

ÁREA TEMÁTICA: ESTUDOS DE POLÍTICA EXTERNA

O PAPEL DOS PARTIDOS NA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA ESTADUNIDENSE.

FLÁVIO CONTRERA

DOUTORANDO EM CIÊNCIA POLÍTICA
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Agosto de 2014

O PAPEL DOS PARTIDOS NA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA ESTADUNIDENSE.

Flávio Contrera¹

RESUMO: Nosso trabalho teve como objetivos delimitar o papel dos partidos estadunidenses em relação à formulação de sua política externa e demonstrar que a mesma não é um assunto inadequado para discussão nas eleições. Metodologicamente, empreendemos uma análise quali-quantitativa, combinando fontes secundárias – exame da literatura produzida acerca da relação entre partidos estadunidenses e política externa – e primárias: análise do texto constitucional, de pesquisas de opinião pública e das plataformas de campanha presidenciais no período 1992 a 2012. Nossos resultados indicaram que embora as regras formais e informais restrinjam um papel mais propositivo dos partidos estadunidenses em relação à formulação da política externa, suas atuações não são de todo irrelevantes. Na arena eleitoral os partidos posicionam-se através de suas plataformas sobre as temáticas de política externa. Ademais, o legislativo dispõe de mecanismos de controle que podem restringir o alcance das propostas do Executivo. Nesta última esfera os partidos podem ainda influenciar as decisões do presidente a respeito da promoção e implementação de políticas.

PALAVRAS-CHAVE: Estados Unidos. Partidos Políticos. Política Externa

INTRODUÇÃO

Enquanto Leon Epstein (1967) limitou-se a afirmar que a política externa é inadequada como tema de debate na arena da competição eleitoral porque ela raramente permite alternativas reais de escolha – uma vez que alterar o rumo de sua condução poderia ser prejudicial para a busca e continuidade dos interesses nacionais de um país, Marcel Merle (1978), propôs-se a avaliar com maior precisão o comportamento dos partidos políticos em relação àquela temática, frente a uma literatura até então pouco desenvolvida.

De acordo com Merle (1978), ao passo que no plano teórico os partidos estão situados no nó das interações entre os cenários externo e interno, desempenhando um papel que deveria ser particularmente rico, na prática tendem a privilegiar a política interna em face da externa, tanto em relação ao nível de interesse despertado, quanto no lugar ocupado pela política externa em suas estratégias.

Assim, a importância secundária da política externa na teoria e na prática dos partidos políticos explica-se, segundo Merle (1978), pela forma específica de interação destes no sistema político, operado muito mais ao nível da opinião pública, a qual não se interessa espontaneamente por questões internacionais. Esta situação é mantida, argumenta o autor, porque nela os partidos encontram papéis à medida de sua capacidade de ação, tal como esta é definida e delimitada pelo jogo político interno.

¹ Doutorando em Ciência Política pelo PPG-Pol, UFSCar. Bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8376542572229961>

Apoiados nas conclusões de Merle (1978), nosso objetivo, neste trabalho, foi delimitar o papel dos partidos estadunidenses em relação à política externa de seu país, papel este que é moldado com base nas regras do jogo domésticas, formais e informais. Constitucionalmente, os poderes Executivo e Legislativo dividem atribuições no âmbito dos assuntos internacionais. Nesse sentido, entendemos que qualquer discussão que tenha como foco associar os partidos políticos à política externa, de qualquer país que seja, deve ser precedida de uma análise dos dispositivos e procedimentos legais que podem ser, de fato, utilizados pelas agremiações partidárias para executar ações nesta alçada.

Questionando em parte as afirmações de Epstein (1967), também foi nosso objetivo demonstrar que a política externa não é um assunto inadequado para discussão nas eleições estadunidenses. Embora raramente seja o centro do debate nos pleitos presidenciais, dificilmente as questões externas estão ausentes dele. Em uma superpotência como os Estados Unidos, certamente esta discussão não é ignorada. Tanto Epstein quanto Merle (1978) escreveram sobre esta temática com a Guerra Fria em curso. Epstein, que se refere particularmente aos partidos estadunidenses, tinha em mente uma conjuntura marcada pelo consenso suprapartidário em política externa, o que orientou suas conclusões. Entretanto, este consenso ruiu tão logo Epstein publicou sua obra.

O período pós-Guerra do Vietnã é marcado por importantes divergências entre os partidos. Nesse sentido, delimitar o espaço em que os partidos podem influenciar a formulação da agenda de política externa torna-se uma tarefa extremamente relevante, considerando-se também que esta questão tem sido pouco tratada pelas literaturas de partidos políticos e relações internacionais, sobretudo no que se refere ao contexto pós-Guerra Fria. Metodologicamente, empreendemos uma análise quali-quantitativa, combinando fontes secundárias – exame da literatura internacional produzida acerca da relação entre partidos estadunidenses e política externa – e primárias – análise do texto constitucional, de pesquisas de opinião pública e das plataformas de campanha presidenciais norte-americanas no período 1992 a 2012 –, através das quais buscamos satisfazer os objetivos aqui elencados.

Há uma série de atores que podem influenciar a formulação da agenda de política externa dos Estados Unidos, isto é, atores que conseguem levar questões que consideram importantes até os formuladores de políticas. Entre estes, estão grupos de interesses, *thinktanks*, a mídia e a opinião pública. Os dois primeiros dispõem de uma influência considerável no legislativo e no executivo. Influência esta, que na maior parte das vezes, dispensa a existência do partido como um canal de representação de suas demandas. Ocasionalmente, a mídia e a opinião pública também conseguem chamar atenção para determinadas questões, que acabam entrando na agenda. De acordo com Joseph Nye Jr (1999), após o fim da Guerra Fria a mídia teria ajudado a elevar questões não vitais à segurança dos EUA, como crises humanitárias, ao primeiro plano de prioridades da política externa norte-americana. Mas diferentemente desses atores, os partidos podem ir além de influenciar, na medida em que seus quadros estão representados no executivo e no legislativo, ou seja, atuam dentro das próprias arenas decisórias.

Efetivamente, não cabe diretamente aos partidos políticos estadunidenses decidir os rumos da condução da política de seu país com outras nações, mas através do Presidente e dos legisladores representados no Congresso é possível delimitarmos seus papéis, como veremos a seguir.

DAS ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS DO PRESIDENTE E DO CONGRESSO EM POLÍTICA EXTERNA.

