião pública para a promoção da democracia era baixa. Com a eleição de Bush, houve um crescimento de sete por cento em relação a 1997, durante o mandato de Clinton. No entanto o interesse diminuiu cinco por cento no ano de 2005. Um dos dados que compreende o período do início do segundo mandato de Bush, se entrelaça com o momento da “Polarização”, destacado pela pesquisa de opinião sobre a aprovação do governo. A diminuição de cinco por cento pode representar uma consequência da descrença nessa política durante o segundo mandato de Bush, porém mesmo que essa afirmação permaneça somente no plano da hipótese, essa diferença não é significativa para mudanças no comportamento político em relação a ela. Nesse sentido, o fato dos números serem baixos, aponta que a opinião pública não se atenta para a promoção da democracia, colocando prioridade a outros assuntos em política externa, como a proteção do país aos ataques terroristas (86% (2005) e 85% (2009)) e a prevenção contra a disseminação de armas de destruição em massa (75% (2005) e 79% (2009)). (PEW RESEARCH CENTER, 2013)

George W. Bush durante seu governo conseguiu uma coalisão com o Legislativo através do status de Guerra. Ao moldar sua política de promoção da democracia em cima desse status, rebaixou as probabilidades de resistência política por parte de sua oposição no Congresso. O fator curioso dessa relação é que a opinião pública, que seria considerada por Milner e Tingley (2015) como um fator de movimentação do pêndulo e motor da oposição ou apoio do legislativo, manteve-se descrente dessa política específica. No entanto a aprovação ao trabalho do presidente Bush, no início do mandato, era suficiente para garantir uma primazia na política externa dos EUA, cenário esse que se modificou ao longo do mandato, como visto anteriormente, e gerou uma maior participação ativa do Congresso durante final do governo e o governo sucessor.

CAPÍTULO 4 – OBAMA E A PROMOÇÃO DA DEMOCRACIA NO DISTANCIAMENTO DO CONTEXTO DA GUERRA.

A política externa durante o governo Obama representou uma quebra do paradigma estabelecido por Bush. Obama não lutava contra inimigos da liberdade, como Bush, no lugar, buscava auxiliar a transição de países e demonstrar os benefícios da democracia, sem o uso das intervenções militares. No entanto, o caso da Síria muda esse cenário, tendo um impacto, mesmo que mínimo, na relação entre o executivo e o legislativo dos EUA. O capítulo segue analisando essa mudança de paradigma com a eleição de Obama, finalizando com a análise das interações do executivo com o legislativo nos projetos de promoção da democracia ao longo de seu governo.

A ascensão da mudança e o paradigma da promoção da democracia

A promoção da democracia ao final do governo Bush enfrentava um desgaste por sua ligação com as intervenções devido à carga discursiva que gerava uma associação de ambos por parte do presidente (COX, 2013; LATIF e ABBAS, 2011; CAROTHERS, 2013). Barack Obama, ao assumir o poder, dispunha de um projeto para separar a noção de promoção da democracia do conceito de intervenção militar. Ao assumir um país em crise financeira, em seu discurso inaugural proferido em 20 de janeiro de 2009, o então presidente direcionou sua mensagem à população dos EUA aos desafios que o país enfrentou até o momento e os desafios que ele enfrentaria a partir do ano que iniciava. A importância em tratar da situação do mercado do país estava em demonstrar sua força, mesmo quando atingido pela crise financeira, salientando a posição da defesa nacional e do país no sistema internacional enquanto nessa situação:

Sua força [da economia dos EUA] para gerar riquezas e expandir as liberdades é incomparável. No entanto, esta crise nos recordou que sem um olho atento, a economia pode girar descontroladamente. A nação não pode mais prosperar enquanto favorece somente os prósperos. (...). Quanto à nossa defesa comum, nós rejeitamos como falsa a escolha entre nossa segurança e nossos ideais. (...). Esses ideais ainda iluminam o mundo e nós não desistiremos deles pelo bem de nossa experiência. E, portanto, a todos os povos e governos que estiverem assistindo hoje, das grandes capitais ao pequeno vilarejo onde nasceu meu pai, saibam que a América é uma amiga de cada nação e cada homem, mulher e criança que busca um futuro de paz e

dignidade, e nós estamos prontos para liderar mais uma vez. (OBAMA, Inaugural Address, 2009)³⁷

A necessidade de reafirmar a posição hegemônica dos EUA no discurso inaugural remetia as discussões levantadas, principalmente, por Fareed Zakaria em seu livro “O Mundo Pós-Americano” sobre a ascensão de outras potências e uma nova redistribuição de poder, modificando o paradigma da unipolaridade característico do pós-Guerra Fria. Zakaria destaca a divisão de poder no sistema internacional, apontando três forças predominantes: a política, a econômica e a tecnológica. Ao longo do tempo, embora estivessem interligadas, essas forças moveram em caminhos diferentes no sistema internacional, de modo que somente os EUA conseguiram unir essas três forças, porém por um período curto e insustentável, demonstrado pelas consequências da intervenção no Iraque e pela crise de 2008. (ZAKARIA, 2008, p.32-59)

Porém, como aponta Carothers (2013), Obama seguiria com uma política de promoção da democracia tímida nos discursos e eficiente na destinação de ajudas externas (*foreign aid*) se não fosse pelos eventos que caracterizaram a Primavera Árabe. O presidente estava comprometido em agir numa posição de apoio perante os levantes democráticos no Oriente Médio, no entanto prezava uma cautela dada a reputação do país na região. (CAROTHERS, 2013)

A primeira vez que o presidente mencionou o assunto foi em um discurso proferido na cidade do Cairo, no Egito em 04 de junho de 2009. Ao enumerar os desafios com os quais a administração deveria lidar com foco na região do Oriente Médio, o presidente pontuou sete tópicos, sendo eles: (1) Iraque, sublinhando o compromisso assumido pelos EUA com o governo democraticamente eleito no país; (2) Israel e Palestina, lembrando a histórica aliança entre os EUA e Israel; (3) Armas Nucleares, voltando-se especificamente ao programa nuclear iraniano; (4) democracia, tratando das controvérsias relacionadas à promoção da democracia na região; (5) liberdade religiosa, destacando conflitos entre cristãos e muçulmanos na região; (6) Direito das mulheres, sobretudo em relação a programas de educação e liderança feminina; e (7) Desenvolvimento econômico e oportunidade, relacionando os novos desafios do mundo

³⁷Texto original: Its power to generate wealth and expand freedom is unmatched. But this crisis has reminded us that without a watchful eye, the market can spin out of control. The Nation cannot prosper long when it favors only the prosperous. (...). As for our common defense, we reject as false the choice between our safety and our ideals. (...). Those ideals still light the world, and we will not give them up for expedience's sake. And so to all the other peoples and governments who are watching today, from the grandest capitals to the small village where my father was born, know that America is a friend of each nation and every man, woman, and child who seeks a future of peace and dignity, and we are ready to lead once more.

globalizado com oportunidades econômicas para o desenvolvimento de países. (OBAMA, Remarks in Cairo, 2009)

Ao isolar o ponto 5, sobre a promoção da democracia, o texto do discurso mostra a cautela do presidente em tratar do assunto, sabendo das reticências da opinião pública da região. Obama inicia a discussão de modo direto e franco ao dizer

Eu sei que houve muitas controvérsias sobre a promoção da democracia nos anos recentes, e muita dessa controvérsia está conectada com a Guerra no Iraque. Portanto, deixe-me ser claro: Nenhum sistema de governo pode ou deve ser imposto por uma nação a nenhuma outra. (...). Pois eu tenho uma crença inabalável de que todas as pessoas anseiam por certas coisas: a habilidade de dizer o que quiser e ter uma voz em como você está sendo governado, confiança no Estado de Direito e na administração igualitária da justiça, um governo que é transparente e não rouba de seu próprio povo e liberdade para escolher como viver. Esses não são ideais Americanos, esses são direitos humanos. E é por isso que os apoiaremos em todos os lugares. (OBAMA, Remarks in Cairo, 2009) ³⁸

A relação da promoção da democracia com os direitos humanos na retórica de Obama, foi fortalecida quando a promoção de governança e democracia foi apontada como o oitavo dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, em 2010. Em discurso à ONU no dia 22 de setembro de 2010, comentando o papel dos EUA no cumprimento de cada um desses objetivos, ao discursar sobre o oitavo, Obama afirmou que

Os EUA focarão seus esforços de desenvolvimento em países como a Tanzânia que promove boa governança e democracia, o Estado de Direito e igualitária administração da justiça, instituições transparentes com fortes sociedades civis e respeito aos direitos humanos. Porque, a longo-prazo, a democracia e o desenvolvimento econômico estão unidos. Nós iremos estender a mão a países que realizando transições do autoritarismo à democracia, da Guerra à paz. (OBAMA, Remarks at the Millennium Development Goals Summit in New York City, 2010) ³⁹

³⁸ Texto original: I know there has been controversy about the promotion of democracy in recent years, and much of this controversy is connected to the war in Iraq. So let me be clear: No system of government can or should be imposed by one nation by any other. (...). But I do have an unyielding belief that all people yearn for certain things: the ability to speak your mind and have a say in how you are governed, confidence in the rule of law and the equal administration of justice, government that is transparent and doesn't steal from the people, the freedom to live as you choose. These are not just American ideas, they are human rights. And that is why we will support them everywhere.

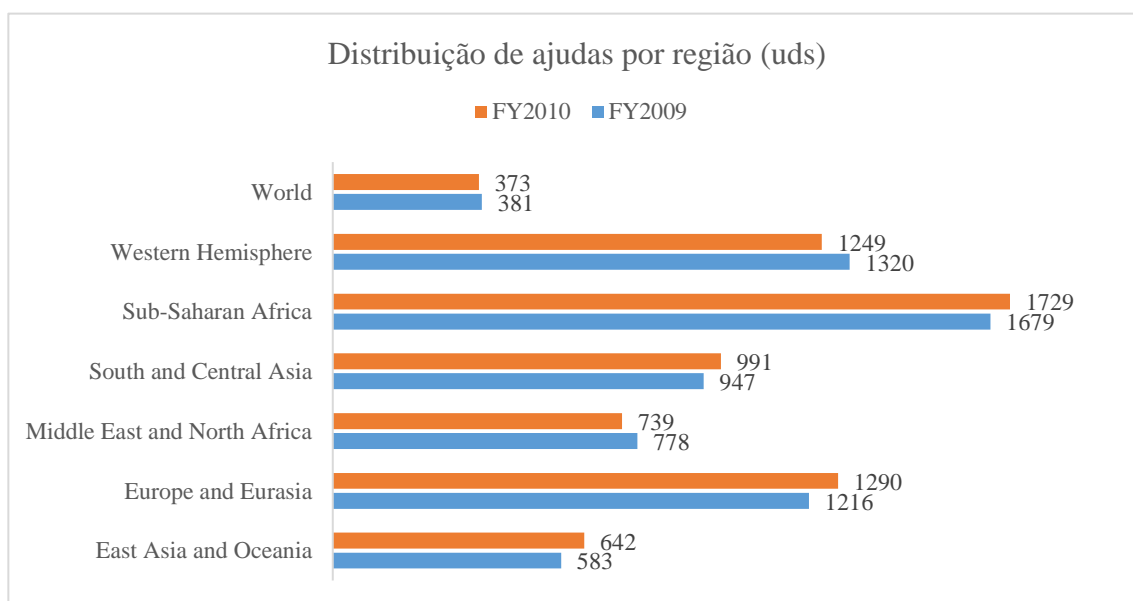
³⁹ Texto original: The United States will focus our development efforts on countries like Tanzania that promote good governance and democracy, the rule of law and equal administration of justice, transparent institutions with strong civil societies, and respect for human rights. Because over the long run, democracy and economic growth go hand in hand. We will reach out to countries making transitions from authoritarianism to democracy and from war to peace.

A conexão da promoção da democracia com o objetivo da boa governança, traz uma possibilidade de análise em relação às ajudas externas do governo face os protestos que consolidaram a Primavera Árabe. Dado que os levantes na Tunísia, Egito e Líbia datam de 2011, é possível dividir o primeiro mandato em dois momentos tendo como referência a Primavera Árabe, para verificar os gráficos de destinações de ajudas externas voltadas para os projetos de governança, os quais compreendem ações de promoção da democracia: Ano Fiscal 2009 e 2010 em um deles, e Ano Fiscal 2011 e 2012 em outro, como demonstra os gráficos 5 e 6 a seguir.