A Constituição estadunidense concede ao Presidente, em seu artigo 2º, seção 2ª, cláusula 1ª, o posto de Comandante-chefe das Forças Armadas. Na prática, isto significa que o Presidente pode fazer uso da força para defender o país contra ataques estrangeiros e conduzir operações de guerra. Na cláusula 2ª, da mesma seção e artigo é dado ao presidente poder para firmar tratados (com o consentimento de 2/3 dos senadores presentes), nomear embaixadores e cônsules. Contudo, estas indicações devem considerar o conselho e consentimento do Senado.

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

Como podemos perceber, ao menos em relação ao texto constitucional, não há uma clara separação de poderes entre o poder executivo e o poder legislativo. Enquanto o Presidente, como Comandante-chefe das Forças Armadas pode conduzir operações militares no exterior, somente o Congresso dispõe da prerrogativa de declarar guerra². Também não fica claro em que medida se dá o conselho e consentimento do Senado em caso de ratificação de tratados firmados pelo Presidente. Na visão de Lindsay (1994), não é possível compreender a divisão de poderes apenas pela Constituição, pois respostas a estas e outras questões constitucionais teriam sido moldadas por mais de dois séculos de prática política e jurisprudência. De acordo com Davidson (1985), a constituição mistura as autoridades do executivo e do legislativo e designa a cada um dos poderes deveres especiais, mas o arranjo resultante, chamado “separação de poderes” tratar-se-ia, na verdade, de compartilhamento dos mesmos poderes por instituições distintas.

Nelson e Tillman (1985) também consideram a constituição ambígua quanto a responsabilidade do Executivo e do Congresso no que diz respeito explicitamente a assuntos externos. Contudo, entendem que as implicações do texto não o são. Segundo os autores, a ascendência presidencial sobre o legislativo provém da Convenção Constitucional de fazer do executivo um cargo

² A declaração de neutralidade dos EUA em relação a Guerra Anglo-francesa feita por Washington sem consultar o Congresso gerou um debate conhecido como *Pacificus-Helvidius*, travado pelo Secretário de Estado Thomas Jefferson e o Secretário do Tesouro Alexander Hamilton, a respeito de qual poder deveria ser responsável por tal declaração, se executivo ou legislativo. Embora não tenha sido conclusivo, o debate demonstrou o grau de desacordo na época sobre as atribuições constitucionais de cada poder.

de uma só pessoa, escolhida independentemente por um eleitorado nacional. Tendo isto em vista, apenas o executivo seria dotado com qualidades de energia, unidade, sigilo e legitimidade, que estruturalmente são entendidas como vantajosas para a condução da política externa. Em contraste, a fraqueza do Congresso em política externa poderia ser explicada por seu caráter institucional, visto como amplo, diversificado, cauteloso e lento.

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

Durante a Segunda Guerra Mundial, assim como ocorreu em outras guerras, vastos poderes temporários foram atribuídos ao presidente. Mas ao invés de se retrair num isolamento relativo das questões políticas mundiais após o conflito, os Estados Unidos entraram em “Guerra Fria” com a União Soviética. Novos desenvolvimentos tecnológicos de armamentos levantaram o espectro da destruição instantânea, fazendo da conduta na política externa um poder dividido com o Congresso apenas no sentido mais nominal, uma vez que era crescente a dependência nos acordos do executivo e no sigilo da diplomacia. Nesse período, o Congresso apoiou a atuação estadunidense na Guerra da Coreia e no Vietnã com verbas militares anuais, embora estas nunca lhe tenham sido solicitadas.

Antes do envolvimento dos EUA no Vietnã havia um forte grau de consenso bipartidário no apoio parlamentar aos presidentes em exercício com relação à política exterior (MEERNIK, 1993). Para entender como este consenso foi estabelecido, Rosati e Scott (2011) explicam que entre o início dos anos 1930 e o final da II Guerra Mundial ocorreu um realinhamento partidário, no qual o Partido Democrata tomou dos Republicanos o posto de partido majoritário – posição ocupada por estes últimos desde a Guerra Civil. A eleição de Franklin Delano Roosevelt em 1932 refletiu, segundo os autores, a perda de confiança dos americanos em Hoover e em suas políticas. Nesse contexto, o Partido Democrata passou a ser visto como o partido da esperança e da oportunidade pela maioria dos americanos, principalmente por conta das políticas no New Deal, enquanto os Republicanos foram vistos como o partido da Depressão. Na política externa, a eleição de Roosevelt e a ascensão do Partido Democrata resultaram no aumento da orientação liberal internacionalista nos assuntos externos. Os Republicanos, em contraste, permaneceram como bastiões do sentimento isolacionista.

Mas foi a vitória do candidato à presidência republicano Dwight Eisenhower, já com a Guerra Fria em curso, que desempenhou um importante papel no desenvolvimento do consenso liberal-conservador e na política externa estadunidense. Enquanto Democratas e liberais apresentaram

tendências mais conservadoras porque o macarthismo os forçou a tornarem-se ardentes anticomunistas, as políticas Democratas do *New Deal* fizeram os Republicanos aceitar maior intervenção governamental na economia e um grau limitado de *welfarestate*.

O crescimento do consenso ideológico produziu um considerável bipartidarismo nas políticas partidárias. Líderes de ambos os partidos eram fortes anticomunistas que apoiavam a política de contenção e dependência em relação ao uso da força no exterior. Do mesmo modo, candidatos indicados pelos partidos tendiam a ter fortes credenciais anticomunistas. Mas a repercussão negativa gerada pela Guerra no Vietnã é apontada por grande parte da literatura norte-americana como um ponto de inflexão no consenso bipartidário e também como um marco para o fortalecimento dos canais de participação direta do Congresso americano na condução de sua política exterior (NELSON e TILLMAN, 1985; MEERNIK, 1993; LINDSAY, 1994).

Esta tendência teria sido reforçada com o fim da Guerra Fria, sendo fundada, para Lindsay (1994), em três fatores: 1) diminuição dos custos eleitorais para se contrapor à política externa presidencial; 2) diluição da linha que separava a política interna da política externa, por conta da interdependência global; 3) distanciamento entre os extensos compromissos norte-americanos no exterior e a crescente diminuição de recursos disponíveis. Para Turner (2006), nos anos noventa, houve uma intensificação da divisão entre os partidos estadunidenses, principalmente porque o fim da Guerra Fria eliminou o inimigo comum que promovia consenso entre eles. Além disso, ela afirma que houve uma diminuição dos políticos de centro no Congresso. Assim, a polarização política nos estados teria resultado no alargamento da diferença entre os partidos, isto porque a sensível diminuição no número de democratas do sul e de republicanos do leste teria afetado a fonte de moderação entre eles, refletindo no aumento das votações que seguiam determinações dos partidos, nas duas casas legislativas.

Estes desenvolvimentos históricos nos mostram que os papéis do presidente e do congresso em política externa e por extensão, dos partidos que os representavam, apesar de terem sido exercidos dentro dos limites do que fora estabelecido no texto constitucional, foram moldados conforme o contexto se apresentava. Em momentos marcados por instabilidade externa, os presidentes estadunidenses tenderam a agir unilateralmente, o que reforçou o poder do executivo nesta esfera.

DA EXTENSÃO DO PAPEL DOS PARTIDOS

Embora não caiba constitucionalmente aos partidos decidir os rumos da política externa norte-americana, os mesmos podem se posicionar sobre esta agenda no momento das eleições; ao propor e implementar políticas quando elegem o chefe do executivo e ao votar as proposições em torno da temática no Congresso. A seguir, discutiremos o alcance do papel dos partidos perante a política externa norte-americana em cada um destes momentos.

DO PARTIDO NAS ELEIÇÕES

Nas eleições os partidos podem se posicionar sobre o cenário internacional através de suas plataformas de campanha e das opiniões emitidas pelos candidatos durante os debates presidenciais. Longe de ser decisivo para a escolha do eleitor, o tema da política externa, por outro lado, não pode ser considerado irrelevante. Segundo Ornstein (1992), apesar das questões de política externa raramente serem o foco de eleições presidenciais, dificilmente elas estariam ausentes. Em tempos de conflitos com atores externos, a política internacional costuma ganhar um grande espaço nos debates e manifestos presidenciais estadunidenses.

Entre 1992 e 2012 ocorreram seis eleições presidenciais. No mesmo período, houve onze eleições para a Câmara dos Representantes e para o Senado. De fato, nas eleições para presidente o tema da política externa tem mais impacto e é muito mais debatido do que nas eleições para o legislativo, devido as diferentes atribuições constitucionais que os postulantes desses cargos exercem e também por conta da abrangência do eleitorado que cada incumbente responde, conforme veremos mais adiante. Por estes motivos, nos detemos na discussão da política externa apenas nas eleições presidenciais. Ano da primeira eleição após o fim da Guerra Fria, 1992 marca também a primeira vitória do Partido Democrata desde 1976. Até 2012 foram quatro vitórias de candidatos Democratas (Clinton - 1992 e 1996, Obama - 2008 e 2012) e duas de candidatos Republicanos (Bush - 2002 e 2006). Nas duas eleições vencidas por Clinton, o candidato independente Ross Perot obteve votações populares expressivas, embora não tenha conquistado cadeiras para o colégio eleitoral. Em 2000, o democrata Al Gore venceu no voto popular, mas perdeu no colégio eleitoral.

Ainda que possamos afirmar que o tema da política externa esteve na pauta de todas as eleições disputadas entre 1992 e 2012 e que em algumas delas foi mais debatido do que outros temas, existe uma dificuldade de se mensurar empiricamente o tamanho da importância dessa temática para os partidos em cada certame. Há uma infinidade de possibilidades para obtenção de dados nesse sentido, que vão desde coberturas da imprensa à agenda de política externa dos candidatos, passando pelos debates entre eles, entrevistas concedidas, além é claro, do programa de governo de cada partido. Tendo em vista que estes últimos são publicados em cada eleição por ambos os partidos e que trata-se de uma visão dos mesmos sobre os vários temas que compõem a agenda de políticas dos EUA, optamos por mensurar a importância da referida temática através dessa base de dados. Acrescenta-se a isso, o fato de existir uma metodologia específica, desenvolvida pelo *The Manifesto Project*, para a análise do conteúdo de programas partidários.

De acordo com os dados disponíveis no portal do *The Manifesto Project*, Relações Exteriores foi, entre os sete domínios temáticos que perfazem seu esquema de classificação de sentenças nas plataformas³, aquele que recebeu maior ênfase entre os Republicanos nas eleições de 2000 e 2004, e entre os Democratas nas eleições 2008 e 2012. O mesmo não pode ser afirmado em relação as eleições

³ Os manifestos selecionados para a análise passam por um processo de codificação, que consiste em identificar quase-sentenças e as classificar em apenas uma das cinquenta e seis categorias que integram o método de análise do *The Manifesto Project*. Aquelas 56 categorias estão divididas em sete grandes domínios, os quais podem ser entendidos como grandes áreas temáticas de políticas.

de 1992 e 1996, quando o tema despertou atenção mediana entre as propostas de campanha dos partidos. Os dados completos do período estudado seguem na tabela abaixo, por nós elaborada.

Tabela1 - Classificação de sentenças em domínios temáticos nas plataformas de campanha presidenciais estadunidenses no período 1992-2012.

Eleições	1992		1996		2000		2004		2008		2012	
Domínios	D	R	D	R	D	R	D	R	D	R	D	R
Relações Exteriores	14,9	14	7,7	15,4	14,1	24,3	21,7	25,1	22,4	17,3	21,9	13,7
Liberdade e Democracia	7,2	2,85	2,7	3,5	4,5	6,6	7,6	3,7	6,2	2,8	7,5	11,4
Sistema Político	12,3	24,9	16,5	18,9	13,8	18,7	12	6,7	13,8	12,7	8,5	14
Economia	19,8	24,4	11,1	18,5	11,9	15	11,3	21,8	15,4	18,9	21,9	22,8
Bem-estar e qualidade de vida	17,2	8	25,6	14,9	31,3	12	21,9	14,9	14,5	8,9	17,4	13,7
Princípios da Sociedade	20,3	18,1	25,9	19,7	13,9	17,5	16,8	21,8	16,1	21	11,8	15,9
Grupos Sociais	7,9	7,4	10,2	8,7	10,1	5,5	8,4	5,8	11,3	17,9	10,7	8,2