Ambos os gráficos demonstram um desenho similar, não havendo mudanças significativas nas destinações de ajudas externas para governança com os eventos da Primavera Árabe. O recuo nas ajudas voltadas ao Oriente Médio é tamanho se comparado com aqueles no período do presidente Bush, podendo ser um indício da mudança promovida por Obama ao assumir a presidência, com o objetivo de tirar o peso da intervenção dos EUA na região, necessitando, contudo, de mais dados para se aproximar de uma afirmação.

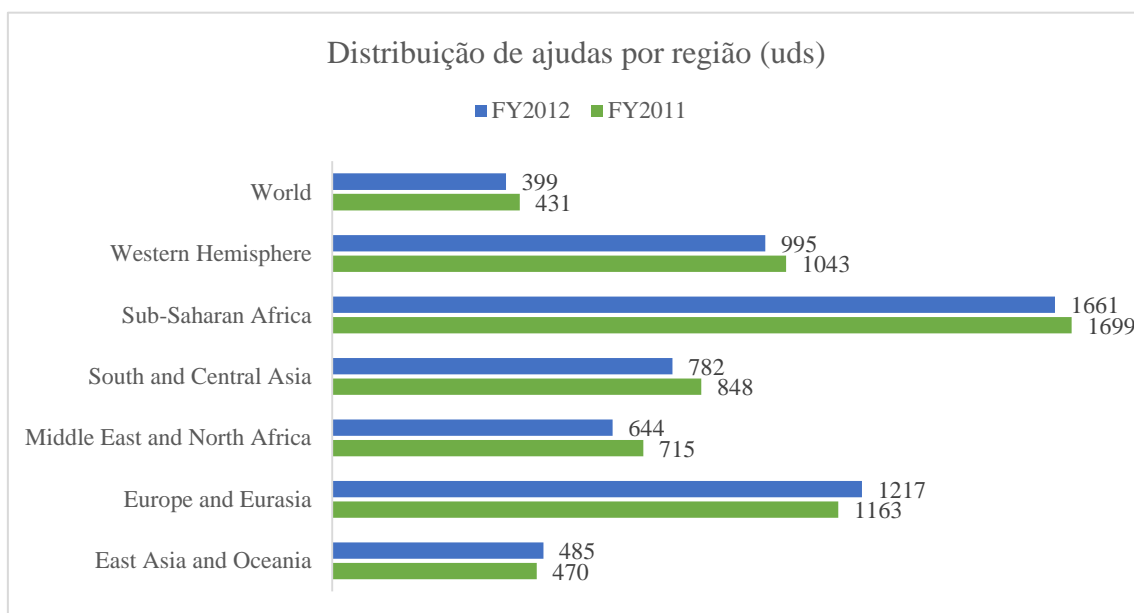
No âmbito discursivo, a Primavera Árabe foi um momento em que o posicionamento de Obama foi posto em prova, no momento que movimentos populares, como a Irmandade Muçulmana, lideraram uma série de protestos no Egito, visando a deposição do autocrata Hosni Mubarak, histórico aliado dos EUA na região. Obama recuou e esperou os desmembramentos do caso, salientando seu prezo pela paz, estabilidade e democracia. (CAROTHERS, 2013)

GRÁFICO 5 – DESTINAÇÕES DE AJUDAS EXTERNAS NOS ANOS FISCAIS DE 2009 E 2010.



Fonte: Foreign Aid Explorer.

GRÁFICO 6 – DESTINAÇÕES DE AJUDAS EXTERNAS NOS ANOS FISCAIS DE 2011 E 2012.



Fonte: Foreign Aid Explorer.

Em uma mensagem oficial à população dos EUA transmitida no dia 01 de fevereiro de 2011, sobre a questão do Egito, Obama salientou que:

O processo [de transição] deve incluir um espectro aberto de vozes egípcias e partidos de oposição. Deve levar a eleições que são livres e justas. E deve resultar em um governo que não é somente baseado em princípios democráticos, mas também responsivo às aspirações do povo egípcio. (OBAMA, Remarks on the Situation in Egypt, 2011)⁴⁰

A posição tomada pelo presidente, demonstra o distanciamento da noção de promover a democracia presente nos discursos de Bush. Obama deixa a entender que a democracia per se não representa estabilidade e paz, sendo apenas uma ferramenta retórica, porém a democracia somada a um governo justo e que promove oportunidades aos seus cidadãos se enquadra no conceito pelo qual advoga em sua mensagem.

Como a aprovação de ajudas é realizada em uma ação conjunta do executivo que estabelece o requerimento, e o Congresso que analisa e decide sobre sua aprovação, cabe agora verificar a movimentação no poder legislativo utilizando a metodologia selecionada para a

⁴⁰ Texto original: Furthermore, the process must include a broad spectrum of Egyptian voices and opposition parties. It should lead to elections that are free and fair. And it should result in a government that's not only grounded in democratic principles, but is also responsive to the aspirations of the Egyptian people.

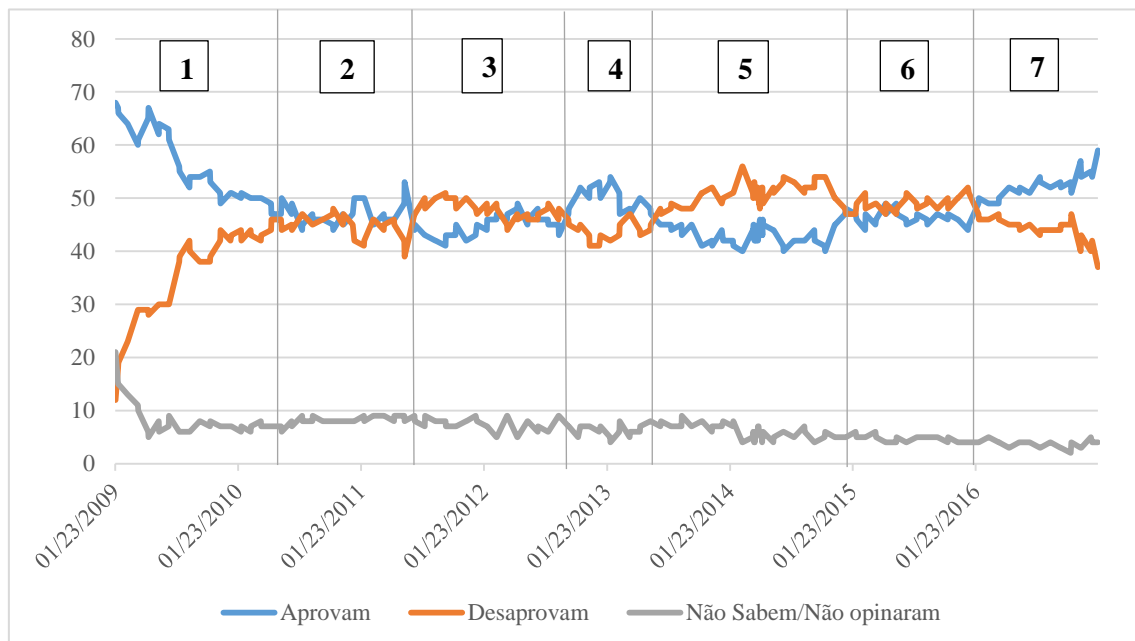
pesquisa, utilizando as pesquisas de aprovação do trabalho do presidente como referência para uma divisão de períodos, auxiliando uma análise seccionada e focalizada.

Obama, o Congresso e a Promoção da Democracia

As formações do Congresso durante os dois mandatos de Barack Obama representaram um desafio ao presidente ao ter que lidar com a maioria opositora. Somente no 111º Congresso (2009 e 2010), o partido Democrata, partido do presidente, conseguiu garantir maioria nas cadeiras da Casa dos Representantes e no Senado ao mesmo tempo. As outras três formações, 112º ao 114º Congressos, tiveram maioria do partido Republicano na Casa dos Representantes, sendo que no Senado, somente o 112º e ao 113º tiveram maioria Democrata, enquanto o 114º teve maioria Republicana. (Anexo 1).

Diferente de Bush, a curva de aprovação do governo Obama possuiu um formato diferenciado, não sendo marcado por extremos de aprovação, rejeição e polarização, como um Bush, mas com um desenho misto, como mostra o gráfico 7 a seguir, elaborado com os dados do instituto de pesquisas Gallup:

GRÁFICO 7 – CURVA DE APROVAÇÃO DO TRABALHO DO PRESIDENTE OBAMA - 2009 A 2016 (EM %)



Fonte: Gallup.

Seccionando o gráfico 7, é possível identificar sete momentos, divididos com referência na oscilação entre as taxas de aprovação e reprovação do governo que compreendem o governo de Obama desde sua posse até o 19 de janeiro de 2017. A seção seguirá analisando cada um desses períodos através do roteiro estipulado pela metodologia para analisar as interações entre os poderes executivo e legislativo dos EUA nos projetos de promoção da democracia.

Momento 1: Janeiro de 2009 a Maio de 2010

No plano discursivo, o período compreende tanto o discurso inaugural do presidente quanto o discurso proferido no Cairo, Egito, cuja retórica despontou a importância da promoção da democracia para Obama. Além destes discursos, o presidente versou sobre assuntos como a questão de Cuba, as eleições presidenciais no Afeganistão, seu prêmio Nobel da Paz e as eleições parlamentares no Iraque.

Sobre Cuba, Obama assinou um memorando em 13 de abril de 2009 que previa o fim de banimentos de viagens de cubanos aos EUA e de estadunidenses a Cuba. Além disso, estabelecia uma autorização às empresas norte-americanas de telecomunicações para negociar com o governo de Cuba o acesso à internet e serviços de telefônicos. O motivo estratégico para essa abertura, de acordo com o presidente, era de criar medidas para facilitar o fluxo de informação, potencializando uma possível democratização através da cultura:

Medidas que decrescem a dependência do povo Cubano no regime Castro e que promovam contatos entre Cubano-americanos e suas famílias em Cuba são meios de encorajar uma mudança positiva em Cuba. Os EUA podem perseguir esses objetivos ao facilitar o contato entre membros da mesma família que estão separados entre os EUA e Cuba, aumentando o fluxo de correspondências e informações para o povo cubano. (OBAMA, Memorandum on Promoting Democracy and Human Rights in Cuba, 2009) ⁴¹

No tópico das eleições no Afeganistão, Obama realizou dois discursos, sendo o primeiro sobre a abertura do período de campanhas eleitorais e o segundo sobre o resultado das eleições. Durante as campanhas eleitorais afegãs, o presidente novamente destacou, em discurso

⁴¹ Texto original: Measures that decrease dependency of the Cuban people on the Castro regime and that promote contacts between Cuban-Americans and their relatives in Cuba are means to encourage positive change in Cuba. The United States can pursue these goals by facilitating greater contact between separated family members in the United States and Cuba and increasing the flow of remittances and information to the Cuban people.

proferido no dia 16 de junho de 2009, a necessidade de estabelecer uma característica individual da democracia de acordo com as vontades do povo, ao passo que:

Cada nação dá a vida à democracia de sua própria maneira, baseada nas tradições de seu próprio povo. Os EUA não apoiam ou se opõem a nenhum candidato específico, seja à presidência ou ao Conselho Provincial. Ao invés, nós apoiamos o povo afegão a escolher seus próprios líderes. (OBAMA, Statement on the Start of Afghanistan's Election Season, 2009)⁴²

As eleições no país foram realizadas em dois turnos, dado o resultado. A decisão de ambos os candidatos em realizar o segundo turno foi o tema central do discurso de Obama sobre o ocorrido, deixando claro que “Agora [em 2009] é vital que os elementos da sociedade afegã se unam para avançar a democracia, a paz e a estabilidade” (OBAMA, Statement on the Presidential Election in Afghanistan, 2009), dando ao povo afegão a responsabilidade em manter a democracia no país.

Em seu discurso de aceitação do Prêmio Nobel da Paz falado em 10 de dezembro de 2009, o presidente focou em temas que demonstrassem a missão do país com o estabelecimento da paz no plano internacional, incluindo operações de promoção da democracia:

O serviço e sacrifício de nossos homens e mulheres uniformizados promoveu a paz e a prosperidade da Alemanha à Coreia e permitiu o estabelecimento da democracia em lugares como os Balcãs. Nós suportamos esse fardo não porque almejamos impor nossa vontade. Nós o fizemos por nosso interesse próprio, pois buscamos um futuro melhor para nossos filhos e netos, e acreditamos que suas vidas serão melhores se outras crianças puderem viver na liberdade e prosperidade. (OBAMA, Remarks on Accepting the Nobel Peace Prize in Oslo, 2009)⁴³

Sobre as eleições parlamentares no Iraque, Obama utilizou seu discurso de 07 de março de 2010 para elogiar a presença nas urnas e o papel das forças de segurança do país ao assegurar os votos em meio a protestos e demonstrações de violência. Novamente Obama utilizou o argumento da democracia feita por seu próprio povo, destacando o país como uma força

⁴²Texto original: Each nation gives life to democracy in its own way, grounded in the traditions of its own people. The United States does not support or oppose any particular Presidential or Provincial council candidate. Instead, we support the right of the people of Afghanistan to choose their own leaders.