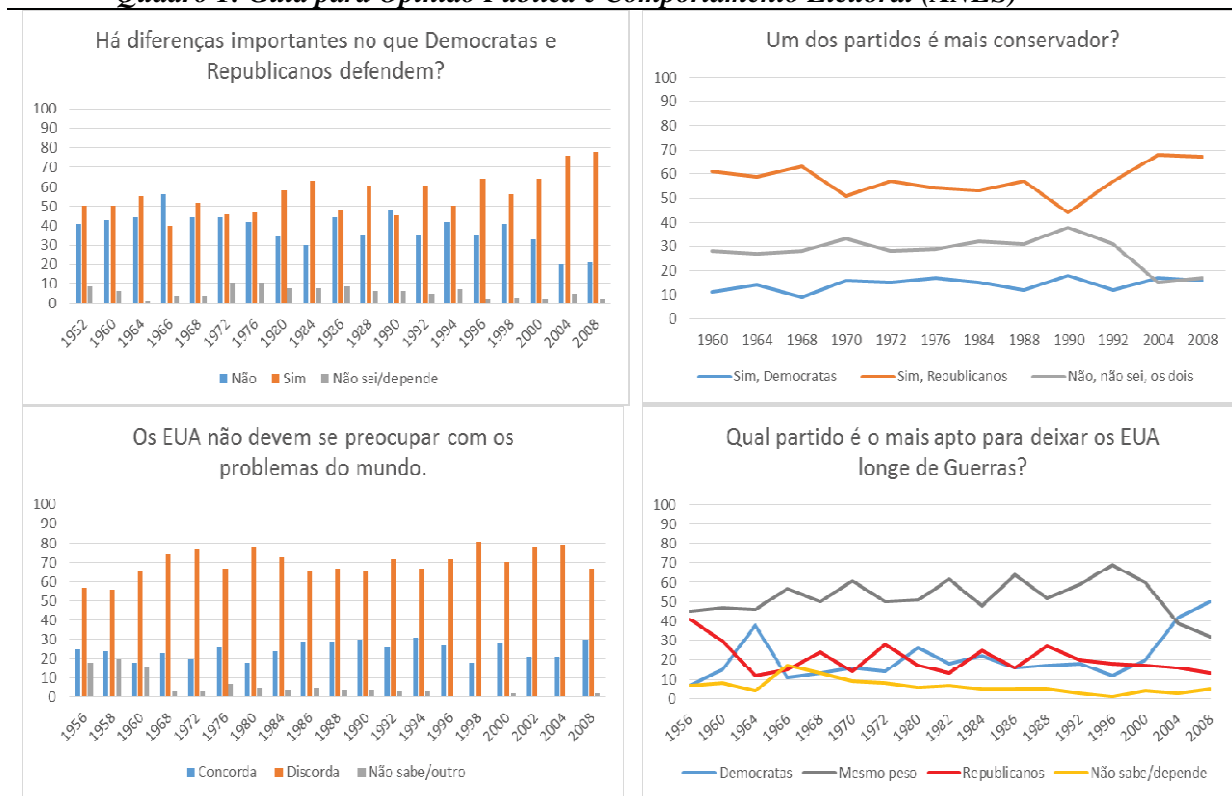
Fonte: Manifesto Project Database. Disponível online: <https://manifesto-project.wzb.eu/>

Estes dados, em conjunto, demonstram que a política externa está presente na agenda de campanha presidencial e que recebe mais atenção em períodos marcados pela existência de ameaças importantes à segurança dos Estados Unidos e de seus aliados, como ocorreu após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001. Sendo assim, durante as eleições, os partidos se posicionam sobre a forma de condução da política externa que entendem ser a mais adequada. Estes posicionamentos são importantes porque sinalizam ao eleitor maiores predisposições por determinadas políticas ao invés de outras quando os partidos chegam ao poder. Contudo, esses dados não são capazes de revelar uma outra dimensão importante: o quanto a política externa é relevante para a decisão do eleitor sobre em qual candidato votar. Muito mais complexa, essa questão não será abordada por nós nesse trabalho. Ainda assim, algumas das questões presentes no questionário da *American National Election Studies* nos trazem algumas informações importantes sobre a percepção que os eleitores sustentam em relação aos partidos (ver quadro 1).

Essas questões demonstram, por exemplo, que os americanos tem visualizado diferenças importantes entre os partidos e que os Republicanos são vistos como mais conservadores que os Democratas. Como podemos notar, após os atentados de 11 de setembro essas percepções ficaram ainda mais evidentes. Também é interessante o dado de que a maioria dos americanos, desde o início da série histórica, discorda da afirmação de que os Estados Unidos não devem se preocupar com os problemas do mundo, o que sugere que o público preocupa-se com questões de política externa. Relevante também é a percepção atual de que os Democratas seriam os mais aptos pra deixar os EUA longe de guerras. Embora na maior parte do período em tela os eleitores consideraram que ambos os partidos teriam a mesma aptidão, após os atentados terroristas uma parcela grande do povo associou esta aptidão aos Democratas. Importantes, como já afirmamos, esses dados não são capazes de revelar

o quanto a política externa influencia na escolha do eleitor. De todo modo, essa questão não norteia esse trabalho.

Quadro 1: Guia para Opinião Pública e Comportamento Eleitoral (ANES)



Fonte: American National Election Studies. Disponível em: <http://electionstudies.org/>

Em “The Politics of the United States Foreign Policy”, Rosati e Scott (2011), afirmam que as eleições tendem a afetar indiretamente o processo de formulação de políticas governamentais, no que se inclui a política externa, sendo que isto ocorreria em duas direções. De um lado, os candidatos eleitos atuam como importantes formuladores de políticas. Ademais, recrutam quadros qualificados para exercer funções críticas do processo de formulação dentro dos poderes executivo e legislativo. De outro, o resultado das eleições também estabelecem ciclos eleitorais a longo prazo que influenciam as políticas domésticas na sociedade. Isto é, as eleições determinam o poder relativo de cada um dos partidos, bem como as predisposições ideológicas e a força dos líderes partidários, afetando as crenças universais do povo e impactando indiretamente o ambiente político.

Mas para entender especificamente de que modo as eleições e a política doméstica afetam a política externa, Rosati e Scott (2011) explicam que os partidos teriam passado por três longos ciclos durante o século XX. Os dois primeiros, conforme argumentado anteriormente, deram forma ao consenso liberal-conservador, que findou com os desdobramentos envolvendo a Guerra do Vietnã. Já no terceiro período, iniciado após o envolvimento americano no Vietnã e que prevalece até hoje, as

visões ideológicas e de política externa dos candidatos passaram a diferir de modo significativo. Segundo os autores, as mudanças nos membros do congresso desde o Vietnã como resultado do processo eleitoral tem alterado o controle partidário e politizado o Congresso através dos anos, afetando profundamente as relações executivo-legislativo na política externa. Assim, governo dividido tem se tornado a norma, dificultando a vida do presidente para governar. Mas acima de tudo, concluem Rosati e Scotti (2011), os padrões eleitorais desde o Vietnã tem produzido resultados contraditórios. Desalinhamento e maior diversidade ideológica tem criado maior competição partidária e escolha para o eleitorado americano em nível nacional. Embora essas tendências maximizem políticas democráticas, elas também contribuem para uma quebra de continuidade na política externa americana – particularmente em segurança nacional, mas também em assuntos econômicos internacionais – em que diferentes partidos e líderes com visões distintas de política externa ganham influência dentro das instituições do governo. Além do mais, até recentemente, desalinhamento e realinhamento no Sul aumentaram a possibilidade de competição entre legislativo e executivo, partidarismo e conflito de políticas, o que não ajuda a promover presidentes fortes ou políticas externas coerentes ao longo do tempo, argumentam os autores.