⁴³ Texto original: The service and sacrifice of our men and women in uniform has promoted peace and prosperity from Germany to Korea and enabled democracy to take hold in places like the Balkans. We have borne this burden not because we seek to impose our will. We have done so out of enlightened self-interest, because we seek a better future for our children and grandchildren, and we believe that their lives will be better if others' children and grandchildren can live in freedom and prosperity.

independente e que possui interesse em continuar democrático. (OBAMA, Statement on the Parliamentary Elections in Iraq, 2010).

Em relação às votações nominais, no período analisado, ocorreram seis votações referentes a projetos de Promoção da Democracia. Todas foram aprovadas sem nenhuma oposição significativa. A única que obteve sete votos contrários do partido Republicano foi uma declaração conjunta da casa dos Representantes sobre o retorno à democracia por parte de Bangladesh. (US CONGRESS, Roll Call Votes, 2019)

Ao todo, no Momento 1, Obama emitiu 55 ordens executivas ao todo, sendo apenas uma relacionada à promoção da democracia. A Ordem Executiva de número 13541, emitida em 7 de maio de 2010, prevê a criação de um escritório especializado para uma parceria estratégica com o Iraque, auxiliando o fortalecimento de instituições políticas no país (E.O.13541, 2010).

Obama, ao contrário de Bush em sua relação com o primeiro Congresso de seu mandato, realizou um veto no momento analisado. A medida não se relacionava com a promoção da democracia, porém o veto de Obama dividiu o Congresso quando todos os Democratas apoiaram o veto enquanto os Republicanos, minoria no momento, votaram por sua anulação. (H.J.RES 64, 2010)

Momento 2: Junho de 2010 a junho de 2011

Esse período para a presidência de Obama foi emblemático por duas razões: a Primavera Árabe e a perda da maioria no Congresso. No entanto, antes dos levantes, Obama teve que lidar com a saída das tropas norte-americanas do Iraque. No comunicado ao país, dado em 31 de agosto de 2010, sobre a retirada das tropas, o presidente afirma que a democracia no país cabe unicamente a seus habitantes, reconhecendo que:

Extremistas continuarão a bombardear, atacar civis iraquianos e desencadear lutas sectárias. No entanto, esses terroristas falharão em atingir seus objetivos. Os iraquianos são um povo orgulhoso de si. Eles rejeitaram a guerra sectária e não possuem nenhum interesse na destruição infinita. Eles entendem que no fim, somente os iraquianos podem resolver suas diferenças e policiar suas ruas, somente os iraquianos podem construir uma democracia dentro de suas fronteiras. O que a América pode fazer é providenciar apoio à população iraquiana tanto como um amigo

quanto como a um parceiro. (OBAMA, Address to the Nation on the End of Combat Operations in Iraq, 2010) ⁴⁴

Já na mensagem na Assembleia Geral da ONU em 23 de setembro de 2010, Obama dá mais uma evidência de seu esforço de romper a imagem da promoção da democracia pelos EUA como uma ação imperialista ao dizer “Agora, não se equivoquem: O sucesso último da democracia não virá porque os EUA assim ditaram, ele virá porque cidadãos individuais demandarão uma voz sobre como são governados.” (OBAMA, Remarks to the United Nations General Assembly in New York City, 2010)⁴⁵

Por fim, a situação da Primavera Árabe levou a atenção de Obama, no plano dos discursos, para os casos do Egito, como visto anteriormente no Discurso no Cairo, e da Líbia, o qual destinou dois discursos sobre o assunto. Embora não fosse o foco do primeiro discurso, de 23 de fevereiro de 2011, Obama mencionou a necessidade de alerta pela comunidade internacional para auxiliar o processo de democratização no Egito, na Tunísia e na Líbia (OBAMA, Remarks on the Situation in Libya, 2011). O segundo discurso sobre a Líbia, teve uma importância maior, por ser realizado para toda a população, no dia 28 de março de 2011. Nele, Obama destaca o papel dos EUA no caso:

A América possui um importante interesse estratégico em prevenir que Qadhafi devaste sua oposição. Um massacre teria levado milhares de refugiados adicionais através das fronteiras da Líbia, colocando enormes tensões nas transições pacíficas, porém frágeis, no Egito e na Tunísia. Os impulsos democráticos que estão alvorecendo na região seriam cobertos pela mais escura forma de ditadura, dado que líderes repressivos concluíram que a violência é a melhor maneira de se manter no poder. (OBAMA, Address to the Nation on the Situation in Libya, 2011) ⁴⁶

Quanto às votações nominais voltadas a projetos de promoção da democracia, no período destacado nenhuma votação nominal sobre o assunto ocorreu. Já quanto às Ordens

⁴⁴ Texto original: Extremists will continue to set off bombs, attack Iraqi civilians, and try to spark sectarian strife. But ultimately, these terrorists will fail to achieve their goals. Iraqis are a proud people. They have rejected sectarian war, and they have no interest in endless destruction. They understand that in the end, only Iraqis can resolve their differences and police their streets, only Iraqis can build a democracy within their borders. What America can do and will do is provide support for the Iraqi people as both a friend and a partner.

⁴⁵ Now, make no mistake: The ultimate success of democracy in the world won't come because the United States dictates it, it will come because individual citizens demand a say in how they are governed

⁴⁶ Texto original: Moreover, America has an important strategic interest in preventing Qadhafi from overrunning those who oppose him. A massacre would have driven thousands of additional refugees across Libya's borders, putting enormous strains on the peaceful yet fragile transitions in Egypt and Tunisia. The democratic impulses that are dawning across the region would be eclipsed by the darkest form of dictatorship, as repressive leaders concluded that violence is the best strategy to cling to power.

executivas, o presidente assinou 34 no período destacado, sendo 5 relacionadas às agendas de promoção da democracia. A primeira delas é de 18 de agosto de 2010 e versa sobre o estabelecimento de um escritório especial para ajudar o Afeganistão e o Paquistão a estabelecer suas instituições de governo e garantir a transparência de informações (E.O.13550, 2010). A segunda, de 28 de setembro de 2010, está relacionada às violações de direitos humanos cometidas pelo Irã, estabelecendo sanções às propriedades de pessoas do governo iraniano que tenham negócios nos EUA e contas em bancos do país (E.O.13553, 2010). A terceira, assinada em 29 de abril de 2011, possui ações similares à anterior sobre o Irã, porém com foco na Síria e em oficiais do governo Sírio, sancionando os burocratas do país devido às violações de direitos humanos (E.O.13572, 2011). A quarta, de 18 de maio de 2011, prevê uma emenda à anterior, adicionando outros cargos do governo Sírio à lista de sancionados (E.O.13573, 2011). E, por fim, a quinta, de 23 de maio de 2011, que realiza uma emenda às sanções ao governo do Irã em relação às violações nos direitos humanos e a continuidade do programa nuclear (E.O.13574, 2011).

O presidente, no momento em questão, realizou um veto em 2010, porém não relacionado com a política externa para a promoção da democracia. O veto não foi anulado graças à maioria democrata que o presidente possuía na Casa dos Representantes, que foram contrários à anulação. (H.R.3808, 2010)

Momento 3: Julho de 2011 a setembro de 2012

O momento em questão compreendia as consequências dos levantes ocorridos no início de 2011. A transição para a democracia foi tema principal dos discursos de Obama que permearam o tema. Com foco na Síria, Líbia, Myanmar e Iêmen, Obama realizou discursos de condenação a violações de princípios democráticos, a elogios e demonstração de apoio a países que estavam sob regime autoritário e iniciaram o processo de transição para um governo democrático.

Em seu discurso sobre a situação na Síria, de 18 de agosto de 2011, que estava começando a se agravar, Obama enfatizou o papel que o governo Assad possuía em permitir a transição para mais democracia no país e não se colocar como um obstáculo para que o povo conseguisse realizar as reformas. Porém, muda seu tom ao afirmar o papel dos EUA em assegurar tal transição:

Os EUA não podem e não vão impor essa transição na Síria. É papel do povo sírio escolher seus próprios líderes, e nós ouvimos seu forte desejo de que não haja intervenção externa nesse movimento. O que nós apoiaremos é uma Síria que é democrática, justa e inclusiva para todos os sírios. Nós apoiaremos esse desenlace pressionando o Presidente Assad a sair do caminho dessa transição e defender os direitos do povo sírio junto de outros da comunidade internacional. (OBAMA, Statement on the Situation in Syria, 2011) ⁴⁷

O segundo tema, a Líbia, também entrava na promoção de uma independência de opinião do povo líbio em escolher seu futuro político, sendo que o papel dos EUA estaria em ajudar a consolidar a democracia no país, uma vez que a transição já estivesse encaminhada. Em discurso para um grupo focal na ONU sobre o tema, Obama relembrou a ação conjunta daquela assembleia quando os países impuseram sanções econômicas ao país. O presidente colocou a posição do país para supervisionar a transição para a democracia de modo a garantir a defesa dos direitos humanos e a transparência. (OBAMA, Remarks at a United Nations Meeting on Libya in New York City, 2011).

Sobre Myanmar (Birmânia), Obama, em discurso proferido em 18 de novembro de 2011, apoia os esforços do governo em soltar alguns prisioneiros políticos e promover diálogos com a oposição, porém ressalta que o caminho ainda não está trilhado completamente, devendo o governo atender à demanda da população e promover eleições livre e justas para uma transição do país à democracia. (OBAMA, Remarks on Burma From Bali, 2011).

No caso do Iêmen, Obama relembra os esforços da população para garantir a transição do país à democracia, destacando os protestos que vieram ao estabelecimento de eleições as quais haviam escolhido um presidente, que no discurso de 25 de fevereiro de 2012, Obama elogia a eleição livre e justa e se coloca favorável a uma cooperação para a consolidação das instituições democráticas do país. (OBAMA, Statement on the Presidential Election in Yemen, 2012).

Seguindo para as votações nominiais, nenhuma delas ocorreu sob o tema da Promoção da Democracia. Em relação às Ordens Executivas, foram expedidas 50 ordens no período do Momento 2, com 4 delas relacionadas a projetos de promoção da democracia. A primeira delas,

⁴⁷ The United States cannot and will not impose this transition upon Syria. It is up to the Syrian people to choose their own leaders, and we have heard their strong desire that there not be foreign intervention in their movement. What the United States will support is an effort to bring about a Syria that is democratic, just, and inclusive for all Syrians. We will support this outcome by pressuring President Assad to get out of the way of this transition and standing up for the universal rights of the Syrian people along with others in the international community.

de 17 de agosto de 2011, possui a Síria como objeto central, estabelecendo sanções adicionais ao governo sírio assim como uma proibição a estadunidenses de promover fluxo de capital à Síria, como uma resposta às violências do governo aos protestos democráticos (E.O.13582, 2011). A segunda, de 22 de abril de 2012, refere-se tanto ao Irã quanto à Síria, bloqueando pessoas de ambos os países que o governo dos EUA detectarem que tenham algum envolvimento com as violações nos direitos humanos (E.O.13606, 2012). A terceira, de 16 de maio de 2012, bloqueia recursos de pessoas ligadas ao governo do Iêmen devido às repressões aos protestos democráticos e o escalonamento da violência no país (E.O.13611, 2012). Por fim, Myanmar é foco da quinta e última desse período, emitida em 11 de julho de 2012, que visa sancionar pessoas destacadas no governo do país devido às violações de direitos humanos com a permanência de alguns presos políticos (E.O.13619, 2012).

No Momento 3, Obama não utilizou seu poder de veto em nenhuma medida aprovada pelas duas casas do legislativo do país. (US CONGRESS, Presidential Vetoes, 2019)

Momento 4: Outubro de 2012 a junho de 2013

O período que compreende o Momento 4 acompanha Obama em corrida eleitoral, passando por sua vitória e iniciando outro mandato. Como há o fim de um mandato e o início de outro, a prática discursiva é destinada em realizar um balanço do mandato anterior e promover as discussões que permearão o próximo. Além dos debates relacionados com a corrida presidencial e a posse, os temas da Síria e de Myanmar tiveram destaque na agenda discursiva do presidente. (SHOGAN, 2015)

Em debate presidencial da corrida eleitoral de 2012, ocorrido em 22 de outubro de 2012 no estado da Flórida, Obama, ao ser perguntado sobre a questão da Primavera Árabe, reafirmou a importância do papel dos EUA em assegurar que a transição e consolidação da democracia esteja ocorrendo de acordo com os princípios dos direitos humanos. Obama também comentou que a abordagem do governo dos EUA nas experiências de *nation-building* no Iraque e no Afeganistão fizeram com que a economia nacional ficasse abandonada, chegando a níveis críticos, como observado em 2008. (OBAMA, Presidential Debate in Boca Raton, Florida, 2012)

Em seu discurso inaugural, em 21 de janeiro de 2013, Obama reafirmou sua política de promoção da democracia quando afirmou que

A América permanecerá a âncora de alianças fortes em cada canto do globo. E nós renovaremos essas instituições que estendem nossas capacidades de administrar crises afora, pois ninguém possui maior interesse em um mundo pacífico que sua nação mais poderosa. Nos apoiaremos a democracia da Ásia à África, das Américas ao Oriente Médio, pois nossos interesses e nossa consciência nos levam a agir em nome daqueles que anseiam por liberdade. (OBAMA, Inaugural Address, 2013) ⁴⁸

O presidente, no discurso de Estado da União, em 12 de fevereiro de 2013, ressalta a posição do país perante as demandas pela democracia nos países do Oriente Médio quando diz

Em defesa da Liberdade, nós permaneceremos a âncora de alianças fortes das Américas à África, da Europa à Ásia. No Oriente Médio, nos posicionaremos a favor dos cidadãos quando demandarem seus direitos universais e apoiar transições estáveis para a democracia. Nós sabemos que o processo será bagunçado, e nós não podemos presumir que ditamos o curso da mudança em países como o Egito, porém podemos e iremos insistir no respeito aos direitos fundamentais de todos. Nós manteremos a pressão ao governo da Síria que matou seu próprio povo, e apoiaremos líderes da oposição que respeitem os direitos de todos os sírios. E nós estaremos com Israel na busca de segurança e uma duradoura paz. (OBAMA, Address Before a Joint Session of Congress on the State of the Union, 2013) ⁴⁹

O período que compreende o Momento 4 não conteve votações nominais sobre o tema da promoção da democracia. Quanto às Ordens Executivas, o presidente Obama emitiu 20 ordens no total, sendo que duas se ligavam a projetos de promoção da democracia. A primeira delas, emitida em 09 de outubro de 2012, previa mais sanções a pessoas ligadas ao governo do Irã, assim como congelava mais bens de pessoas nos EUA que estavam relacionadas com oficiais da Síria (E.O.13628, 2012) Já a segunda, emitida em 3 de junho de 2013, previa sanções à empresas que possuíssem um largo fluxo de transações com o Irã, sendo uma sanção devido às violações de direitos humanos no país (E.O.13645, 2013).

⁴⁸ Texto original: America will remain the anchor of strong alliances in every corner of the globe. And we will renew those institutions that extend our capacity to manage crisis abroad, for no one has a greater stake in a peaceful world than its most powerful nation. We will support democracy from Asia to Africa, from the Americas to the Middle East, because our interests and our conscience compel us to act on behalf of those who long for freedom.

⁴⁹ Texto original: In defense of freedom, we'll remain the anchor of strong alliances from the Americas to Africa, from Europe to Asia. In the Middle East, we will stand with citizens as they demand their universal rights and support stable transitions to democracy. We know the process will be messy, and we cannot presume to dictate the course of change in countries like Egypt, but we can and will insist on respect for the fundamental rights of all people. We'll keep the pressure on a Syrian regime that has murdered its own people and support opposition leaders that respect the rights of every Syrian. And we will stand steadfast with Israel in pursuit of security and a lasting peace.

Durante os meses que formam o Momento 4, Obama não exerceu seu poder de veto a nenhuma medida aprovada pelo legislativo dos EUA. (US CONGRESS, Presidential Vetoes, 2019)

Momento 5: Julho de 2013 a dezembro de 2014

Algumas mudanças na política externa do governo Obama marcaram o período destacado no Momento 5. A iniciar pela decisão do presidente de enviar tropas à Síria após os ataques de armas biológicas na população e finalizar pela mudança na política externa do país para com Cuba.

A questão do envio de tropas à Síria é delicada para Obama, pois advoga desde sua campanha ao primeiro mandato pela saída das tropas do país no Iraque e no Afeganistão. O presidente pontua, em discurso proferido em 31 de agosto de 2013 a necessidade de uma coerência entre o posicionamento do Congresso e do presidente ao decidir enviar tropas para o país ao afirmar que

Embora eu acredite que eu tenho autoridade para dar continuidade a essa ação militar sem qualquer autorização específica do Congresso, eu sei que o país será mais forte se tomarmos esse curso, e nossas ações serão ainda mais eficazes. Nós devemos ter esse debate, porque os problemas são muito grandes para procedimentos convencionais. E essa manhã, John Boehner, Harry Reid, Nancy Pelosi e Mitch McConnell concordaram que essa é a melhor coisa a ser feita. (OBAMA, Remarks on the Situation in Syria, 2013)⁵⁰

Em um comunicado direcionado para a nação, no dia 10 de setembro de 2013, Obama salienta a controvérsia dessa decisão, justificando a necessidade da intervenção por causa do problema das armas químicas em posse do presidente Assad:

Agora, eu sei que depois dos terríveis custos com o Iraque e o Afeganistão, a ideia de qualquer ação militar, não importa quão limitada, será impopular. Afinal, passei 4½ anos trabalhando para encerrar guerras e não inicia-las. Nossas tropas estão fora do Iraque e estão voltando do Afeganistão. (...). Por fim, muitos de vocês devem ter se perguntado: Por que não deixar que outros países arrumem outra solução mais rápida

⁵⁰ Texto original: Yet while I believe I have the authority to carry out this military action without specific congressional authorization, I know that the country will be stronger if we take this course, and our actions will be even more effective. We should have this debate, because the issues are too big for business as usual. And this morning, John Boehner, Harry Reid, Nancy Pelosi, and Mitch McConnell agreed that this is the right thing to do for our democracy.

que a força? Como muitas pessoas me escreveram “Nós não devemos ser o policial do mundo”. Eu concordo, e eu tenho uma grande preferência por soluções pacíficas. Nos últimos dois anos, minha administração tentou diplomacia e sanções, avisos e notificações, porém armas químicas ainda foram usadas pelo regime Assad. (OBAMA, Address to the Nation on the Situation in Syria, 2013)⁵¹

Quanto à questão de Cuba, Obama direcionou um comunicado à população que previa mudanças no comportamento dos EUA em relação à ilha. O presidente iria alterar sua abordagem de promoção da democracia, abandonando uma estratégia agressiva e adotando procedimentos como liberação de viagens e intensificação de diálogos diplomáticos para estabelecer um contato da população e do governo cubano com os valores dos EUA, como a democracia e o capitalismo (OBAMA, Address to the Nation on United States Policy Toward Cuba, 2014)

No que tange as votações nominais, o período que compreende o Momento 5 teve seis votações com a temática da promoção da democracia. Dentre eles, duas votações eram para projetos que demonstravam apoio aos resultados eleitorais e protestos democráticos na Ucrânia e na Venezuela. Outras três, no entanto, possuíam um tom de condenação a governos por violações nos direitos humanos, na soberania e na democracia de seu país, sendo dois direcionados aos governos da Ucrânia e às forças armadas russas, e outro direcionado às violações de direitos humanos na China. (US CONGRESS, Roll Call Votes, 2019)

Quanto às Ordens Executivas, no período analisado foram emitidas 39 ordens no total, sendo quatro delas voltadas para assuntos relacionados a projetos de promoção da democracia. A primeira delas, de 6 de março de 2014, impõe sanções a pessoas ligadas à invasão da região da Crimeia, na Ucrânia, congelando recursos que estão em empresas e agências dos EUA (E.O.13660, 2014). A segunda, emitida em 16 de março de 2014 complementa a anterior, providenciando mais nomes à lista de pessoas com bens congelados devido á violação da soberania ucraniana com a invasão da Crimeia (E.O.13661, 2014). A terceira ordem, emitida em 20 de março de 2014, está interligada com as anteriores, porém estende as sanções para

⁵¹Texto original: Now, I know that after the terrible toll of Iraq and Afghanistan, the idea of any military action, no matter how limited, is not going to be popular. After all, I've spent 4½ years working to end wars, not to start them. Our troops are out of Iraq. Our troops are coming home from Afghanistan. (...). Finally, many of you have asked: Why not leave this to other countries or seek solutions short of force? As several people wrote to me, "We should not be the world's policeman." I agree, and I have a deeply held preference for peaceful solutions. Over the last 2 years, my administration has tried diplomacy and sanctions, warnings and negotiations, but chemical weapons were still used by the Asad regime.

autoridades russas que participaram da invasão da Crimeia (E.O.13662, 2014). Já a quarta, emitida em 19 de dezembro de 2014, eleva a sanção para uma proibição em investimentos e fluxo de capital dos EUA para a região da Crimeia (E.O.13685, 2014).

O presidente durante os meses que comportam o Momento 5 não exerceu seu poder de veto a nenhuma medida aprovada pelo legislativo dos EUA. (US CONGRESS, Presidential Vetoes, 2019)

Momento 6: Janeiro de 2015 a janeiro de 2016

O Momento 6 compreende algumas marcas da política externa de Barack Obama, como o combate ao grupo terrorista Estado Islâmico (ISIS), a questão de Cuba e a situação da Ucrânia.

No discurso de Estado da União, o presidente enumera os desafios de sua política externa para o ano que inicia, colocando em primeiro lugar o combate ao terrorismo e em segundo lugar a preservação da democracia na Ucrânia. Sobre o caso do ISIS, Obama enfatiza a participação conjunta de norte-americanos e árabes para combater o problema do avanço do grupo extremista na região

No Iraque e na Síria, a liderança Americana – incluindo nosso poder militar – está parando o avanço do ISIS. Ao invés de sermos arrastados para mais uma Guerra em solo no Oriente Médio, estamos liderando uma grande coalizão, incluindo nações Árabes, para degradar e destruir esse grupo terrorista. Nós também estamos apoiando uma moderada oposição na Síria que pode nos ajudar em nossos esforços e atender pessoas em todos os lugares que resistem à corrupção da ideologia e o extremismo violento. (OBAMA, Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union, 2015)⁵²

Sobre a questão de Cuba, Obama firma que os EUA não contribuíram efetivamente para que país caminhasse rumo a uma democratização de modo que as decisões dos EUA produziam efeitos contrários à promoção da democracia de fato. Sobre essa mudança de abordagem, Obama afirma que:

⁵² Texto original: In Iraq and Syria, American leadership—including our military power—is stopping ISIL's advance. Instead of getting dragged into another ground war in the Middle East, we are leading a broad coalition, including Arab nations, to degrade and ultimately destroy this terrorist group. We're also supporting a moderate opposition in Syria that can help us in this effort and assisting people everywhere who stand up to the bankrupt ideology of violent extremism.

Para os EUA, isso significa se apegar a uma política que não estava funcionando. Invés de apoiar a democracia e as oportunidades para o povo Cubano, nossos esforços de isolar Cuba, apesar das boas intenções, cada vez mais produzia o efeito contrário: consolidando o status quo e isolando os EUA de nossos vizinhos neste hemisfério. (OBAMA, Remarks on the Reestablishment of Diplomatic Relations and Permanent Diplomatic Missions by the United States and Cuba, 2015)⁵³

Devido ao crescente debate interno sobre a questão da nova face da Guerra ao Terror com as ameaças representadas pelo ISIS, Obama decidiu por realizar uma mensagem à nação esclarecendo as estratégias de segurança e o que essa guerra tinha de diferente daquela promovida por seu antecessor:

A estratégia que estamos usando agora – bombardeios aéreos, forças especiais e trabalhando com forças locais que estão lutando para retomar o controle de seus países – é como iremos alcançar uma vitória mais sustentável. E isso não requererá que nós enviemos uma nova geração de Americanos além-mar para lutar e morrer por mais uma década em solo estrangeiro. (OBAMA, Address to the Nation on United States Counterterrorism Strategy, 2015)⁵⁴

Abordando a questão da Ucrânia em seu último discurso de Estado da União, em 12 de janeiro de 2016, Obama confirma os esforços dos EUA em auxiliar a transição para a democracia no país, impondo sanções aos responsáveis, tornando um ambiente financeiramente insustentável para aqueles que diminuem o poder de escolha do povo (OBAMA, Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union, 2016)

Quanto às votações nominais, apenas duas foram realizadas em projetos ligados à política externa para a promoção da democracia. Uma delas relacionado à uma mensagem de apoio do governo dos EUA ao povo ucraniano, reforçando o estabelecimento da soberania e do direito de eleger seus governantes. Já a outra, foi direcionada a uma condenação a violações no direito de imprensa livre em países da América Latina. (US CONGRESS, Roll Call Votes, 2019)

O presidente emitiu 30 ordens executivas, sendo duas relacionadas a projetos de promoção da democracia. A primeira delas, emitida em 8 de março de 2015, bloqueia

⁵³ Texto original: For the United States, that meant clinging to a policy that was not working. Instead of supporting democracy and opportunity for the Cuban people, our efforts to isolate Cuba, despite good intentions, increasingly had the opposite effect: cementing the status quo and isolating the United States from our neighbors in this hemisphere.