Antes o exposto, podemos concluir que as eleições são um importante canal de comunicação dos partidos com o eleitorado a respeito de seus posicionamentos em questões internacionais e, que o resultado das eleições tende a alterar em um grau significativo o rumo da política externa americana.

DO PARTIDO NO LEGISLATIVO

Uma vez representados no Congresso, os partidos dispõem de uma série de poderes formais e informais para influenciar o processo de formulação da política externa, embora não possam, de fato, propor e implementar políticas. Segundo Turner (2006), o Congresso pode fazer resoluções e declarações sobre políticas, traçar diretrizes legislativas, fazer pressão, recusar ou impor restrições ao financiamento de políticas, fazer aconselhamento informal e supervisionar as ações do Executivo através de audiências e investigações. Especificamente, o Senado detém a função de aprovar nomeações e tratados realizados pelo Executivo.

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

Tanto na Câmara quanto no Senado as questões de política externa são discutidas inicialmente dentro de comitês e subcomitês. Estes tem como funções reunir informações, comparar e avaliar alternativas legislativas, identificar problemas políticos e propor soluções, selecionar, determinar e recomendar ações ao plenário, monitorar o desempenho do Poder Executivo e investigar denúncias de

irregularidade (HEITSHUSEN, 2012). Dos comitês existentes no Congresso, oito tem jurisdição formal sobre a política externa, segundo Turner (2006). São eles o Comitê de Relações Exteriores do Senado, Relações Internacionais da Câmara dos Representantes, Forças Armadas, Alocação de Recursos e Inteligência, de ambas as casas. Ainda que outros comitês se envolvam com temáticas de política externa, os comitês supracitados tendem a tratar o tema com maior profundidade. Dentre esses destacam-se, sobretudo, o Comitê de Relações Exteriores do Senado e o Comitê de Relações Internacionais da Câmara dos Representantes, os quais gozam de relativo prestígio e oferecem visibilidade a seus membros perante a opinião pública, grupos de interesse, organizações intergovernamentais e líderes estrangeiros.

A presidência do Comitê de Relações Exteriores do Senado esteve sob comando de representantes do partido Democrata durante cinco oportunidades durante o período 1992-2012, enquanto Republicanos o presidiram apenas três vezes. Já o Comitê de Relações Internacionais da Câmara dos Representantes foi presidido por quatro Democratas e três Republicanos no mesmo período. Essa alternância de comando nos comitês é possível porque o presidente de cada comitê e a maior parte de seus membros provém do partidomajoritário, mas cabe àlideranças a determinação daproporção de membros de cada partido na composição dos comitês. O presidente tem ainda a função de controlar o andamento do comitê, estando entre suas prerrogativas a determinação da agenda do comitê, a decisão sobre o início e conclusão do processo deliberativo, a função de presidir as seções e a responsabilidade pelo controle orçamentário do comitê. Já os partidos são os responsáveis pela distribuição dos membros pelos comitês, sendo que cada comitê distribui seus membros pelos subcomitês.

Após os comitês realizarem as ações que julgarem pertinentes sobre cada proposta⁴ esta é encaminhada ao plenário das Casas. Na Câmara, os projetos de lei são alocados no Calendário da União se estão relacionados direta ou indiretamente a gastos ou impostos e no Calendário da Câmara se são relativos a outros assuntos. No Senado, vão para o Calendário das Ordens Gerais. A decisão de colocar uma medida para consideração do plenário cabe, principalmente, ao Presidente da Câmara e ao Líder da Maioria no Senado. Ao votarem, os congressistas se posicionam frente os projetos encaminhados pelo executivo. Estas votações, analisadas em conjunto, podem revelar tanto comportamentos individuais quanto partidários, sendo a segunda possibilidade a que tem maior chance de ocorrer.

Nelson (1985) argumenta que para ser reeleitos, os congressistas precisam agradar o seu eleitorado, o que conseguem mais facilmente trabalhando em favor de interesses locais. Assim, motivados por suas ambições pessoais e pelos interesses locais eles se afastam da sua principal função constitucional, que é legislar em favor do interesse nacional. Consonante com essa visão, Davidson

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

(1985), afirma que ao passo que os presidentes são avaliados pelos eleitores em termos de crescimento econômico, presença ou ausência de guerras e efeitos de procedimentos políticos sobre determinados grupos, os legisladores, de outro modo, tendem a ser avaliados com base em suas personalidades, comunicações com seu distrito e seu trabalho concreto por ele. Desse modo, ao centrar-se no eleitorado, o Congresso reforça, ao invés de diminuir, o poder presidencial, no que refere a introdução de leis, poder na popularidade e poder na política externa. Na visão do autor, se interessar pela política externa muito além destes limites pode significar colocar em risco o destino eleitoral do congressista.

Tanto formalmente quanto informalmente, os congressistas também podem impor pressões para que o Executivo modifique suas posições. Como vimos, a nomeação de candidatos a cargos de alto escalão dentro da burocracia do Executivo depende da aprovação do Senado, que pode discordar das indicações do presidente. Dentro do partido do presidente várias facções defendem abertamente os candidatos que lhe são simpáticos ou influenciam a seu favor. Segundo Davidson (1985), a seleção de pessoal da Casa Branca, quando funciona eficientemente, leva em consideração as preferências dos congressistas. Mas em geral, poucos indicados são completamente rejeitados.

Laços partidários ou ideológicos muitas vezes unem os dois poderes, capacitando os presidentes a forjar coalizações no Capitólio fora de suas próprias linhas partidárias. Caso o partido do presidente não disponha de maioria em uma das duas casas legislativas ele pode ser pressionado a indicar um adversário político para o cargo em questão. Por três vezes desde 1993, presidentes Democratas indicaram para Secretário de Defesa membros do Partido Republicano. No total, considerando também cargos de menor expressão, foram aprovadas 36 nomeações de membros de partidos distintos do partido do presidente nos governos de Clinton (1993-2001), Bush (2001-2009) e Obama (desde 2009).