⁵⁴ The strategy that we are using now—airstrikes, special forces, and working with local forces who are fighting to regain control of their own country—that is how we'll achieve a more sustainable victory. And it won't require us sending a new generation of Americans overseas to fight and die for another decade on foreign soil.

propriedades de pessoas ligadas ao governo da Venezuela devido às violações de direitos humanos provocadas pelo país (E.O.13692, 2015). Já a segunda, emitida em 22 de novembro de 2015, prevê um bloqueio de ativos em empresas norte-americanas de indivíduos que estivessem ligados com as violações no processo democrático no Burundi (E.O.13712, 2015).

Nesse período do Momento 6, Obama exerceu 8 vetos em projetos do legislativo. O Congresso tentou anular 4 vetos e teve sucesso em apenas um, em que contou com votos de ambos os partidos. No entanto, nenhum desses vetos foi realizado em projetos que se ligam à política de promoção da democracia. (US CONGRESS, Presidential Vetoes, 2019)

Momento 7: Fevereiro de 2016 a janeiro de 2017

O último momento, compreende o final do mandato de Obama, período em que o presidente evitou assuntos críticos e buscou acalmar a opinião pública sobre suas ações e medidas tomadas como presidente do país. Em um discurso proferido à uma base aérea dos EUA na Flórida, ao discursar sobre a política de antiterrorismo, Obama afirmou que a relação entre a democracia e a guerra convencional é custosa e não traz benefícios barra os elementos democráticos no país, colocando que nos últimos anos, os EUA aprenderam com isso e passara por uma crise financeira. (OBAMA, Remarks on United States Counterterrorism Strategy at MacDill Air Force Base, Florida, 2016)

Em sua mensagem de despedida, o presidente retomou a importância de lutar pela democracia e utilizar a democracia para lutar, afirmando que a posição dos EUA no sistema internacional é essencial de modo que

Essa é a razão pelo qual não podemos recuar das grandes lutas globais: de expandir democracia, direitos humanos, direitos das mulheres e direitos da comunidade LGBT. Não importa quão imperfeito forem nossos esforços, não importa quão oportuno pareça ignorar esses valores, isso é parte de defender a América. Pois a luta contra o extremismo, a intolerância, o sectarismo e o chauvinismo estão ligadas com a luta contra o autoritarismo e a violência nacionalista. Se o escopo da liberdade e do respeito pelo Estado de Direito recuarem pelo mundo, a chance de Guerra entre nações cresce, e nossas liberdades ficarão cada vez mais ameaçadas. (OBAMA, Farewell address to the Nation from Chicago, Illinois, 2017)⁵⁵

⁵⁵ Texto original: That's why we cannot withdraw from big global fights: to expand democracy and human rights and women's rights and LGBT rights. No matter how imperfect our efforts, no matter how expedient ignoring such values may seem, that's part of defending America. For the fight against extremism and intolerance and sectarianism and chauvinism are of a piece with the fight against authoritarianism and nationalist aggression. If

Nas votações nominais, o final do mandato de Obama teve três votações com a temática da promoção da democracia. A primeira condenava as agressões do governo da Síria contra seus cidadãos, ressaltando a defesa dos EUA aos princípios democráticos. Já a segunda expressava preocupações por parte do Congresso sobre as violações da Constituição na República Democrática do Congo, prezando pela democracia no país. Por fim, a terceira impunha sanções ao Irã devido aos avanços no programa nuclear e as alegadas violações aos direitos humanos no país. (US CONGRESS, Roll Call Votes, 2019)

Nas ordens executivas, durante o Momento 7, Obama emitiu 48 ordens, sendo que três delas compreendiam projetos de promoção da democracia. A primeira ordem, emitida em 15 de março de 2016, previa sanções a autoridades da Coreia do Norte que estivessem ligadas às violações nos direitos humanos no país, além daqueles participantes nas operações envolvendo os testes nucleares (E.O.13722, 2016). A segunda, de 19 de abril de 2016, promovia um bloqueio de propriedades aos indivíduos que fossem detectados como participantes das violações de direitos humanos na Líbia e que representassem uma ameaça à transição do país para a democracia (E.O.13726, 2016). Por fim, a terceira, emitida em 13 de janeiro de 2017, reconhecia as boas ações do governo do Sudão diminuindo suas repressões ao recém-independente Sudão do Sul. A ordem tinha como objetivo bonificar esses avanços, facilitando algumas sanções (E.O.13761, 2017).

Os momentos de 1 a 7 representaram períodos diferentes no governo de Obama, mesmo em relação à promoção da democracia. Em seu momento de taxa de rejeição maior, o momento 5, Obama teve que dar um passo não usual para sua política externa e enviar tropas à Síria, algo que movimentou a opinião pública contra o presidente, devido aos acontecimentos no Iraque e Afeganistão causados pela administração anterior. Somente esse episódio não pode caracterizar Obama como um presidente que promove a democracia pela intervenção militar. Em todas as outras iniciativas, como demonstrado, Obama prezou pela escolha da população de cada país, dirigindo-se ao assunto com cautela, buscando evitar qualquer comparação com a presidência de Bush.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: PODER EXECUTIVO, PODER LEGISLATIVO E A POLÍTICA EXTERNA DOS EUA PARA A PROMOÇÃO DA DEMOCRACIA

Como apontado na introdução e no capítulo 1 (seção 1.4) o objetivo central dessa pesquisa é compreender o comportamento das negociações entre os poderes executivo e legislativo na formulação da política externa para a promoção da democracia, especificamente, no período que compreende os governos de Bush e Obama. Através dos resultados apresentados nos capítulos anteriores, este capítulo irá apresentar uma conclusão a esse objetivo.

Pode ser visto nos capítulos anteriores que a política externa para a promoção da democracia é desenvolvida durante muitos anos na história dos EUA, ultrapassando diversos períodos históricos, com suas características específicas que permitiram a evolução dessa política para o modo como ela é utilizada no período de tempo escolhido para análise nesta pesquisa.

As diferentes dimensões que compuseram a verificação do procedimento de formulação dessa política externa nas negociações que envolveram os poderes executivo e legislativo dos Estados Unidos durante os governos Bush e Obama trouxeram uma grande diversidade de dados para o estudo.

Na dimensão do discurso, Bush introduziu a ação de promover a democracia em detrimento de um combate ao terrorismo, com uma noção de que um inimigo transnacional é combatido com um ideal transnacional. Através das intervenções, Bush construiu uma imagem dessa política, estando na plataforma do apoio durante seu primeiro mandato, mas levantando controvérsias durante o segundo.

Obama, no entanto, assumiu o cenário da promoção da democracia de modo diferenciado. Devido aos altos custos colocados pelas decisões de seu antecessor, Obama teve que reformar o conceito de promover a democracia de modo a alinhar o discurso entre os membros de sua administração e o público. A noção central de promover a democracia para Obama, principalmente no que tange o papel dos EUA nessa política, estava na substituição do conceito de promover em sua definição literal, ou seja, ser o impulso, ser a causa de, para um conceito de apoiar, ou seja, auxiliar que a população do país que aspire por democracia consiga consolidar o caminho.

Quanto aos modos de promover a democracia, destacados no Capítulo 1, Bush teve grande preferência pelas intervenções militares, principalmente por causa do combate ao terrorismo. Mesmo ao tentar se retratar sobre estar impondo a democracia dos EUA no mundo durante o discurso de Estado da União em 2005, Bush se contradiz a ponto de afirmar que o

país não poderia impor sua forma de governo, porém a solução para a paz e a estabilidade no mundo eram o avanço da liberdade.

O Congresso durante os governos Bush, se versou mais em promover a democracia por meios culturais, aprovando o avanço de rádios e comunicações em países que estivessem nos interesses do momento. Outro marco da participação do Congresso na promoção da democracia foi no caso de Myanmar, o qual aprovou-se sanções contra a junta militar que estava no governo. Embora não tenham sido eficientes, essas sanções demonstraram o compromisso do Congresso em atender as outras partes da política de promoção da democracia, que não aquelas sobre as intervenções militares, que ficavam a cargo do presidente. Essa forte coalizão de Bush com o Congresso, impulsionada pela Guerra ao Terror, foi importante para que o presidente Republicano conseguisse colocar em prática sua “Agenda da Liberdade” sem maiores questionamentos.

Obama, contudo, não conseguiu um caminho tão livre quanto o de Bush. A necessidade de reafirmar em discursos suas diferenças em relação a seu antecessor se mostrou como um esforço maior. Diferente de Bush, Obama se distanciou das intervenções militares, principalmente sob o pretexto dos custos gerados pela administração anterior, apoiando-se novamente nos discursos para consolidar tal opinião. Essa manobra gerou custos na opinião pública quando Obama anunciou a operação militar na Síria. A justificativa, embora se interligasse com a política de promoção da democracia ao buscar depor um presidente que se colocava como um obstáculo para uma transição à democracia pedida pela população, se apoiou nos ataques com armas biológicas para dar o início. Obama utilizou do modo cultural de promover a democracia quando, em seu plano de reestabelecimento de relações com Cuba, focou na abertura às telecomunicações para que as famílias separadas entre Cuba e os EUA pudessem espalhar a mensagem.

Diferente de Bush, Obama emitiu sanções voltadas a governos e a autoridades em países que resistiam aos pedidos de suas populações em tronar-se democracia. O uso da condicionalidade positiva também foi apresentado por uma Ordem Executiva destinada a Burundi, quando levantou algumas sanções em respeito aos avanços na democracia do país. Embora tenha atravessado um *Gridlock* relacionado à política doméstica, sua relação com o Congresso, na política externa para a promoção da democracia não sofreu alterações, recebendo o apoio necessário para realizar sua agenda.

O fator da opinião pública como organização dos capítulos auxiliou uma análise focal, permitindo o uso de mais dados nos períodos determinados pelos gráficos 3 e 7. Ela permitiu a

divisão dos mandatos de Bush em três momentos diferentes e a dos mandatos de Obama em sete momentos diferentes.

Para responder à questão sobre por que o Congresso não é considerado quando a política externa dos EUA para a Promoção da Democracia é analisada, o capítulo 3 apresenta uma resposta utilizando a opinião pública especificamente sobre o tema da promoção da democracia, apresentando as pesquisas de opinião do instituto Pew Research (2013).

A opinião pública durante os governos Bush não listou a promoção da democracia como assunto de grande prioridade. Isso faz com que os custos relacionados às decisões nessa política sejam menores, de modo a não colocar para o Congresso incentivos suficientes para tomar uma posição assertiva, ou desafiadora das ações do presidente. Em Bush, o Congresso na política externa em questão foi deferente, delegando as decisões para o presidente ou não as contestando quando necessitavam de aprovação do Congresso.

Já em Obama, uma pesquisa do instituto Gallup, sobre as importâncias na política externa para a opinião pública, demonstrou que a percepção de importância da promoção da democracia na política externa dos EUA diminuiu de Bush para Obama. Ao serem perguntados sobre o papel do país em ajudar outros países a construir a democracia, o cenário apresentado não coloca a política como uma prioridade, mas reconhece sua importância na posição dos EUA no sistema internacional (GALLUP, 2019).

A falta de custos e incentivos eleitorais demonstrada pelo pouco interesse do eleitorado nesse assunto se mostra como uma justificativa para pouca ou nenhuma assertividade do Congresso no tema da Promoção da Democracia. A presença do Congresso nos projetos de promoção da democracia é tímida, reservada apenas a atividades com baixos custos à relação entre o Congresso e o Presidente em Política Externa, como incentivos aos processos eleitorais nos países e condenação de violações aos princípios democráticos, como visto nos capítulos 3 e 4.

O fator da tímida presença legislativa na formulação da política externa para a promoção da democracia, reforça as teorias sobre a primazia do presidente em política externa, como discutidas no capítulo 1, sendo essa a justificativa que esta pesquisa aponta sobre a falta de trabalhos que discutem o papel do poder legislativo dos EUA na formulação da política externa para a promoção da democracia.