As relações entre o executivo e o legislativo não são um jogo perfeitamente equilibrado. Davidson (1985) argui que se um dos poderes estiver por cima, o outro pode não estar necessariamente abaixo. Entre os fatores que podem afetar as relações interpoderes, o autor considera o controle partidário como o mais óbvio e nele visualiza três padrões. No primeiro padrão, descrito como *governo de partido*, tanto o poder legislativo quanto o executivo são controlados pelo mesmo partido. Por sua vez, ocorre *maioria truncada* quando o partido do presidente controla uma, mas não ambas as casas do Congresso. Por fim, pode ocorrer uma situação de *governo dividido*, com o Congresso e a presidência nas mãos de partidos diferentes. Identificamos estas três situações durante as administrações Clinton, Bush e Obama (ver quadro 2).

Como podemos observar, a situação descrita como governo de partido ocorreu, com domínio do partido Democrata nas legislaturas 103 e 111 e com o domínio do partido Republicano em parte da legislatura 107 e no período total da 108ª e 109ª legislatura. Já situações de maioria truncada, ocorreram em parte da legislatura 107, quando os democratas tiveram o controle do Senado enquanto Câmara e presidência estavam sob domínio Republicano; e durante a 112ª e 113ª legislatura, momentos em que democratas tinham o comando da presidência e maioria no Senado, mas não na

Câmara. Finalmente, houve governo dividido durante a maior parte do governo democrata de Clinton. Entre a 104ª e a 106ª legislatura ambas as casas do Congresso dispunham de maioria republicanas. Mesma situação ocorreu na 110ª legislatura, mas dessa vez a presidência era controlada por um governo Republicano, ao passo que o Senado e a Câmara tinham maioria Democrata. Diante deste cenário, os partidos dos presidentes eleitos no pós-Guerra Fria tem encontrado maior dificuldade para implementar suas agendas de política externa, o que demonstra, de outro lado, que o papel do Congresso em política externa está muito longe de ser irrelevante.

Quadro 2 - Distribuição de cadeiras no Congresso entre a 103ª e a 113ª legislatura.

Congresso	Anos	Senado					Câmara dos Representantes					Presidente
		Total	Dem.	Rep.	Outros	Vac.	Total	Dem.	Rep.	Outros	Vac.	
103ª	1993–1995	100	57	43	—	—	435	258	176	1	—	Bill Clinton
104ª	1995–1997	100	48	52	—	—	435	204	230	1	—	
105ª	1997–1999	100	45	55	—	—	435	207	226	2	—	
106ª	1999–2001	100	45	55	—	—	435	211	223	1	—	
107ª	2001–2003	100	50/50	50/49	0/1	—	435	212	221	2	—	George W. Bush
108ª	2003–2005	100	48	51	1	—	435	205	229	1	—	
109ª	2005–2007	100	44	55	1	—	435	202	231	1	1	
110ª	2007–2009	100	49	49	2	—	435	236	199	—	—	
111ª	2009–2011	100	56–58	40–42	2	0-1	435	257	178	—	—	Barack Obama
112ª	2011–2013	100	51	47	2	—	435	193	242	—	—	
113ª	2013–2015	100	53	45	2	—	435	201	234	—	—	

Fonte: US House of Rep. History, Arts & Archives. Disponível online: <http://history.house.gov/>

DO PARTIDO NO EXECUTIVO

Os partidos também podem influenciar os rumos da política externa estadunidense quando elegem seu candidato à presidente. Eles constituem um dos elos primários entre os eleitores e a Casa Branca, o que lhes fornece a oportunidade de impor medidas de controle e responsabilidade sobre a presidência. Na medida em que o presidente detém a prerrogativa constitucional de propor legislação e implementar políticas, os partidos podem trabalhar para incluir na agenda do executivo as políticas delineadas nos manifestos durante a campanha e se posicionar perante assuntos que ganhem visibilidade durante seu período de governo.

O papel legislativo do presidente provem do artigo II, seção 3, da constituição: “Ele deve, de tempos em tempos, fornecer informações ao Congresso sobre o estado da União e recomendar à sua

consideração as medidas que julgar necessárias e oportunas”. Normalmente estas comunicações são feitas através da mídia, onde os presidentes dão publicidade às prioridades e mobilizam a opinião pública. Estas ações fornecem ao Congresso algo que está disperso e que a estrutura descentralizada os impedem de obter por si mesmos: uma agenda.

Brown (1985) explica que os presidentes comunicam sua agenda de várias maneiras – não apenas nos discursos sobre o Estado da União, mas também em mensagens especiais, relatórios e documentos obrigatórios como os orçamentos anuais. As prioridades são levantadas a partir de crenças e convicções profundas, outras são subprodutos de um estilo ou estrutura de pensamento e outras podem originar-se em promessas de campanha, plataformas partidárias ou exigências de grupos de apoio influentes ou lobbies poderosos.

A formulação da agenda de política externa presidencial passa em grande parte, por dois atores dentro da burocracia do executivo, que são o Conselho de Segurança Nacional (NSC) e o Departamento de Estado (DoS). A Lei de Segurança Nacional de 1947 estabeleceu a moderna estrutura de segurança nacional americana, criando uma série de novas agências, incluindo a Comissão de Recursos de Segurança Nacional, a Agência Central de Inteligência (CIA), o Conselho de Chefes do Estado Maior Conjunto, o Departamento de Defesa, a partir da fusão do Departamento de Guerra e do Departamento da Marinha e o Conselho de Segurança Nacional. Desde a sua criação no governo do presidente Truman, a função deste último foi a de assessorar e auxiliar o presidente em matéria de segurança nacional e política externa, coordenando as várias agências governamentais.

Em 1986, contudo, houve uma ampla reformulação na estrutura do Departamento de Defesa, com a aprovação pelo Congresso americano do Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act, criado, entre outras coisas, com o intuito de melhorar a difícil cooperação entre as diversas forças militares durante as operações. Esta mesma lei estabeleceu que o presidente deveria enviar ao Congresso todos os anos um relatório global sobre a estratégia de segurança nacional dos Estados Unidos conhecido como National Security Strategy Report (NSS), articulando as prioridades da Administração em termos de políticas e instrumentos que lidam com as ameaças para a segurança nacional.

O primeiro e mais óbvio esforço de cada nova administração é formular e codificar sua abordagem preferencial para a segurança nacional. O processo global de iniciar, controlar, desenvolver, escrever e publicar a NSS é de propriedade do Assistente do Presidente para Assuntos de Segurança Nacional, que também dirige/conduz a equipe do NSC (BARTOLOTTI, 2004). Os membros estatutários do NSC são o Presidente dos EUA, o Vice-Presidente e os Secretários de Estado e de Defesa. Pelo estatuto, o diretor da CIA e o presidente do Joint Chiefs of Staff são conselheiros. Outros conselheiros, incluindo membros de gabinetes adicionais, tais como o Secretário do Tesouro, podem ser convidados. O Chefe do Poder Executivo preside a reunião, mas o Conselho não precisa convocá-la formalmente.