Mesmo face a desafios futuros, os EUA têm como papel no sistema internacional a proteção das democracias e a defesa de seus valores. Tanto o poder legislativo quanto o executivo devem atender a esse objetivo. A partir do momento que esse fator não for colocado

como estratégico na política externa dos EUA, sua hegemonia política no sistema internacional será questionada. A não interferência do Congresso nas políticas relacionadas demonstra que

Colocar-se a favor da democracia é o requerido da América, seja por valores morais, ordens de Kennedy ou qualquer outra razão, sendo um padrão pelo qual a retórica dos EUA e sua política externa serão sempre avaliados. (POPPE, 2019, p.16)

Em tempos de avanço de autocracias e movimentos contrários à promoção da democracia, entender como funciona essa política externa no cerne da maior democracia do sistema internacional é importante para traçar estratégias e lidar cautelosamente com os desafios, aumentando a curva de aprendizado com as controvérsias e erros do passado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Fontes Primárias

BUSH, George W. **Address Before a Joint Session of the Congress on the United States Response to the Terrorist Attacks of September 11.** 2001. [online]. Disponível em <<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/address-before-joint-session-the-congress-the-united-states-response-the-terrorist-attacks>>.

BUSH, George W. **Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union.** 2005. [online]. Disponível em <<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/address-before-joint-session-the-congress-the-state-the-union-14>>.

BUSH, George W. **Address to the Nation on Iraq From Cincinnati, Ohio.** 2002. [online]. Disponível em <<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/address-the-nation-iraq-from-cincinnati-ohio>>.

BUSH, George W. **Address to the Nation on the Proposed Department of Homeland Security.** 2002. [online]. Disponível em <<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/address-the-nation-the-proposed-department-homeland-security>>.

BUSH, George W. **Address to the Nation on the Terrorist Attacks.** 2001. [online]. Disponível em <<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/address-the-nation-the-terrorist-attacks>>.

BUSH, George W. **Address to the Nation on the War on Terror From Fort Bragg, North Carolina.** 2005. [online]. Disponível em <<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/address-the-nation-the-war-terror-from-fort-bragg-north-carolina>>.

BUSH, George W. **Address to the United Nations General Assembly in New York City.** 2002. [online]. Disponível em <<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/address-the-united-nations-general-assembly-new-york-city-1>>.

BUSH, George W. **Inaugural Address.** 2001. [online]. Disponível em <<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/inaugural-address-52>>.

BUSH, George W. **Remarks at the White House Summit on International Development.** 2008. [online]. Disponível em <<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-the-white-house-summit-international-development>>.

BUSH, George W. **Remarks on Freedom and Democracy in Iraq**. 2005. [online]. Disponível em <<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-freedom-and-democracy-iraq>>.

BUSH, George W. **Remarks on the War on Terror**. 2005. [online]. Disponível em <<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-the-war-terror-1>>.

BUSH, George W. **The President's Radio Address**. 2008. [online]. Disponível em <<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/the-presidents-radio-address-452>>.

DRL. **Jurisdiction of the Bureau of Democracy, Human Rights and Labor**. 2009. [online]. Disponível em <<https://2001-2009.state.gov/g/drl/about/index.htm>>.

E.O.13224. **Blocking Property and Prohibiting Transactions With Persons Who Commit, Threaten To Commit, or Support Terrorism**. 2001. [online]. Disponível em <<https://www.federalregister.gov/documents/2001/09/25/01-24205/blocking-property-and-prohibiting-transactions-with-persons-who-commit-threaten-to-commit-or-support>>.

E.O.13382. **Blocking Property of Weapons of Mass Destruction Proliferators and Their Supporters**. 2005. [online]. Disponível em <<https://www.federalregister.gov/documents/2005/07/01/05-13214/blocking-property-of-weapons-of-mass-destruction-proliferators-and-their-supporters>>.

E.O.13464. **Blocking Property and Prohibiting Certain Transactions Related to Burma**. 2008. [online]. Disponível em <<https://www.federalregister.gov/documents/2008/05/02/08-1215/blocking-property-and-prohibiting-certain-transactions-related-to-burma>>.

E.O.13469. **Blocking Property of Additional Persons Undermining Democratic Processes or Institutions in Zimbabwe**. 2008. [online]. Disponível em <<https://www.federalregister.gov/documents/2008/07/29/08-1480/blocking-property-of-additional-persons-undermining-democratic-processes-or-institutions-in-zimbabwe>>.

E.O.13541. **Temporary Organization To Facilitate a Strategic Partnership With the Republic of Iraq**. 2010. [online]. Disponível em <<https://www.federalregister.gov/documents/2010/05/12/2010-11557/temporary-organization-to-facilitate-a-strategic-partnership-with-the-republic-of-iraq>>.

E.O.13550. **Establishment of Pakistan and Afghanistan Support Office**. 2010. [online]. Disponível em <<https://www.federalregister.gov/documents/2010/08/23/2010-21020/establishment-of-pakistan-and-afghanistan-support-office>>.

E.O.13553. Blocking Property of Certain Persons With Respect to Serious Human Rights Abuses by the Government of Iran and Taking Certain Other Actions. 2010. [online]. Disponível em <<https://www.federalregister.gov/documents/2010/10/01/2010-24839/blocking-property-of-certain-persons-with-respect-to-serious-human-rights-abuses-by-the-government>>.

E.O.13572. Blocking Property of Certain Persons With Respect to Human Rights Abuses in Syria. 2011. [online]. Disponível em <<https://www.federalregister.gov/documents/2011/05/03/2011-10910/blocking-property-of-certain-persons-with-respect-to-human-rights-abuses-in-syria>>.

E.O.13573. Blocking Property of Senior Officials of the Government of Syria. 2011. [online]. Disponível em <<https://www.federalregister.gov/documents/2011/05/20/2011-12645/blocking-property-of-senior-officials-of-the-government-of-syria>>.

E.O.13574. Authorizing the Implementation of Certain Sanctions Set Forth in the Iran Sanctions Act of 1996, as Amended. 2011. [online]. Disponível em <<https://www.federalregister.gov/documents/2011/05/25/2011-13173/authorizing-the-implementation-of-certain-sanctions-set-forth-in-the-iran-sanctions-act-of-1996-as>>.

E.O.13582. Blocking Property of the Government of Syria and Prohibiting Certain Transactions With Respect to Syria. 2011. [online]. Disponível em <<https://www.federalregister.gov/documents/2011/08/22/2011-21505/blocking-property-of-the-government-of-syria-and-prohibiting-certain-transactions-with-respect-to>>.

E.O.13606. Blocking the Property and Suspending Entry Into the United States of Certain Persons With Respect to Grave Human Rights Abuses by the Governments of Iran and Syria via Information Technology. 2012. [online]. Disponível em <<https://www.federalregister.gov/documents/2012/04/24/2012-10034/blocking-the-property-and-suspending-entry-into-the-united-states-of-certain-persons-with-respect-to>>.

E.O.13611. Blocking Property of Persons Threatening the Peace, Security, or Stability of Yemen. 2012. [online]. Disponível em <<https://www.federalregister.gov/documents/2012/05/18/2012-12225/blocking-property-of-persons-threatening-the-peace-security-or-stability-of-yemen>>.

E.O.13619. Blocking Property of Persons Threatening the Peace, Security, or Stability of Burma. 2012. [online]. Disponível em

<<https://www.federalregister.gov/documents/2012/07/13/2012-17264/blocking-property-of-persons-threatening-the-peace-security-or-stability-of-burma>>.

E.O.13628. Authorizing the Implementation of Certain Sanctions Set Forth in the Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act of 2012 and Additional Sanctions With Respect to Iran. 2012. [online]. Disponível em <<https://www.federalregister.gov/documents/2012/10/12/2012-25236/authorizing-the-implementation-of-certain-sanctions-set-forth-in-the-iran-threat-reduction-and-syria>>.

E.O.13645. Authorizing the Implementation of Certain Sanctions Set Forth in the Iran Freedom and Counter- Proliferation Act of 2012 and Additional Sanctions With Respect To Iran. 2013. [online]. Disponível em <[https://www.federalregister.gov/documents/2013/06/05/2013-13523/authorizing-the-implementation-of-certain-sanctions-set-forth-in-the-iran-freedom-and-counter->](https://www.federalregister.gov/documents/2013/06/05/2013-13523/authorizing-the-implementation-of-certain-sanctions-set-forth-in-the-iran-freedom-and-counter-).

E.O.13660. Blocking Property of Certain Persons Contributing to the Situation in Ukraine. 2014. [online]. Disponível em <<https://www.federalregister.gov/documents/2014/03/10/2014-05323/blocking-property-of-certain-persons-contributing-to-the-situation-in-ukraine>>.

E.O.13661. Blocking Property of Additional Persons Contributing to the Situation in Ukraine. 2014. [online]. Disponível em <<https://www.federalregister.gov/documents/2014/03/19/2014-06141/blocking-property-of-additional-persons-contributing-to-the-situation-in-ukraine>>.

E.O.13662. Blocking Property of Additional Persons Contributing to the Situation in Ukraine. 2014. [online]. Disponível em <<https://www.federalregister.gov/documents/2014/03/24/2014-06612/blocking-property-of-additional-persons-contributing-to-the-situation-in-ukraine>>.

E.O.13685. Blocking Property of Certain Persons and Prohibiting Certain Transactions With Respect to the Crimea Region of Ukraine. 2014. [online]. Disponível em <<https://www.federalregister.gov/documents/2014/12/24/2014-30323/blocking-property-of-certain-persons-and-prohibiting-certain-transactions-with-respect-to-the-crimea>>.

E.O.13692. Blocking Property and Suspending Entry of Certain Persons Contributing to the Situation in Venezuela. 2015. [online]. Disponível em

<<https://www.federalregister.gov/documents/2015/03/11/2015-05677/blocking-property-and-suspending-entry-of-certain-persons-contributing-to-the-situation-in-venezuela>>.

E.O.13712. Blocking Property of Certain Persons Contributing to the Situation in Burundi. 2015. [online]. Disponível em <<https://www.federalregister.gov/documents/2015/11/25/2015-30191/blocking-property-of-certain-persons-contributing-to-the-situation-in-burundi>>.

E.O.13722. Blocking Property of the Government of North Korea and the Workers' Party of Korea, and Prohibiting Certain Transactions With Respect to North Korea. 2016. [online]. Disponível em <<https://www.federalregister.gov/documents/2016/03/18/2016-06355/blocking-property-of-the-government-of-north-korea-and-the-workers-party-of-korea-and-prohibiting>>.

E.O.13726. Blocking Property and Suspending Entry Into the United States of Persons Contributing to the Situation in Libya. 2016. [online]. Disponível em <<https://www.federalregister.gov/documents/2016/04/21/2016-09483/blocking-property-and-suspending-entry-into-the-united-states-of-persons-contributing-to-the>>.

E.O.13761. Recognizing Positive Actions by the Government of Sudan and Providing for the Revocation of Certain Sudan-Related Sanctions. 2017. [online]. Disponível em <<https://www.federalregister.gov/documents/2017/01/18/2017-01197/recognizing-positive-actions-by-the-government-of-sudan-and-providing-for-the-revocation-of-certain>>.

GALLUP. Polls Regarding Iraq. 2016. [online]. Disponível em <<https://news.gallup.com/poll/1633/iraq.aspx>>.

GALLUP. Presidential Job Approval. 2019. [online]. Disponível em <<https://www.presidency.ucsb.edu/statistics/data/presidential-job-approval>>.

OBAMA, Barack. Address Before a Joint Session of Congress on the State of the Union. 2013. [online]. Disponível em <<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/address-before-joint-session-congress-the-state-the-union-2>>.

OBAMA, Barack. Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union. 2015. [online]. Disponível em <<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/address-before-joint-session-the-congress-the-state-the-union-20>>.

OBAMA, Barack. **Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union.** 2016. [online]. Disponível em <<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/address-before-joint-session-the-congress-the-state-the-union-19>>.

OBAMA, Barack. **Address to the Nation on the End of Combat Operations in Iraq.** 2010. [online]. Disponível em <<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/address-the-nation-the-end-combat-operations-iraq>>.

OBAMA, Barack. **Address to the Nation on the Situation in Libya.** 2011. [online]. Disponível em <<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/address-the-nation-the-situation-libya>>.

OBAMA, Barack. **Address to the Nation on the Situation in Syria.** 2013. [online]. Disponível em <<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/address-the-nation-the-situation-syria>>.

OBAMA, Barack. **Address to the Nation on United States Counterterrorism Strategy.** 2015. [online]. Disponível em <<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/address-the-nation-united-states-counterterrorism-strategy>>.

OBAMA, Barack. **Address to the Nation on United States Policy Toward Cuba.** 2014. [online]. Disponível em <<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/address-the-nation-united-states-policy-toward-cuba>>.

OBAMA, Barack. **Farewell Address to the Nation From Chicago, Illinois.** 2017. [online]. Disponível em <<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/farewell-address-the-nation-from-chicago-illinois>>.

OBAMA, Barack. **Inaugural Address.** 2009. [online]. Disponível em <<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/inaugural-address-5>>.

OBAMA, Barack. **Inaugural Address.** 2013. [online]. Disponível em <<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/inaugural-address-15>>.

OBAMA, Barack. **Memorandum on Promoting Democracy and Human Rights in Cuba.** 2009. [online]. Disponível em <<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/memorandum-promoting-democracy-and-human-rights-cuba>>.

OBAMA, Barack. **Presidential Debate in Boca Raton, Florida.** 2012. [online]. Disponível em <<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/presidential-debate-boca-raton-florida>>.

OBAMA, Barack. **Remarks at a United Nations Meeting on Libya in New York City.** 2011. [online]. Disponível em <<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-united-nations-meeting-libya-new-york-city>>.

OBAMA, Barack. **Remarks at the Millennium Development Goals Summit in New York City.** 2010. [online]. Disponível em <<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-the-millennium-development-goals-summit-new-york-city>>.

OBAMA, Barack. **Remarks in Cairo.** 2009. [online]. Disponível em <<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-cairo>>.

OBAMA, Barack. **Remarks on Accepting the Nobel Peace Prize in Oslo.** 2009. [online]. Disponível em <<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-accepting-the-nobel-peace-prize-oslo>>.

OBAMA, Barack. **Remarks on Burma From Bali.** 2011. [online]. Disponível em <<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-burma-from-bali>>.

OBAMA, Barack. **Remarks on the Reestablishment of Diplomatic Relations and Permanent Diplomatic Missions by the United States and Cuba.** 2015. [online]. Disponível em <<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-the-reestablishment-diplomatic-relations-and-permanent-diplomatic-missions-the>>.

OBAMA, Barack. **Remarks on the Situation in Egypt.** 2011. [online]. Disponível em <<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-the-situation-egypt-1>>.

OBAMA, Barack. **Remarks on the Situation in Libya.** 2011. [online]. Disponível em <<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-the-situation-libya-0>>.

OBAMA, Barack. **Remarks on the Situation in Syria.** 2013. [online]. Disponível em <<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-the-situation-syria-0>>.

OBAMA, Barack. **Remarks on United States Counterterrorism Strategy at MacDill Air Force Base, Florida.** 2016. [online]. Disponível em <<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-united-states-counterterrorism-strategy-macdill-air-force-base-florida>>.

OBAMA, Barack. **Remarks to the United Nations General Assembly in New York City.** 2010. [online]. Disponível em <<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-the-united-nations-general-assembly-new-york-city-4>>.

OBAMA, Barack. **Statement on the Parliamentary Elections in Iraq.** 2010. [online]. Disponível em <<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/statement-the-parliamentary-elections-iraq>>.

OBAMA, Barack. **Statement on the Presidential Election in Afghanistan.** 2009. [online]. Disponível em <<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/statement-the-presidential-election-afghanistan>>.

OBAMA, Barack. **Statement on the Presidential Election in Yemen.** 2012. [online]. Disponível em <<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/statement-the-presidential-election-yemen>>.

OBAMA, Barack. **Statement on the Situation in Syria.** 2011. [online]. Disponível em <<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/statement-the-situation-syria-0>>.

OBAMA, Barack. **Statement on the Start of Afghanistan's Election Season.** 2009. [online]. Disponível em <<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/statement-the-start-afghanistans-election-season>>.

US CONGRESS, **P.L.108-61 - Burmese Freedom And Democracy Act Of 2003.** 2003. [online]. Disponível em <<https://www.congress.gov/108/plaws/publ61/PLAW-108publ61.pdf>>.

US CONGRESS. **H.J.Res.114 - Authorization for Use of Military Force Against Iraq Resolution of 2002.** 2002. [online]. Disponível em <<https://www.congress.gov/bill/107th-congress/house-joint-resolution>>.

US CONGRESS. **H.J.Res.64 - Making further continuing appropriations for fiscal year 2010, and for other purposes.** 2010. [online]. Disponível em <<https://www.congress.gov/bill/111th-congress/house-joint-resolution/64>>.

US CONGRESS. **H.R.2368 - Viet Nam Human Rights Act.** 2001. [online]. Disponível em <<https://www.congress.gov/bill/107th-congress/house-bill/2368>>.

US CONGRESS. **H.R.2833 - Viet Nam Human Rights Act.** 2001. [online]. Disponível em <<https://www.congress.gov/search?searchResultViewType=expanded&q=%7B%22source%22%3A%22legislation%22%2C%22search%22%3A%22h+r+2833%22%7D>>.

US CONGRESS. **H.R.3000 – FRIENDSHIP Act.** 1993. [online] Disponível em <<https://www.congress.gov/bill/103rd-congress/house-bill/3000>>.

US CONGRESS. **H.R.3225 – South African Democratic Transition Support Act.** 1993. [online] Disponível em <<https://www.congress.gov/bill/103rd-congress/house-bill/3225>>.

US CONGRESS. **H.R.3808 - Interstate Recognition of Notarizations Act of 2010.** 2010. [online]. Disponível em <<https://www.congress.gov/bill/111th-congress/house-bill/3808>>.

US CONGRESS. **H.R.4036 – Human Rights, Refugee, and Other Foreign Relations Provisions Act.** 1996. [online] Disponível em <<https://www.congress.gov/bill/104th-congress/house-bill/4036>>.

US CONGRESS. **H.R.4655 – Iraq Liberation Act.** 1998. [online] Disponível em <<https://www.congress.gov/bill/105th-congress/house-bill/4655>>.

US CONGRESS. **H.R.810 - Stem Cell Research Enhancement Act of 2005.** 2005. [online]. Disponível em <<https://www.congress.gov/bill/109th-congress/house-bill/810>>.

US CONGRESS. **H.R.434 – Trade and Development Act.** 2000. [online] Disponível em <<https://www.congress.gov/bill/106th-congress/house-bill/434>>.

US CONGRESS. **Party Divisions.** 2019. [online]. Disponível em <<https://history.house.gov/Institution/Party-Divisions/Party-Divisions/>>.

US CONGRESS. **P.L.107-327 - Afghanistan Freedom Support Act of 2002.** 2002. [online]. Disponível em <<https://www.congress.gov/107/plaws/publ327/PLAW-107publ327.pdf>>.

US CONGRESS. **P.L.108-333 - North Korean Human Rights Act of 2004.** 2004. [online]. Disponível em <<https://www.congress.gov/108/plaws/publ333/PLAW-108publ333.pdf>>.

US CONGRESS. **P.L.110-346 - North Korean Human Rights Reauthorization Act of 2008.** 2008. [online]. Disponível em <<https://www.congress.gov/110/plaws/publ346/PLAW-110publ346.pdf>>.

US CONGRESS. **Presidential Vetoes.** 2019. [online]. Disponível em <<https://history.house.gov/Institution/Presidential-Vetoes/Presidential-Vetoes/>>.

US CONGRESS. **Roll Call Votes.** 2019. [online]. Disponível em <<https://www.congress.gov/roll-call-votes>>.

US CONGRESS. **S.J.Res.43 - A joint resolution expressing the sense of Congress that the President of the United States should encourage free and fair elections and respect for democracy in Peru.** 2000. [online] Disponível em <<https://www.congress.gov/bill/106th-congress/senate-joint-resolution/43>>.

US HOUSE OF REPRESENTATIVES. **109th Congress Profile.** 2019. [online]. Disponível em <<https://history.house.gov/Congressional-Overview/Profiles/109th/>>.

US HOUSE OF REPRESENTATIVES. **Jurisdiction of the Committee on Foreign Affairs.** 2019. [online]. Disponível em <<https://foreignaffairs.house.gov/jurisdiction>>.

US SENATE. **Legislative Activities Report (111th Congress).** 2009. [online]. Disponível em <<https://www.congress.gov/congressional-report/111th-congress/senate->

CANES-WRONE, Brandice; HOWELL, William G.; LEWIS, David E. **Toward a Broader Understanding of Presidential Power: A Reevaluation of the Two Presidencies** Thesis. *The Journal of Politics*. Vol. 70, No. 1, 2008, pp. 1-16.

CAROTHERS, Thomas. **Barack Obama**. In “BOUCHET, Nicolas; COX, Michael; LYNCH, Timothy. *US Foreign Policy and Democracy Promotion*. Routledge Studies on US Foreign Policy. New York: Routledge. 2013” Pp.196-213.

CAROTHERS, Thomas. **Democracy and Human Rights: Policy Allies or Rivals?** *The Washington Quarterly*, vol.17, no.3, 1994, pp.109-120.

CAROTHERS, Thomas. **Democracy Promotion: Explaining the Bush’s Administration Position, 2003**. In CAROTHERS, Thomas. *Critical Mission: Essays on Democracy Promotion*. Washington: Carnegie Endowment for Democracy, 2004 a.

CAROTHERS, Thomas. **Democracy: Terrorism’s Uncertain Antidote, 2003**. In CAROTHERS, Thomas. *Critical Mission: Essays on Democracy Promotion*. Washington: Carnegie Endowment for Democracy, 2004 b.

CARTER, Ralph G. **Essentials of US Foreign Policy Making**. Nova Jersey: Pearson. 2015.

CASTRO SANTOS, Maria Helena; TEIXEIRA, Ulysses T. **Interests and Values in Obama’s foreign Policy: Leading from Behind?** *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 58, No. 2, 2015, Pp. 119-145.

CNN. **Election Results 2004**. 2004. [online]. Disponível em <<http://us.cnn.com/ELECTION/2004/index.html>>.

COLE, N. Scott. **Hugo Chavez and President Bush's Credibility Gap: The Struggle against Us Democracy Promotion**. *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*, Vol. 28, No. 4. 2007. Pp. 493-507.

COLLIER, David R. **To Prevent a Revolution: John F. Kennedy and the Promotion of Democracy in Iran**, *Diplomacy & Statecraft*, vol.24, no.3, 2013, pp. 456-475.

COLLIER, Ken. **Behind the Bully Pulpit: The Reagan Administration and Congress**. *Presidential Studies Quarterly*, vol. 26, no. 3, 1996, pp. 805–815.

COX, Michael. **Fighting for Freedom: Promoting Democracy the American Way**. *Harvard International Review*, Vol. 34, No. 4. 2013. Pp. 36-39.

COX, Michael; LYNCH, Timothy J.; BOUCHET, Nicolas. **Presidents, American Democracy Promotion and World Order.** In “BOUCHET, Nicolas; COX, Michael; LYNCH, Timothy. *US Foreign Policy and Democracy Promotion.* Routledge Studies on US Foreign Policy. New York: Routledge. 2013”, pp.1-12.

CROMWELL, William C. **The Marshall Non-Plan, Congress and the Soviet Union.** The Western Political Quarterly, vol. 32, no. 4, 1979, pp. 422–443.

DAHL, Robert. **Poliarquia.** Ed. Original 1972. São Paulo: Edusp. 2015.

DALACOURA, Katerina. **US Democracy Promotion in the Arab Middle East Since 11 September 2001: A Critique.** International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944), Vol. 81, No.5. 2005. Pp. 963-979.

DIAMOND, Larry. **Promoting democracy: foreign policy imperative?** Great Decisions, 2012, pp. 19-32.

DORSEY, Leroy G. **Woodrow Wilson's Fight for the League of Nations: A Reexamination.** Rhetoric and Public Affairs, vol. 2, no. 1, 1999, pp. 107–135.

DUMBRELL, John. **Jimmy Carter.** In “BOUCHET, Nicolas; COX, Michael; LYNCH, Timothy. *US Foreign Policy and Democracy Promotion.* Routledge Studies on US Foreign Policy. New York: Routledge. 2013”, pp. 121-137.

FLECK, Robert K.; KILBY, Christopher. **Foreign Aid and Domestic Politics: Voting in Congress and the Allocation of USAID Contracts across Congressional Districts.** Southern Economic Journal, vol. 67, no. 3, 2001, pp. 598–617.

FOLEY, Michael. **The Foreign Policy Process: executive, Congress and Intelligence.** In “COX, Michael e STOKES, Doug. **US Foreign Policy.** Oxford: Oxford University Press. 2012”, pp.111-129.

FOLLY, Martin H. **Harry S. Truman.** In “BOUCHET, Nicolas; COX, Michael; LYNCH, Timothy. *US Foreign Policy and Democracy Promotion.* Routledge Studies on US Foreign Policy. New York: Routledge. 2013”, pp. 86-101.

FUKUYAMA, Francis e MCFAUL, Michael. **Should Democracy Be Promoted or Demoted?** The Washington Quarterly, Vol.31, No.1, 2007, pp. 23–45.

HASSAN, Oz. **Constructing America's Freedom Agenda for the Middle East: Democracy or Domination.** Londres: Routledge, 2013.

HITCHENS, Harold L. **Influences on the Congressional Decision to Pass the Marshall Plan.** *The Western Political Quarterly*, vol. 21, no. 1, 1968, pp. 51–68.

HUBER, Daniela. **Democracy Promotion and Foreign Policy: Identity and Interests in US, EU and Non-Western Democracies.** New York: Palgrave Macmillan. 2015.

HUNTINGTON, Samuel. **Democracy's Third Wave.** *Journal of Democracy*, vol.2, no.2, 1991, pp. 12-34.

JAY, John; MADISON, Thomas; HAMILTON, Alexander. **The Federalist Papers.** Original de 1789. London: Penguin. 2003, pp. 40-44.

JESPERSEN, T. Christopher. **Kissinger, Ford, and Congress: The Very Bitter End in Vietnam.** *Pacific Historical Review*, vol. 71, no. 3, 2002, pp. 439–473.

JOHNSON, Robert D. **Article XI in the Debate on the United States' Rejection of the League of Nations.** *The International History Review*, vol. 15, no. 3, 1993, pp. 502–524.

JOHNSON, Robert D. **Congress and the Cold War.** Cambridge: Cambridge University Press. 2005.

KAUFMAN, Scott. **The Armed Forces during the Carter Years.** In “KAUFMAN, Scott. *A Companion to Gerald Ford and Jimmy Carter.* Wiley Blackwell Companions to American History. London: Wiley Library. 2016”, pp.495-518.

KOŁODZIEJ, Edward A. **Congress and Foreign Policy: The Nixon Years.** *Proceedings of the Academy of Political Science*, vol. 32, no. 1, 1975, pp. 167–179.

KURKI, Milja. **Democracy and Conceptual Contestability: Reconsidering Conceptions of Democracy in Democracy Promotion.** *International Studies Review*, Vol.12, 2010, pp.362–386.

LATIF, Muhammad I.; ABBAS, Hussain. **US Democracy Promotion and Popular Revolutions in the Middle East: Challenges and Opportunities.** *Pakistan Horizon*, Vol. 64, No. 3, THE ARAB UPRISING, 2011, Pp. 25-42.

LEE, Dong Sun. **America's International Leadership in Transition: From Global Hegemony towards Offshore Leadership.** *Journal of International and Area Studies*, vol. 24, no. 1, 2017, pp. 1–19.

LEITE, Lucas A. Batista. **George W. Bush e a Construção do Inimigo na Guerra ao Terror.** Fronteiras, Belo Horizonte, Vol. 8, No. 16, 2009, Pp. 27 – 59.

LINDSAY, James M. **Deference and Defiance:** The Shifting Rhythms of Executive-Legislative Relations in Foreign Policy. *Presidential Studies Quarterly*. Vol. 33, No. 3. The Permanent War, 2003, pp.530-546.

MARKAKIS, Dionysis. **US Democracy Promotion in the Middle East:** The pursuit of hegemony. *Routledge Studies on US Foreign Policy*. New York: Routledge. 2012.

MCCORMICK, James M. **American Foreign Policy and Process.** Belmont: Thomson Wadsworth. 4^aed. 2005.

MEIERS, Franz-Joseph. **The Return of the Imperial Presidency?** The President, Congress, and U.S. Foreign Policy after 11 September 2001. *Amerikastudien / American Studies*, Vol. 55, No. 2. 2010. Pp. 249-286

MERVIN, David. **Henry Cabot Lodge and the League of Nations.** *Journal of American Studies*, vol. 4, no. 2, 1971, pp. 201–214.

MILLER, Michael K. **Democracy by Example? Why Democracy Spreads When the World's Democracies Prosper.** *Comparative Politics*, Vol. 49, No. 1, 2016, pp. 83-104.

MILNER, Helen V. e TINGLEY, Joseph. **Sailing the Water's Edge:** The Domestic Politics of American Foreign Policy. Princeton: Princeton University Press. 2015.

NAU, Henry R. **Ronald Reagan.** In “BOUCHET, Nicolas; COX, Michael; LYNCH, Timothy. *US Foreign Policy and Democracy Promotion.* *Routledge Studies on US Foreign Policy*. New York: Routledge. 2013”, pp. 138-158.

NYE JR, Joseph S. **O Futuro do Poder.** São Paulo: Benvirá. 2012.

ORZOFF, Andrea. **Interwar Democracy and the League of Nations.** In DOUMANIS, Nicholas. *The Oxford Handbook of European History 1914-1945.* Oxford Handbooks. Oxford: Oxford University Press. 2016”, pp. 261-281.

PATERSON, Thomas G.; BROPHY, William J. **October Missiles and November Elections:** The Cuban Missile Crisis and American Politics, 1962. *The Journal of American History*, vol. 73, no. 1, 1986, pp. 87–119.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A Política Externa dos Estados Unidos: Continuidade ou mudança?** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011.

PEE, Robert; SCHMIDLI, William M. **The Reagan Administration, the Cold War and the Transition to Democracy Promotion.** Security, Conflict and Cooperation in the Contemporary World. London: Palgrave Macmillan. 2019.

PEW RESEARCH CENTER. **America's Place in the World 2013.** Vol.1, No.1, 2013.

POPPE, Annika E. **Harmony and resilience: US democracy promotion's basic premises.** Foreign Policy Analysis. 2019. Pp.1-18.

POPPE, Annika E. **Whither to, Obama? U.S. Democracy Promotion After the Cold War.** PRIF Report 96. Frankfurt: PRIF, 2010.

PRZEWORSKI, Adam. **Democracy and the Market.** Cambridge: Cambridge University Press. 1991.

RAUNIO, Tapio. **Legislatures and Foreign Policy.** In MARTIN, Shane; SAAFELD, Thomas; STROM, Kaare. *The Oxford Handbook of Legislative Studies.* Oxford: Oxford University Press. 2014. Pp.543-566.

RIBUFFO, Leo P. **Jimmy Carter, Congress and the Supreme Court.** In “KAUFMAN, Scott. *A Companion to Gerald Ford and Jimmy Carter.* Wiley Blackwell Companions to American History. London: Wiley Library. 2016”, pp.439-472.

ROPER, Jon. **John F. Kennedy and Lyndon Johnson.** In “BOUCHET, Nicolas; COX, Michael; LYNCH, Timothy. *US Foreign Policy and Democracy Promotion.* Routledge Studies on US Foreign Policy. New York: Routledge. 2013”, pp. 102-120.

SMITH, Tony; LEONE, Richard. **America's Mission: The United States and the Worldwide Struggle for Democracy in the Twentieth Century.** Princeton Studies in International History and Politics, vol.25. Princeton University Press. 1995.

TAFFET, Jeffrey E. **Foreign Aid as Foreign Policy: The Alliance for Progress in latin America.** New York: Routledge. 2007.

TARNOFF, Curt. **Millennium Challenge Corporation.** Congressional Research Service, 2018. 34p.

TARNOFF, Curt. **The Former Soviet Union and U.S. Foreign Assistance in 1992: The Role of Congress.** Congressional Research Service, Library of Congress, 2004, pp-1-41.

TEIXEIRA, Carlos Gustavo Poggio. **O Pensamento Neoconservador em Política Externa nos Estados Unidos.** São Paulo: Editora Unesp, 2010.

THOMPSON, John A. **Woodrow Wilson.** In “BOUCHET, Nicolas; COX, Michael; LYNCH, Timothy. *US Foreign Policy and Democracy Promotion.* Routledge Studies on US Foreign Policy. New York: Routledge. 2013”, pp. 53-68.

TRAUB, James. **The Freedom Agenda: Why America must spread Democracy (Just not the way George Bush did).** Nova York: Farrar, Straus and Giroux, 2008.

TUCKER, Robert; HENDRICKSON; David. **Empire of Liberty: The Statecraft of Thomas Jefferson.** Oxford: Oxford University Press. 1992.

WILDAVSKY, Aaron. **The Two Presidencies.** Trans-Action, No.4, 1966, pp.7–14.

WOLFF, Jonas e WURM, Iris. **Towards a theory of external democracy promotion: A proposal for theoretical classification.** Security Dialogue, Vol.42, No.1, 2011, pp.77 –96.

WOLFF, Jonas. **Power in Democracy Promotion.** Alternatives: Global, Local, Political. Vol. 40, No.3-4, 2015, pp.219-236.

ZAKARIA, Fareed. **O Mundo Pós-Americano.** São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

ZEULI, Kimberly A.; RUTTAN, Vernon W. **U.S. Assistance to the Former Soviet Empire: Toward a Rationale for Foreign Aid.** The Journal of Developing Areas, vol. 30, no. 4, 1996, pp. 493–524.

ANEXO 1 - PARTIDOS NOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO

A tabela a seguir aponta os partidos em maioria nas casas do legislativo e o partido ocupando a cadeira do executivo. As datas estão referenciadas de acordo com os mandatos presidenciais, utilizando-se de referência na pesquisa.

<i>PRESIDENTE</i>	<i>ANO</i>	<i>PARTIDO</i>		
		<i>PRESIDÊNCIA</i>	<i>CASA DOS REPRESENTANTES (Maioria)</i>	<i>SENADO (Maioria)</i>
<i>Woodrow Wilson</i>	1913–1915	Democrata	Democrata	Democrata
	1915–1917	Democrata	Democrata	Democrata
	1917–1919	Democrata	Democrata	Democrata
	1919–1921	Democrata	Republicano	Republicano
<i>Warren Harding</i>	1921–1923	Republicano	Republicano	Republicano
<i>Calvin Coolidge</i>	1923–1925	Republicano	Republicano	Republicano
	1925–1927	Republicano	Republicano	Republicano
	1927–1929	Republicano	Republicano	Republicano
<i>Herbert Hoover</i>	1929–1931	Republicano	Republicano	Republicano
	1931–1933	Republicano	Republicano	Democrata
<i>Franklin D. Roosevelt</i>	1933–1935	Democrata	Democrata	Democrata
	1935–1937	Democrata	Democrata	Democrata
	1937–1939	Democrata	Democrata	Democrata
	1939–1941	Democrata	Democrata	Democrata
	1941–1943	Democrata	Democrata	Democrata
	1943–1945	Democrata	Democrata	Democrata
<i>Harry S. Truman</i>	1945–1947	Democrata	Democrata	Democrata
	1947–1949	Democrata	Republicano	Republicano
	1949–1951	Democrata	Democrata	Democrata
	1951–1953	Democrata	Democrata	Democrata
<i>Dwight Eisenhower</i>	1953–1955	Republicano	Republicano	Republicano
	1955–1957	Republicano	Democrata	Democrata
	1957–1959	Republicano	Democrata	Democrata
	1959–1961	Republicano	Democrata	Democrata
<i>John F. Kennedy</i>	1961–1963	Democrata	Democrata	Democrata
<i>Lyndon B. Johnson</i>	1963–1965	Democrata	Democrata	Democrata
	1965–1967	Democrata	Democrata	Democrata
	1967–1969	Democrata	Democrata	Democrata
<i>Richard Nixon</i>	1969–1971	Republicano	Democrata	Democrata
	1971–1973	Republicano	Democrata	Democrata
<i>Gerald Ford</i>	1973–1975	Republicano	Democrata	Democrata
	1975–1977	Republicano	Democrata	Democrata
<i>Jimmy Carter</i>	1977–1979	Democrata	Democrata	Democrata
	1979–1981	Democrata	Democrata	Democrata
<i>Ronald Reagan</i>	1981–1983	Republicano	Republicano	Democrata
	1983–1985	Republicano	Republicano	Democrata
	1985–1987	Republicano	Republicano	Democrata
	1987–1989	Republicano	Democrata	Democrata
	1989–1991	Republicano	Democrata	Democrata

<i>George H. W. Bush</i>	1991-1993	Repubblicano	Democrata	Democrata
<i>Bill Clinton</i>	1993-1995	Democrata	Democrata	Democrata
	1995-1997	Democrata	Repubblicano	Repubblicano
	1997-1999	Democrata	Repubblicano	Repubblicano
	1999-2001	Democrata	Repubblicano	Repubblicano
<i>George W. Bush</i>	2001-2003	Repubblicano	Democrata/Repubblicano	Repubblicano
	2003-2005	Repubblicano	Repubblicano	Repubblicano
	2005-2007	Repubblicano	Repubblicano	Repubblicano
	2007-2009	Repubblicano	Democrata	Democrata
<i>Barack Obama</i>	2009-2011	Democrata	Democrata	Democrata
	2011-2013	Democrata	Democrata	Repubblicano
	2013-2015	Democrata	Democrata	Repubblicano
	2015-2016	Democrata	Repubblicano	Repubblicano

Fonte: US Congress Party Divisions.