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

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

Como declaração fundamental da agenda global do Presidente, o relatório anual de segurança nacional representa a pedra angular da direção estratégica de uma administração, abrangendo a alocação de recursos nacionais e os usos dos elementos do poder nacional para proteger o interesse nacional e conduzir à realização das metas e objetivos, nacionais e mundiais, dos Estados Unidos. A NSS é aguardada com grande expectativa, embora não com a mesma intensidade em todos os departamentos, por ser um indicador da direção de uma administração em matéria de segurança nacional e política externa.

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

Todavia, o Departamento de Estado tem passado por um declínio em sua influência sobre a política externa, argumentam os autores. Cinco padrões históricos e globais seriam responsáveis por este declínio: 1) a importância maior dos assuntos internacionais para os EUA; 2) o poder maior dos EUA no mundo; 3) a revolução global das comunicações; 4) o aumento do uso da força como um instrumento na política externa; 5) a importância crescente da economia internacional. Ainda assim, ao

longo do tempo, o Departamento de Estado permaneceu orientado a cumprir os propósitos para o qual foi criado em torno de representar o governo no exterior, apresentar os pontos de vistas estrangeiros ao governo dos EUA, se empenhar em diplomacia e negociações, analisar e relatar eventos no exterior e dar conselhos políticos.

Dada a importância de instituições como o Departamento de Estado, o Departamento de Defesa e especificamente, o Conselho de Segurança Nacional, é primordial para uma boa condução de sua política externa, que o presidente nomeie pessoas capacitadas dentro de seu círculo de aliados, mas nem sempre isto é possível e conforme já salientamos não são raras as vezes que presidentes nomeiam pessoas do partido adversário para ocupar cargos chave. Segundo Brown (1985), uma vez no cargo, o presidente precisa contar com o apoio de seu partido para lidar com um ambiente político cada vez mais fragmentado e imprevisível. O chefe do executivo espera, naturalmente, que nomeando companheiros de seus próprios partidos possa contar com uma quota adicional de lealdade à administração por parte dos seus escolhidos. Mas adverte o autor que ainda assim são abundantes e significativas as áreas de tensão entre presidentes e partidos.

Apesar de parecerem inextricavelmente unidos como instituições no processo governamental norte-americano, entre presidentes e partidos pode haver uma profunda indiferença. Para Brown (1985), o uso crescente de primárias presidenciais, *staffs* da Casa Branca cada vez maiores, acesso presidencial instantâneo aos meios de comunicação eletrônicos e fontes independentes de financiamento de campanhas tornaram os presidentes muito menos devedores a seus partidos e menos responsáveis perante eles. Nomeações por favores políticos tornaram-se mais raras numa era de ênfase crescente no mérito das contratações e no profissionalismo dos serviços do governo, constata o autor. Assim, os presidentes não podem ver seus partidos como base digna de confiança no Congresso, mesmo quando eles são majoritários.

Além dos fatores já citados, Brown (1985) argumenta que os membros do partido do presidente no poder executivo tem frequentemente, objetivos, prioridades e agendas diferentes daqueles que estão no Congresso. Dessa forma, presidentes respondem pelas demandas do partido no executivo, no legislativo e também diante o eleitorado. Os partidos também tem se enfraquecido devido aos *staffs* maiores da Casa Branca, que se encarregam de muitas funções anteriormente desempenhadas por funcionários de partidos. Embora os funcionários do partido continuem a exercer influência em todas as áreas, sua presença é apenas uma sombra do papel central representado pelos antigos chefes partidários.

Nas últimas décadas, o trabalho de assessorar o presidente a respeito de nomeações de pessoal tem sido feito principalmente pelos membros do *Staff* da Casa Branca, em vez do presidente nacional do partido. Desde 1960, os funcionários da Casa Branca assumiram a ligação com o partido do presidente no Congresso e a manutenção de relações entre a administração e grupos de pressão importantes. Os presidentes tem mostrado pouco desejo de que as organizações partidárias fortaleçam a sua influência na política ou no governo, pois ao mesmo tempo que elas fornecem apoio, podem

servir como uma força de limitação se os líderes partidários decidirem discordar dos planos políticos da administração.

Rosati e Scott (2011), de forma semelhante à Brown (1985), entendem que embora o Presidente seja a cabeça do partido, nos Estados Unidos isso não se traduz em grande influência política no governo e na arena eleitoral, já que ao contrário da maioria dos países, os partidos estadunidenses são descentralizados e fracos. Um exemplo disso é que o Presidente não pode forçar membros de seu próprio partido à apoiá-lo no Congresso. Do mesmo modo, o Presidente também não pode ditar ao partido seu sucessor para concorrer à presidência.

Mas apesar de todas essas limitações, Brown (1985) considera que o apoio do partido permanece como um pré-requisito para o sucesso eleitoral do presidente. Apesar da influência decrescente dos partidos nos processos de nomeações, os presidentes tendem a formar sua equipe de administração e das cortes federais preponderantemente a partir das fileiras de seus partidos. Assim, a filiação partidária compartilhada continua servindo como uma fonte de parentesco simbólico entre o presidente e os nomeados, dos quais ele espera que interpretem sua vontade junto à burocracia. A união entre partido e presidente favorece os dois perante um sistema partidário fraco no âmbito federal, salienta o autor.

Tendo isso em vista, nos resta considerar que o poder executivo é o que mais concentra prerrogativas na política externa. Na medida em que haja unidade entre presidentes e partidos espera-se que os últimos possam influenciar fortemente a condução da política externa estadunidense, seja indicando pessoal para cargos importantes ou formulando as políticas outrora delineadas nas plataformas de campanha. Apesar disso, é difícil mensurar o grau de influência que o partido incumbente tem sobre o presidente e sobre as agências ligadas ao executivo, pois conforme arguiu Brown (1985), pode haver uma profunda indiferença entre partido e presidente.

CONCLUSÕES

Com base na análise dos dispositivos constitucionais, dos manifestos de campanha e da literatura supracitada, nossos resultados indicam que embora as regras formais e informais restrinjam um papel mais propositivo dos partidos políticos estadunidenses em relação à formulação da política externa, podemos concluir que suas atuações não são de todo irrelevantes. Na arena eleitoral, os partidos posicionam-se através de seus manifestos de campanha a respeito dos vários temas vinculados a política externa, os quais podem despertar maior atenção em situações ou possibilidade de conflitos externos, conforme demonstramos através da análise dos programas partidários de Republicanos e Democratas publicados nas últimas seis eleições presidenciais.

Os resultados dessa análise somados aos dados das pesquisas de opinião pública do *American National Election Studies* sugerem que, no período por nós estudado, a política externa não pode ser considerada inadequada como tema de debate na arena eleitoral. Se de um lado os eleitores visualizam importantes diferenças nas propostas defendidas pelos partidos, inclusive na política externa, de outro,

os partidos tem levado recorrentemente essa temática ao debate presidencial. Nesse sentido, as eleições tendem a funcionar como um importante indicativo dos rumos que a política externa dos EUA irá assumir com a vitória de determinado partido. Evidentemente, o partido vencedor pode escolher não concretizar as propostas que defendeu durante a eleição. Ademais, tanto o contexto externo quanto demandas advindas de disputas domésticas podem direcionar as políticas do partido vencedor num caminho diferente daquele delineado nas plataformas de campanha. Porém, conforme salientaram Rosatie Scott (2011), as eleições determinam o poder relativo de cada um dos partidos, bem como as predisposições ideológicas e a força dos líderes partidários, o que afeta as crenças universais do povo e impacta indiretamente o ambiente político. Entendemos que esse conjunto de fatores contribui para que o partido vencedor possa levar à cabo suas propostas de políticas durante o período em que se mantiver no poder.

No Congresso, os parlamentares, ao votar, também transparecem as preferências de seus partidos na política externa. Ademais, o legislativo dispõe de uma série de mecanismos de controle que podem restringir o alcance das propostas do Executivo. Desde o fim da Guerra do Vietnã o Congresso vem aumentando gradativamente seu ativismo em temáticas de política externa, o que, por vezes, pode dificultar aprovações de projetos do Executivo, principalmente quando as casas legislativas estão sob controle de partido distinto daquele que ocupa a presidência.

Finalmente, quando elegem seu candidato a presidente, os partidos podem influenciá-los sobre a condução da política externa. Contudo, nem sempre presidentes e partidos buscam os mesmos objetivos. Ainda assim, os correligionários políticos do presidente são sua principal fonte de confiança e embora os membros dos partidos não ocupem tantos cargos na Casa Branca quanto outrora, os postos-chave da administração como Departamentos e agências dependem de indicação presidencial. Também é importante frisarmos que a burocracia ligada ao Executivo não está imune às pressões dos partidos políticos, os quais podem influenciar o processo de formulação da política externa. Ante o exposto, seja nas eleições, no Congresso ou no Executivo, os partidos dispõem de uma série de possibilidades de influenciar o processo de formulação da política externa, o que demonstra a relevância desses atores.

REFERÊNCIAS

ANES. American National Election Studies Database. Disponível em: <<http://www.electionstudies.org/>>.

BARTOLOTTA, J. K. The Origin and Developmental Process of the National Security Strategy. Strategy Research Project. Carlisle Barracks: U.S. Army War College, 2004.

BROWN, R. G. A presidência e os partidos políticos. In: NELSON, M. (Org). A presidência e o sistema político: política americana hoje. São Paulo: Editora Alfa-Omega Ltda, 1985.

DAVIDSON, R. H. A presidência e o congresso. In: NELSON, M. (Org). A presidência e o sistema político: política americana hoje. São Paulo: Editora Alfa-Omega Ltda, 1985.

DOLE, C. National Security Strategy: Legislative Mandates, Execution to Date, and Considerations for Congress. Washington-DC: Congressional Research Service, 2008.

EPSTEIN, L. D. Political Parties in Western Democracies. New Brunswick & London, Transaction Books, 1967.

HEITSHUSEN, V. Committee types and roles. Congressional Research Service Report, 2012.

HOUSE OF REPRESENTATIVES. History, Arts & Archives. Disponível online: <http://history.house.gov/>

LEACH, W. H. The National Security Community, Revisited. In: BARTHOLOMEES JR, J. B. U.S. Army War College Guide to National Security Issues. Volume II: National Security Policy and Strategy. Carlisle Barracks: U.S. Army War College, p.15-28, 2010.

LINDSAY, J. Congress and the Politics of US Foreign Policy. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994.

MANIFESTO PROJECT DATABASE. Presidential Elections Manifestos of Republicans and Democrats in 1992, 1996, 2000, 2004, 2008, 2012. Disponível online em: <https://manifesto-project.wzb.eu/>

MARCELLA, G. National Security and the Interagency Process. In: BARTHOLOMEES JR, J. B. U.S. Army War College Guide to National Security Issues. Volume II: National Security Policy and Strategy. Carlisle Barracks: U.S. Army War College, p.47-69, 2010.

MEERNIK, J. Presidential Support in Congress: Conflict and Consensus on Foreign and Defense Policy. The Journal of Politics, vol. 55, no 3, pp. 569-587, 1993.

MERLE, M. Partispolitiquesetpolitiqueétrangère en régime pluraliste. RevueInternationaleledesSciencesSociales, Vol. XXX, no. 1, 1978.

NELSON, M. A presidência e o sistema político. In: NELSON, M. (Org). A presidência e o sistema político: política americana hoje. São Paulo: Editora Alfa-OmegaLtda, 1985.

NELSON, M.; TILLMAN, T. A presidência, a burocracia e a política externa: lições do cambodja. In: NELSON, M. (Org). A presidência e o sistema político: política americana hoje. São Paulo: Editora Alfa-OmegaLtda, 1985.

NYE, Joseph S. Jr. Redefining the national interest. Foreign Affairs, v.78, n.4, p.22-35, jul/ago. 1999.

ORNSTEIN, N. J. ForeignPolicyandthe 1992 Election. ForeignAffairs, v., n.3, p.01-16, 1992.

REILLY, T. P. The National Security Strategyofthe United States: Developmentof Grand Strategy. StrategyResearch Project. CarlisleBarracks: U.S. Army War College, 2004.

ROSATI, J. A.; SCOTT, J. M. The Politicsof United StatesForeignPolicy. Wadsworth-Thomson Learning, 2011.

TURNER, I. O Congresso Norte-Americano e a formulação de Política Externa. Dissertação de Mestrado, Programa San Tiago Dantas de Relações Internacionais, 2006.

UNITED STATES CONSTITUTION.
<http://www.usconstitution.net/const.html>

Disponível on-line em: