

BJIR

Brazilian Journal of
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 3 | edição nº 1 | 2014

O Papel do Congresso dos EUA na Formulação de Política Externa do Governo Obama

Fernanda Petená Magnotta

 Igepri
Instituto de Gestão Pública e
Relações Internacionais

 unesp
Universidade Estadual Paulista
"Júlio de Mesquita Filho"

*A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),
EBSCO Publishing e Latindex*

O PAPEL DO CONGRESSO DOS EUA NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO OBAMA

Fernanda Petená Magnotta¹

Two very important points must be understood about the nature of the U.S. foreign policy process: 1) it is a very complex process; and 2) it is a very political process (Rosati e Scott, 2011, p. 5).

Resumo: Este artigo tem como tema geral a política externa dos EUA durante o primeiro mandato do presidente Barack Obama (2009-2012) e, como objeto de estudo, as fontes domésticas das decisões internacionais do país. Pretende-se investigar de que modo se deu a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo ao longo desse período, partindo da hipótese de que boa parte das dificuldades enfrentadas pela administração Obama no sentido de imprimir novos rumos à política exterior estiveram relacionadas aos constrangimentos impostos pelo Congresso e às amarras institucionais então utilizadas por tais forças políticas. A pesquisa tem caráter qualitativo, é de ordem exploratória e baseada em fontes primárias e secundárias.

Palavras-chave: *EUA; Barack Obama; Executivo; Congresso; Política Externa.*

THE ROLE OF THE U.S. CONGRESS IN THE FORMULATION OF OBAMA'S FOREIGN POLICY

Abstract: This article studies the U.S. Foreign Policy during the first term of President Barack Obama (2009-2012) and has as an object of analysis the domestic sources of the country's international decisions. We intend to investigate how the relationship between the Executive and Legislative branches worked over this period, suggesting the hypothesis that some of the difficulties faced by the Obama administration in order to print out new directions to American Foreign Policy were related to the constraints imposed by Congress and the institutional shackles then used for such political forces. The research is qualitative, exploratory and is based on primary and secondary sources.

Keywords: *USA; Barack Obama; Executive; Congress; Foreign Policy.*

¹ É pós-graduada em Globalização e Cultura pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESP-SP), mestre em Relações Internacionais pelo PPGRJ San Tiago Dantas (UNESP/ UNICAMP/ PUC-SP) e professora de Relações Internacionais da Fundação Armando Alvares Penteado (FAAP), onde também atua como Coordenadora de Curso. Pesquisa o processo decisório dos Estados Unidos e as tradições políticas do país.

1. Introdução

Desde que os Estados Unidos (EUA) foram alçados à categoria de *hegemon* global, o debate e a compreensão de suas ações no exterior passaram a figurar, definitivamente, como centrais para as Relações Internacionais. Com isso, teve início um processo de intensa investigação tanto das estratégias adotadas pelo país mundo afora, quanto das forças domésticas que moldam as escolhas norte-americanas no além-mar.

Não é de hoje que a literatura especializada discute as unidades decisórias da política externa norte-americana e se desdobra para mapear os agentes que atuam dentro e fora da Casa Branca. Muito antes de interessar apenas aos estudiosos de EUA, “abrir a caixa-preta do Estado” se configura um desafio teórico geral, cuja principal manifestação de grandeza ficou evidente no surgimento da subárea de Análise de Política Externa (APE), ao longo dos anos 1960, que desde então buscou estruturar padrões explicativos que dessem conta de contemplar a complexidade que abarca as tomadas de decisão.

Em sintonia com as interpretações que rejeitam o Estado enquanto ator monolítico, compartilha-se, neste artigo, a visão de que o processo decisório engloba um complexo e dinâmico jogo entre agentes e estruturas variados que se encontram em constante interação (Hill, 2003). Não à toa, este estudo parte do pressuposto de que é possível conceber como partícipes relevantes na formulação da política externa de um país tanto líderes individuais, quanto burocracias, grupos de interesse, coalizões ou mesmo instituições políticas – como os Poderes Executivo e Legislativo, no caso deste trabalho (Allison e Zelikow, 1999; Milner, 1997).

Tal pesquisa tem como tema geral o papel do Congresso norte-americano no processo de formulação da política externa dos EUA e possui como objeto de análise a “grande estratégia” do país ao longo do primeiro mandato do governo Barack Obama (2009-2012). Pretende-se investigar de que modo se deu a relação entre Executivo e Legislativo ao longo do referido período e de que forma essa interação afetou a capacidade de ação dos EUA no exterior.

Neste sentido, a pesquisa parte da hipótese de que boa parte das dificuldades enfrentadas pela administração Obama no sentido de imprimir novos rumos à política externa

do país estiveram relacionadas aos constrangimentos impostos pelo Congresso e às amarras institucionais então utilizadas por tais forças políticas.

Por meio de uma pesquisa de caráter qualitativo e exploratório, baseada em levantamento bibliográfico e documental (principalmente por meio de análise de discursos e do levantamento dos padrões de votação) pretende-se: 1) esclarecer, do ponto de vista descritivo, como se dá, em matéria de política externa, o relacionamento entre os Poderes Executivo e Legislativo nos EUA; 2) mapear os principais temas de política externa presentes no debate Executivo-Legislativo entre 2009-2012; e 3) averiguar de que modo a dinâmica entre tais Poderes impactou projetos políticos internacionais dos EUA, incentivando, ou comprometendo a sua execução.

Ao colocar a suposição supramencionada à prova por meio de tal estratégia analítica, espera-se tornar possível o esclarecimento não apenas das linhas gerais da política externa do país naquele momento, como costuma ser comum na literatura da área, mas elucidar, sobretudo, uma nuance de como fontes domésticas podem afetar as decisões internacionais de um país.

2. Premissas Teóricas: A Relação entre os Poderes Executivo e Legislativo na Formulação de Política Externa dos EUA

Em 1962, o cientista político Arnold Wolfers (1962) disse que “decisões e ações na arena internacional apenas poderiam ser compreendidas, previstas e manipuladas, se os fatores influenciadores das decisões pudessem ser identificados”.

Entre os americanistas, multiplicaram-se interpretações que permitissem “mapear” as origens políticas da política externa dos EUA. Wittkopf e Jones (2008) propuseram, por exemplo, analisar a formulação de política externa dos EUA por meio de cinco fontes que, segundo eles, determinariam as decisões sobre as metas da política externa americana, bem como os meios escolhidos para executá-la: 1) o ambiente externo, que se refere ao plano global/estrutural; 2) o ambiente societário da nação; 3) o cenário governamental em que a tomada de decisões ocorre; 4) os papéis desempenhados pelos decisores e; 5) as características individuais das elites formuladoras da política externa.

Já na leitura de Hilsman (1967) o processo de formulação da política externa dos EUA incluiria ao menos três níveis decisórios. Em primeiro plano, estariam o presidente, seus assessores mais imediatos, além de personagens políticos específicos, como os secretários de Estado e da Defesa, o diretor de Inteligência nacional e alguns assistentes adicionais. No segundo estrato, encontrar-se-iam diversos departamentos e agências ligados ao Poder Executivo e, em especial, as burocracias responsáveis por dar o sentido de continuidade da política externa do país. No terceiro nível, finalmente, estariam o Congresso, grupos de interesse, opinião pública e a mídia de massa. De acordo com o autor, instituições, aglomerações e indivíduos pertencentes a esse nível teriam influência sobre determinadas decisões, mas estariam menos envolvidos no processo de formulação da política externa *per se*, uma vez que “o destino da nação” seria traçado “dentro de um círculo mais íntimo”.

Se tal impressão divide opiniões, em geral, o mesmo ocorre quando se trata de trazer o protagonismo deste debate para o Poder Legislativo, em particular. Em termos simples, isso significa que não há consenso, na literatura especializada, quanto ao papel do Congresso na formulação estratégica da política externa dos EUA. Para aqueles que compartilham a visão de Hilsman, a atuação deste Poder se dá de modo marginal: mais apoiando o presidente do que formulando políticas propriamente ditas (Diniz, 2009). Para outros, o Congresso teria poder cada vez mais crescente e, mais do que isso, seria fundamental para definir as ações internacionais do país (Abshire e Nurnberger, 1981; Jones e Marini, 1988). Sem surpresa, portanto, é que nas palavras de Henahan (2000, p. 105), “o complexo e por vezes problemático relacionamento entre o Congresso e o Poder Executivo sobre política externa [passou a] desafiar explicações simplificadas e caricaturas convenientes”.

Apesar dessas polarizações, portanto, parece razoável assumir, como faz a maioria dos analistas, que as duas instâncias em questão estabelecem uma interação inevitável que merece ser observada com acuidade, seja em termos das competências estabelecidas pelas Constituição norte-americana para cada um dos Poderes, seja em relação à dinâmica temporal e temática que envolve o relacionamento entre Executivo e Legislativo, conforme demonstrou Henahan (2000) e como resumiu Oliveira (2003, p. 7):

Na **perspectiva temporal**, o nível de assertividade do Congresso traçaria uma espécie de movimento pendular; alternando períodos de grande ativismo com períodos de complacência. A modulação seria dependente de um conjunto de fatores, tais como perfil do presidente, composição do Congresso, ambiente externo, etc. Na **perspectiva temática**, a variação do nível de assertividade estaria correlacionado ao quão crítico seria o tema dominante no âmbito internacional - *critical issue perspective*. A chave da explicação do assertivismo congressual num quadro em que predominariam os temas críticos estaria na própria reação da população. Ou seja, temas internacionais com apelo popular induziriam o Congresso a buscar uma presença mais ativa.

Com base nessa interpretação, pode-se dizer que, embora o Executivo seja responsável pela implementação efetiva de políticas, a formulação se encontra dividida entre os dois Poderes, o que gera tensões e possibilidades de cooperação e exige permanente negociação entre as partes (Rosati e Scott, 2011).

A relação de complementaridade entre os Poderes deriva das características políticas dos EUA em um sistema de *checks and balances* elaborado pelos pais fundadores da nação e que se fazem presentes na Constituição deste país. De acordo com o Artigo II desse documento, cabe ao presidente, enquanto chefe do Poder Executivo, agir como “comandante-em-chefe do Exército e da Marinha”, “diplomata-chefe”, “administrador-chefe”, “chefe de Estado”, “chefe legislador”, “voz do povo” e “oficial-chefe da Justiça”. Apesar disso, a Constituição norte-americana reserva ao Congresso o poder de estabelecer o orçamento – controlar as taxas e os gastos do governo (conhecido como *power of purse*) –, além de determinar a ajuda externa (*foreign aid*), formalizar tratados e acordos comerciais e de declarar guerra. Como explicam Rosati e Scott (2011, p. 293), portanto, a Constituição dos EUA estabelece que “instituições separadas dividam o poder” e, com isso, promove, naturalmente, um constante “convite à disputa”.

Se, por um lado, a Constituição afirma que o presidente é capaz de firmar tratados, estabelecer compromissos e organizar a guerra, por outro, sua ação se vê permanentemente balizada pelo Legislativo. De acordo com o próprio artigo III:

[o presidente] terá poder, **com o conselho e consentimento do Senado**, de firmar tratados, alcançada a aprovação de dois terços dos senadores presentes; ele irá nomear, **com o aconselhamento e consentimento do**

Senado, embaixadores, secretários e cônsules. O presidente deverá receber embaixadores e outros secretários, deve cuidar para que as leis sejam executadas de modo justo e deve dirigir todos os oficiais dos Estados Unidos (United States Constitution, 1787, *grifo nosso*).

Com relação ao Congresso, a Constituição prevê que ele deve:

Prover a defesa comum e o bem-estar geral [...]; regular o comércio com as nações estrangeiras e entre os diversos estados e com as tribos indígenas; [...] definir e punir a pirataria e os crimes cometidos em alto-mar, bem como ofensas sofridas contra a lei das nações; [...] declarar a guerra, estabelecer represálias e formular regras concernentes à captura em terra e água; [...] formar e financiar as Forças Armadas; [...] prover e manter a Marinha; [...] formular regras para o governo e a regulação da terra e das forças navais; convocar os militares para executar as leis da União, reprimir insurreições e repelir invasões; [e] para fazer todas as leis que sejam necessárias e apropriadas ao exercício dos Poderes de execução anteriormente mencionados ... (United States Constitution, 1787).

Diante disso, Ripley e Lindsay (1993, p. 18) identificaram quatro mecanismos congressuais que podem exercer influência sobre a política externa. São eles: 1) a legislação substantiva; 2) a antecipação de reações; 3) a legislação processuística; e 4) a influência da opinião pública.

O primeiro instrumento, a “legislação substantiva”, relaciona-se aos poderes constitucionais atribuídos ao Congresso no que tange à política externa – alguns dos quais já mencionados anteriormente. Como explica Oliveira (2003, p. 10) no trecho abaixo:

De acordo com a Constituição norte-americana, o projeto-de-lei (*bill*) precisa ser aprovado, antes de tornar-se lei, nas duas casas: Senado e Câmara. O projeto passa por apropriação das comissões (Comitê → Subcomitê → Full Committee → Committee Action → Debate e Votação) de cada casa antes de chegar ao debate e votação. Se aprovados, o projeto passa por um processo de conferência (*conference action*). Ou seja, as versões aprovadas em cada uma das casas passam. Um documento-síntese, fruto da equalização das duas entidades volta para cada uma das casas para nova aprovação. Só aí vai para o Executivo para a aprovação final. O presidente tem poder de veto e, em algumas ocasiões chegou a usá-lo. O processo de tramitação, dessa forma, faz com que haja na tramitação do projeto de lei (de uma maneira genérica, mas também de assuntos de política externa e de defesa) três pontos de vetos. Pode haver diferença de posições entre as casas também. Além do veto completo ao projeto de lei,

uma outra forma de o Legislativo influenciar o processo de formulação de política externa é através das emendas aos projetos de leis apresentados.

Diferentemente do anterior, os demais mecanismos são considerados indiretos. A chamada “antecipação de reação” envolve uma estratégia do Legislativo para “colocar o Executivo na defensiva”. Em geral, essa medida tende a ampliar os custos de ação para o Executivo e se manifesta na medida em que o Congresso toma a iniciativa para propor legislações restritivas, ou quando convoca audiências para discussão de um tema sensível. As “legislações processuísticas”, por sua vez, incluem, nas palavras de Oliveira (2003, p. 11):

a criação, induzida pelo Congresso, de instituições e agências no interior do Executivo que possam refletir a posição do Congresso e influenciar a posição do Executivo; o veto legislativo; a criação de grupos consultivos (com a presença de empresários, ONGs e outros grupos organizados da sociedade) de acompanhamento do processo de negociações internacionais e envio de estudos técnicos do Congresso para o Executivo em matérias internacionais relevantes e objeto de negociações.

No sentido de organizar este debate, Scott (1997, p. 61) propôs que a atuação do Congresso junto ao Executivo fosse compreendida a partir das vias *legislativas*, *não-legislativas*, exercidas de modo *direto* e *indireto*. O **Quadro 1** apresenta essa sistematização.

Caminho	Direto	Indireto
Legislativo	(1) Legislação para temas específicos Tratados (Senado) Poder de Guerra Apropriações Comércio Exterior	(3) Legislação não vinculativa Nomeações (Senado) Legislação Processual
Não-Legislativo	(2) Conselho Informal / Cartas Consultas Supervisão / Audiências Uso dos Tribunais	(4) Moldar Opinião Contatos estrangeiros

Quadro 1 - Os mecanismos de interação do Congresso norte-americano na formulação de política externa do país

Fonte: Scott (1997, p. 61).

Diniz (2009) indica alguns aspectos adicionais que, de acordo com sua interpretação, devem ser observados para que se possa compreender a relação entre os dois Poderes. Em primeiro lugar, destaca o universo informal que envolve esse relacionamento. Neste sentido, destaca que, muitas vezes, a capacidade de persuasão do presidente pode ser mais relevante para a tomada de uma decisão do que necessariamente as atribuições legais previstas pelo Congresso. Em segundo lugar, aponta o chamado “poder individualizado”. Segundo ele, com as mudanças que ocorreram no Congresso ao longo dos anos, as posições, hoje, são muito mais partidário-eleitorais do que estatais. Em terceiro, o autor sublinha a influência exercida pelos líderes temáticos do Legislativo, apontando que a ação do congressista depende de seu interesse e conhecimento acerca de um tema e também depende do quanto esse tema interessa à opinião pública. Em quarto lugar, Diniz reforça a relevância de se compreender as ligações institucionais, particularmente, a capacidade, por parte do Legislativo, de obstruir políticas vindas do Executivo. E, em quinto lugar, ressalta a participação dos chamados *issue clusters* – grupos informais de tomada de decisão que ligam Congresso, Executivo e entidades não-governamentais.

De modo geral, fica claro que os analistas, para compreender as particularidades de um processo de formulação de política externa, necessitam conhecer, nas palavras de Dougherty e Pfaltzgraff (1997), quais são as linhas formais e informais de *autoridade, jurisdição e comunicação* que são estabelecidas entre as forças decisórias.

Pensando nos resultados dessa interação, é possível classificar o relacionamento entre Executivo e Legislativo em ao menos quatro categorias, conforme enumeraram Scott e Carter (2002). No extremo positivo, pode-se dizer que as partes estabelecem uma atuação *cooperativa*, isto é, quando ambos os Poderes compartilham a mesma posição e cooperam. Outra opção é identificar que os Poderes atuam de modo *resistente*. Isso significa que, apesar de não haver cooperação constante, em função da divergência de interesses, ambos estão dispostos a formar coalizões específicas para tratar de determinados assuntos. Na sequência, pode-se falar em atuação *independente*, que se manifesta quando há divergências claras que marcam o relacionamento entre os Poderes, de tal modo que eles competem entre si, tentando

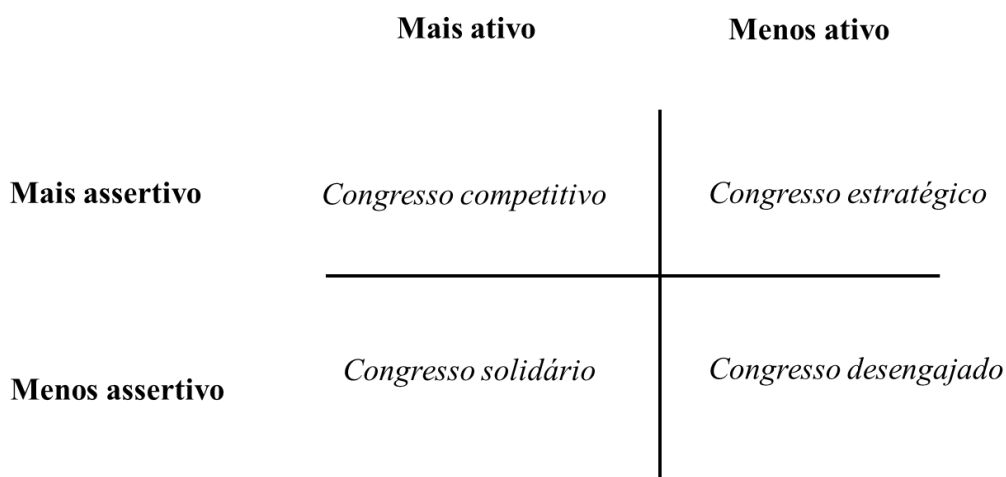
aprovar políticas sem depender do outro. Por fim, no extremo mais radical, encontra-se a *rejeição*, que é quando se torna inviável estabelecer dentro do Congresso uma aliança bipartidária, ou quando, no âmbito do Poder Legislativo, as posições políticas e ideológicas se encontram tão polarizadas que é difícil identificar moderados.

Em outras palavras, o relacionamento entre os Poderes é delineado em função de quão *ativo* e *assertivo* o Congresso é em cada momento. Para os autores mencionados, há quatro possibilidades:

- Congresso competitivo: muito ativo e muito assertivo. Muito engajado e que desafia muito o presidente;
- Congresso desengajado: marcado por certa inatividade e propenso a apoiar as posições do presidente;
- Congresso solidário: grande atividade, mas propenso à cooperação com presidente;
- Congresso estratégico: menor atividade, mas maior assertividade. Trata-se de um Congresso que seleciona suas batalhas com cuidado, mas está disposto a desafiar o presidente quando está interessado.

A **Figura 1** apresenta tal diagrama de categorias:

Figura 1 – Modelos de comportamento congressional em política externa



Fonte: Scott e Carter (2002, p. 165).

Ter claros esses parâmetros é fundamental para compreender, no item a seguir, a discussão proposta por esta pesquisa no que tange ao governo Barack Obama. Apresentado o panorama teórico, torna-se possível partir para a análise empírica sugerida por este estudo.

3. Obama e o Congresso: Uma Relação Complicada

Desde que foram iniciadas as disputas pela presidência dos EUA, Barack Obama buscou se distanciar de seu antecessor, George W. Bush, adotando um discurso renovador. Apesar de reforçar aspectos já presentes na política externa dos EUA, como a defesa internacional da democracia e o combate às armas nucleares, Obama procurou afirmar um novo tom para lidar com os tradicionais problemas internacionais enfrentados pelo país.

Quando já eleito presidente, em meio à crise financeira de 2008 e às custosas incursões militares no Oriente Médio, o democrata fez questão de documentar em sua Estratégia de Segurança Nacional, publicada em 2010, que seria protagonista de uma “grande estratégia” diferente, cujo foco estaria na reconstrução da força e da influência dos EUA com base em novas características compatíveis com o mundo do século XXI. Nesse sentido, reforçou a importância da diplomacia como mantenedora da estabilidade internacional e, criticando a *overextension* do poderio americano, falou da necessidade de mobilizar coalizões e de investir na ação multilateral, fortalecendo “velhas e novas alianças” (NSC, 2010). Mais tarde, inclusive, o governo chegou a alegar que sua política externa estaria, sobretudo, voltada para o chamado “*Asian pivot*” e que seria marcada pelo progressivo desengajamento do Oriente Médio (Clinton, 2011).

Em face das expectativas geradas pela nova administração, ao longo dos quatro anos do primeiro mandato de Obama, tanto na literatura especializada quanto no campo político, multiplicaram-se severas críticas em relação à capacidade de execução do presidente democrata. Parte dos assessores e burocratas que vinham da era W. Bush foi mantida; inúmeras dificuldades foram enfrentadas para cumprir os prazos estipulados para encerrar as guerras no Afeganistão e no Iraque; a prisão de Guantánamo jamais foi fechada; o Ato

Patriótico, criticado durante a campanha presidencial, foi prorrogado; ampliaram-se o uso dos chamados aviões não tripulados (*drones*) e a realização de operações secretas no Oriente Médio; verificou-se uma atuação tímida dos EUA no que diz respeito à construção de uma nova ordem internacional, entre outros tópicos igualmente polêmicos. Em função da imagem de fraqueza e paralisia que se propagou, Obama chegou a ser caracterizado como “o novo Carter” e, às vésperas das eleições de 2012, viu se difundir a alegoria de um líder fraco.

Dito isto, é importante esclarecer que este artigo não pretende se aprofundar na confrontação das promessas e resultados políticos do primeiro mandato de Obama; tampouco tem como objetivo advogar contra, ou a favor, da administração do presidente Obama, visando a justificar suas falhas, ou transferir responsabilidades que lhe são devidas. Mais do que julgar o *output* de modo isolado, deseja-se explorar o processo decisório em si e a relação estabelecida entre seus partícipes para que os resultados políticos sejam mais bem compreendidos. Por considerar essa relação central, optou-se por analisar o comportamento do Congresso e sua interação com o Poder Executivo ao longo do recorte temporal já mencionado.

É mister recordar, em primeiro lugar, que nos primeiros quatro anos em que ocupou a Casa Branca, Obama conviveu com duas diferentes configurações legislativas. De 3 de janeiro de 2009 a 3 de janeiro de 2011, o chamado 111º Congresso dos EUA contava com maioria democrata nas duas instâncias, tanto na Câmara dos Representantes quanto no Senado. Nas eleições intermediárias de 2 de novembro de 2010, no entanto, os republicanos recuperaram o controle da Câmara, enquanto os democratas mantiveram o controle do Senado, ainda que com menor margem de vantagem, formando o 112º Congresso, que vigorou de 3 de janeiro de 2011 a 3 de janeiro de 2013. A **Tabela 1** apresenta o mapeamento das duas casas legislativas em cada um dos momentos supramencionados. Nota-se que, entre os dois mandatos legislativos, houve perda relativa de poder dos democratas nas duas casas. Já o **Quadro 2** apresenta os principais líderes do Congresso em cada momento.

Tabela 1 - Composição do Congresso norte-americano (2009 – 2013)

	2009-2011		2011-2013	
	Republicanos	Democratas	Republicanos	Democratas
Senado	41	59	47 (+6)	53 (-6)
Câmara dos Representantes	178	257	242 (+64)	193 (-64)

Fonte: Elaborada pela autora com dados do jornal *The New York Times* (2013).

111º Congresso (2009-2011)	
Senado	<ul style="list-style-type: none"> • Presidentes: Dick Cheney (R) (até 20 de janeiro de 2009) e Joe Biden (D) (a partir de 20 de janeiro de 2009) • Líder da maioria (democratas): Harry Reid • Líder da minoria (republicanos): Mitch McConnell • <i>Foreign Relations</i>: John Kerry (D)
Câmara dos Representantes	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Speaker</i>: Nancy Pelosi (D) • Líder da maioria (democratas): Steny Hoyer • Líder da minoria (republicanos): John Boehner • <i>Foreign Relations</i>: Howard Berman (D)
112º Congresso (2011-2013)	
Senado	<ul style="list-style-type: none"> • Presidente: Joe Biden (D) (a partir de 20 de janeiro de 2009) • Líder da maioria (democratas): Harry Reid • Líder da minoria (republicanos): Mitch McConnell • <i>Foreign Relations</i>: John Kerry (D)
Câmara dos Representantes	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Speaker</i>: John Boehner (R) • Líder da maioria (republicanos): Eric Cantor • Líder da minoria (democratas): Nancy Pelosi • <i>Foreign Relations</i>: Ileana Ros-Lehtinen (R)

Quadro 2 - Lideranças das casas legislativas entre 2009 e 2013

Fonte: Elaborado pela autora com dados de House (2013).

Do ponto de vista metodológico, quando se trata de investigar a formulação política da política exterior dos EUA, conferindo ênfase ao relacionamento entre os Poderes Executivo e Legislativo, é importante destacar tanto as manifestações discursivas presentes no intervalo escolhido, que revelam impressões e percepções que os atores fazem uns dos outros, quanto os indícios empíricos dessa interação.

Em termos retóricos, evidencia-se, nas palavras de Johnson (2013), que o primeiro mandato de Obama foi marcado por uma política do “puxa e empurra” com o Congresso. É verdade que, no início da gestão, conforme documentou Sinclair (2009), a crise econômica alimentou um sentimento de urgência no público e entre os formuladores de políticas de modo que tanto o novo presidente quanto seus partidários no Congresso acabaram concentrando-se em torno de uma mesma agenda. Neste período, inclusive, foi debatida entre os poderes a polêmica cláusula do “*Buy American*”, que visava a impulsionar o comércio norte-americano (Rosati e Scott, 2011).

Havia, de certo modo, a expectativa de que, com a chegada de Obama ao poder, um novo tipo de relacionamento seria inaugurado entre os Poderes e que essa interação seria diferente do “desprezo” desfrutado nos tempos de W. Bush e das relações caóticas em Carter, ou Clinton. No início de 2009, o então senador Ben Nelson (D-NE) chegou a dizer que aquele “parecia ser um governo disposto a trabalhar *com* você, ao invés de a administração anterior (de W. Bush) que estava disposto a trabalhar *sobre* você”, e mesmo republicanos admitiram que Obama estava “definindo um tom bom”. Em entrevista (NBC, 2009), o senador Lindsey Graham (R-SC) proclamou que “tão longe, tão bom”, alegando que “a visão robusta do poder executivo de Bush” havia “machucado tremendamente” o relacionamento entre as duas partes.

Poucos meses após tomar posse, no entanto, enquanto Obama dirigia uma sessão conjunta do Congresso a fim de iniciar a reforma do sistema de saúde, o representante Joe Wilson (R-SC) interrompeu, aos gritos, a fala do presidente, acusando-o; “Você mente!”, disse ele. Este seria apenas um símbolo da difícil relação que se estabeleceria a partir de então.

De acordo com levantamento do jornal *The New York Times*, desse episódio em diante, no decorrer dos dois primeiros anos do governo Obama, os congressistas republicanos passaram a recusar pedidos de reunião na Casa Branca, adotaram a postura de não retornar ligações do presidente e abandonaram as negociações ligadas ao orçamento (Steinhauer, 2011). Mais tarde, ao assumir a função de *speaker* da Câmara dos Representantes, John A. Boehner (R-OH) causou polêmica ao dizer a Obama que ele não poderia discursar em uma sessão conjunta do Congresso na data de sua preferência. Pouco tempo depois, o representante Joe Walsh (R-IL) disse em seu Twitter que iria “voar para casa”, em Illinois, ao invés de servir como “muleta para outro discurso do presidente”. Nesse mesmo sentido, o senador Mitch McConnell (R-KY), líder da minoria, teria dito, em seu primeiro ano de mandato, que tinha como principal meta “ver sr. Obama derrotado” (Hooper, 2013; Steinhauer, 2011).

Em publicação do *Washington Times*, Young (2012) chegou a considerar que a crise do primeiro mandato de Obama com o Congresso fazia lembrar os tempos de Nixon, no imediato pós-Guerra do Vietnã. Além disso, alegou que o afastamento por parte da Casa Branca muito teria relação com a personalidade e com o estilo de liderança de Obama, que sempre fez questão de demonstrar que se sentia mais confortável confiando seu poder de influência ao eleitorado do que investindo em uma melhor conexão com o Congresso.

Segundo Steinhauer (2011), desde o início de seu mandato, Obama foi visto pelos congressistas como “inexperiente e desapaixonado”. Inexperiente, porque passou pouco tempo como senador, dedicando-se completamente ao cargo apenas durante 2005. Em 2006, tornou-se porta-voz do partido democrata para lidar com as eleições e, em 2007 e 2008, esteve concentrado na campanha presidencial (Cook, 2012). Desapaixonado, porque Obama não era visto por muitos como um defensor da identidade americana e do “excepcionalismo” preconizado por vários integrantes da Casa. Ao recuperar o controle da Câmara dos Representantes, membros republicanos do 112º congresso passaram a se apresentar como “verdadeiramente americanos”, acusando os democratas de serem “socialistas do estilo europeu” que foram “capturados por interesses especiais”. Nesse contexto, o conhecido *Tea*

Party ganhou espaço, ao propor a redução dos gastos, dos impostos e do papel do governo como um todo (Burney, 2010).

De acordo com os registros de Charlie Cook (2012), da *National Journal Magazine*, Obama jamais fez questão de estreitar, de fato, os laços com os legisladores, mesmo quando o Capitólio contava com maioria democrata, de 2009 a 2011. Segundo Cook, membros do partido do próprio presidente teriam admitido que os congressistas não possuíam “virtualmente nenhuma interação com Obama” e que “nenhum representante da Casa Branca teria pisado em seus gabinetes por quatro anos”. Esse discurso foi reproduzido sistematicamente por Mitch McConnell, John Boehner e pelo representante Eric Cantor (R-VA) em diversas ocasiões.

Ademais, completa Cook (2012), tornou-se “difícil passar qualquer tempo no Capitólio sem ouvir, dos dois lados, sobre as relações pobres do presidente com o Congresso”, a ponto de que se diga, nas palavras de um lobista, que o *slogan* da Casa Branca nesse período foi “*no new friends*”. Assim, de acordo com o jornalista, “sem dúvida, as relações de Obama com o Congresso foram as piores na história moderna, e isso inclui a relação patética do presidente Carter com os democratas do Congresso, quando ele estava no poder”.

Neste mesmo sentido, ao ser questionado sobre o relacionamento do presidente com o Congresso, Paul Kane do *Washington Post* (Cillizza, 2013) disse que Obama não sabia jogar bem “o jogo interno”. Em entrevista, ele utilizou, inclusive, os jogos de golfe organizados pela Casa Branca como parâmetro para ilustrar o relacionamento frágil entre os dois Poderes:

Eu amo a coisa de golfe. Eu sempre digo às pessoas que nunca passaram algum tempo no Capitólio que tudo naquele lugar é impulsionado por relacionamentos. A maioria dos grandes negócios – ou grandes barganhas, que é como nós chamamos agora – veio como resultado de uma conexão pessoal entre o presidente e o líder do Congresso (ou dois). Eles devem gostar um do outro e, mais importante do que isso, é preciso haver confiança de um no outro. Então, minha pergunta é a seguinte: será que Obama gosta dos membros do Congresso? Ele é inteligente e deve entender o aspecto dos relacionamentos ligado à política. Apesar disso, ele não parece estar tão empenhado em agir nesse sentido. Será que ele simplesmente não quer sair com pessoas como Udall ou Chambliss – não importa se isso seria bom, ou não, para uma boa política? [...] Obama é

basicamente um solitário. Ele gosta das poucas pessoas que ele gosta (ele joga golfe com as mesmas 4-6 pessoas o tempo todo e tirou férias com as mesmas pessoas em todos os anos). Ele é ruim em fingir – uma grande diferença entre ele e Bill Clinton – e se sentiria como se estivesse fingindo se assistisse a um jogo de futebol do estado de Ohio com John Boehner. Então, ele não o faz e aceita as conseqüências que vêm com isso (Cillizza, 2013, s/p).

Outro analista que também se valeu da mesma metodologia foi Charlie Cook (2012), que contabilizou:

Em suas 104 rodadas de golfe como presidente, por exemplo, Obama jogou com apenas dois membros do Congresso, de acordo com os registros de Mark Knoller, correspondente da Casa Branca para a CBS Radio e também o estatístico presidencial não oficial. Essas rodadas foram disputadas em 18 de junho de 2011, com Boehner na Base Conjunta Andrews, no que era, obviamente, mais de uma sessão de fotos de uma partida de golfe, e duas vezes com James Clyburn, em 24 de agosto de 2009 e 20 de agosto de 2010, em Martha's Vineyard. Relatórios de Knoller apontam que, de 40 jogos de basquete de Obama, apenas um incluiu membros do Congresso, quando, em 8 de outubro de 2009, ele jogou com 11 membros da Câmara dos Representantes e vários membros de seu gabinete. É mais fácil encontrar um membro democrata liberal que visitou a Casa Branca quando George H. W. Bush ou George W. Bush serviram do que sob Obama (Cook, 2012, s/p).

Este conjunto de discursos e narrativas são importantes matizes para compreender o relacionamento, mas configuram apenas o primeiro passo no sentido de comprovar a fragilidade do relacionamento entre os Poderes, seja porque revela a indisposição de Obama para estreitar os laços com o Congresso, seja porque revela a própria resistência por parte dos legisladores em apoiar a administração da Casa Branca.

Do ponto de vista empírico, por sua vez, é possível notar, pela **Tabela 3**, que houve uma redução expressiva das vitórias presidenciais em votos no Congresso ao longo dos quatro anos do primeiro mandato de Obama. Ainda que se trate de uma análise geral, que não seja exclusivamente da política externa, é possível auferir a crise na relação entre os Poderes. Entre 2009 e 2012, verifica-se que, na Câmara dos Representantes, houve uma diminuição de 74,7 pontos percentuais e que, no Senado, mesmo diante da maioria democrata, a redução foi de 19,1.

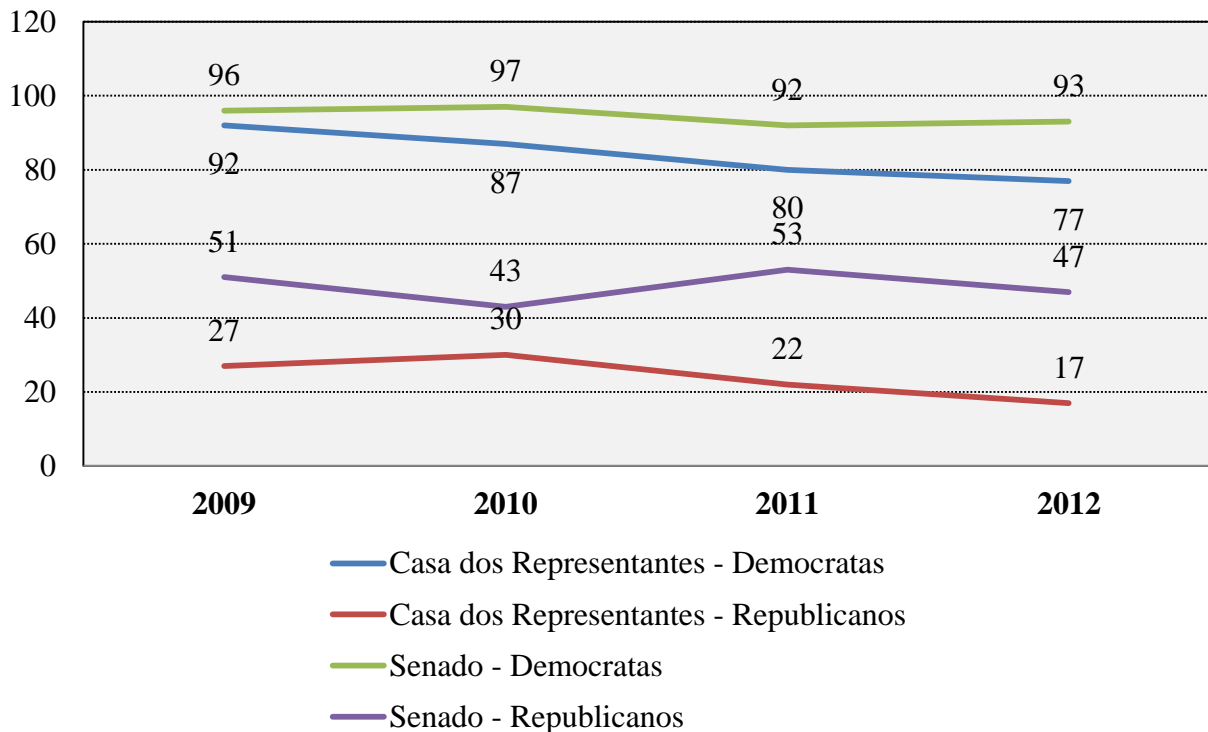
Tabela 3 - Vitórias presidenciais em votos no Congresso: primeiro mandato de Barack Obama (2009-2012)²

Ano	Câmara dos Representantes e Senado (%)	Câmara dos Representantes (%)	Senado (%)
2009	96,7	94,4	98,8
2010	85,8	88,1	84,4
2011	57,1	31,6	84,3
2012	53,6	19,7	79,7
Média	59,9		

Fonte: Congressional Quarterly Weekly Report apud *Brookings Institution Report* (Ornstein, Mann, Malbin e Rugg, 2013).

A tendência decrescente também se manifesta quando se analisa o padrão de votações do Congresso em apoio da posição do presidente, como mostra a **Figura 2**.

² “As percentagens indicam o número de votos no Congresso que apoiam o presidente, divididos pelo número total de votos em que o presidente tinha tomado uma posição clara. As percentagens são normalizadas para eliminar os efeitos de faltas da seguinte forma: apoio = (apoio) / (suporte + oposição)”.

Figura 2 - Votação do Congresso em apoio à posição do presidente, 2009-2012 (%)³

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do Congressional Quarterly Weekly Report apud *Brookings Institution Report* (Ornstein, Mann, Malbin e Rugg, 2013).

Dito isso, é importante destacar que, em termos de política externa, particularmente, a disputa institucional se tornou clara em diversas discussões temáticas, que evidenciaram a falta de apoio do Congresso às políticas defendidas na Casa Branca. Para além das dificuldades criadas para estabelecer dias e horários para que o presidente pudesse discursar ao Congresso, o impasse político ficou claro em ao menos cinco diferentes áreas, como revela o levantamento feito pelo *Council on Foreign Relations* (2013). São elas: 1) na mobilização do orçamento; 2) na forma de lidar com o tema da ajuda externa; 3) no que se refere a acordos e a tratados; 4) em termos de direitos humanos; e 5) diante da disputa travada sobre o poder de declarar guerra.

³ “As percentagens indicam o número de votos no Congresso que apoiam o presidente, divididos pelo número total de votos em que o presidente tinha tomado uma posição clara. As percentagens são normalizadas para eliminar os efeitos de faltas da seguinte forma: apoio = (apoio) / (suporte + oposição)”.

No que tange ao primeiro elemento, a mobilização do orçamento, podem-se destacar dois exemplos em particular: o fechamento de Guantánamo e a ausência de ajuda externa para o Egito durante a Primavera Árabe. No primeiro caso, nota-se que, quando o presidente Obama enviou uma ordem executiva para o encerramento das atividades da prisão, em março de 2011, os legisladores optaram pela proibição do uso de dólares federais para transferir presos. Ao associar esse projeto de lei ao aumento dos gastos do governo, os congressistas tornaram crítico o veto presidencial desta lei. No segundo caso, pode-se apontar que o representante Kay Granger (R-TX) se utilizou de sua posição como presidente do Subcomitê de Ajuda Externa para evitar que uma transferência de US\$ 450 milhões fosse direcionada ao Egito, muito embora Obama tivesse prometido US\$ 1 bilhão de ajuda de emergência para o país africano a fim de aliviar as dívidas durante a transição política (Johnson, 2013).

Ainda sobre a ajuda externa, é possível atribuir ao Congresso a diminuição dos recursos disponíveis que levaram à redução da presença americana no exterior, bem como o descumprimento de programas de cooperação pré-estabelecidos. Na versão do orçamento de 2012, aprovado pela Casa legislativa no final do ano anterior, o pedido de ajuda externa feito pelo presidente Obama foi cortado em mais de US\$ 8 bilhões. Além disso, após a descoberta de que Osama Bin Laden estava refugiado no Paquistão, o Congresso impediu que os fundos anteriormente autorizados fossem destinados ao país. Também passou a fiscalizar em detalhe todos os recursos a ele direcionados dali por diante (Johnson, 2013).

Em relação aos tratados e acordos internacionais, por sua vez, o mapeamento feito pelo relatório do CFR (Johnson, 2013) apontou que, enquanto nos últimos dois anos do governo W. Bush cerca de 90 tratados foram aprovados pelo Senado, houve uma acentuada redução durante a administração Obama. Conforme relata o documento, até o *Law of the Sea Convention* não foi aprovado, “mesmo contando com o apoio de todos os ramos militares, grandes indústrias marítimas, e muitos grupos ambientais”. É importante lembrar que, no campo comercial, o presidente não possui autoridade para negociar acordos pelo Congresso desde que o *Trade Promotion Authority* (TPA) expirou em 2007.

Em termos de direitos humanos, pode-se destacar a redução dos recursos direcionados pelos norte-americanos a diversos países africanos, bem como ao conflito na Síria.

Sobre a capacidade de declarar guerra, por fim, denotou-se claramente o racha existente entre Congresso e Casa Branca por meio da tentativa, vinda do governo Obama, de tomar decisões independentes, que excluíssem a participação legislativa aproveitando-se das ambiguidades constitucionais. Isso ficou claro já na operação secreta que matou Bin Laden, mas principalmente na decisão de engajamento no conflito da Líbia, em 2011, quando o presidente se valeu de seu poder enquanto chefe de Estado para incluir os EUA na zona de exclusão aérea liderada pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (Foreign Policy Association, 2011).

Na noite anterior à grande intervenção militar em que os EUA participaram de ataques aéreos da Otan contra o regime líbio, em 2011, Obama afirmou que a aprovação do Congresso não foi necessária porque as operações militares limitadas “não eram uma guerra” para os propósitos constitucionais. Na época, muitos estudiosos apontaram para a ação de Obama como a maior afirmação dos poderes presidenciais de guerra desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Ao anunciar seus planos sobre a Síria, Obama novamente disse que ele tinha a autoridade para tomar uma ação militar sem uma autorização específica do Congresso (McMahon, 2013, s/p).

Além dos cinco tópicos centrais supramencionados, é importante destacar também a resistência que Obama encontrou para promover a reforma que desejava nas leis de imigração, bem como as dificuldades que enfrentou para implementar medidas relacionadas ao combate ao aquecimento global (Kirchgaessner, 2013). No primeiro caso, vale lembrar que o presidente desejava conceder a cidadania norte-americana a pelo menos 11 milhões de pessoas que vivem ilegalmente nos EUA. No Congresso, sobretudo entre os republicanos, porém, aceitou-se, no máximo, debater sobre a legalização do *status* desses indivíduos, mas não sobre a concessão automática de cidadanias, que permanecem limitadas por critérios bastante rígidos (Baker, 2013). No segundo caso, destaca-se que medidas ligadas à mudança climática foram sucessivamente barradas pelos líderes conservadores do Congresso.

Além disso, em diversas ocasiões, o orçamento direcionado à Defesa previsto pela administração foi atacado por membros de ambos os partidos, fazendo que até mesmo democratas defendessem a manutenção de um determinado arsenal, como o caça F-22, e a

permanência de fundos direcionados à segurança. Os planos de Obama de retomar o *Comprehensive Test Ban Treaty* e de melhorar as relações com a Rússia também entraram em conflito com a oposição no Congresso. Finalmente, no que se refere ao processo de negociação de paz entre israelenses e palestinos, ao pressionar Israel para que reduzisse os assentamentos na Cisjordânia, o presidente encontrou resistência de parte dos congressistas, que passaram a acusá-lo de minar a tradicional aliança entre os dois países (Rosati e Scott, 2011).

Considerações Finais

Considerando-se os elementos discursivos e empíricos apresentados na seção anterior e à luz das premissas teóricas presentes no primeiro subitem deste artigo, torna-se possível conceber que, entre 2009 e 2012, desenvolveu-se uma espécie de *competição institucional* entre a administração Obama e o Capitólio. Em função das divergências políticas entre os Poderes, verificou-se, ao longo dos primeiros quatro anos da gestão do democrata, um relacionamento pautado pela tentativa, de ambas as partes, de agir de modo *independente*. Diante da falta de coesão decisória, nota-se que, dentro do que permitem as balizes constitucionais, cada um dos Poderes tentou emplacar, dentro de seu domínio, as decisões que lhe pareceram mais apropriadas e que não dependessem do suporte do outro.

Por parte do Congresso, somam-se as políticas manipuladas via orçamento e direcionamento de recursos em geral (não fechamento de Guantánamo, corte do apoio econômico prometido ao Egito, redução dos fundos direcionados ao *foreign aid*, redução de recursos para auxiliar em problemas humanitários internacionais e manutenção do orçamento direcionado à Defesa, por exemplo), bem como sua prerrogativa de criar e/ou modificar leis de acordo com as preferências da maioria legislativa, ou ratificar tratados e acordos firmados no exterior (não aprovação da *Law of the Sea Convention*, entrave à reforma migratória e à legislação relacionada à *climate change*, por exemplo). Por parte do Executivo, a tentativa de agir de modo autônomo ficou evidente, em especial, no que diz respeito à estratégia de ir à guerra sem recorrer ao Legislativo, como aconteceu na Líbia.

Em temas, nos quais a interação foi inevitável, deflagrou-se, de acordo com as categorizações já trabalhadas, a presença de um “*Congresso estratégico*”, que não foi necessariamente ativo como no momento pós-Guerra do Vietnã, mas que foi assertivo, mostrando-se disposto a enfrentar as posições defendidas pelo presidente em diversas ocasiões. Sem surpresa, valeu-se de diversos mecanismos disponíveis, principalmente de sua capacidade legislativa constitucional padrão e da já mencionada “antecipação de reação”. Diante desses aspectos, é possível conceber que a hipótese inicialmente proposta neste artigo foi confirmada.

Referências Bibliográficas

ABSHIRE, David M.; NURNBERGER, Ralph D. **The Growing Power of Congress**. Beverly Hills: Sage Publication, 1981.

ALLISON, Graham T; ZELIKOW, Philip. **Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis**. UK: Longman, 1999.

BAKER, Ross. Second Term Another Chance For Obama, Congress to Work Together. **NPR**, 2013. Disponível em: <www.npr.org/2013/02/10/171620332/second-term-another-chance-for-obama-congress-to-work-together>. Acesso em 12 set. 2013.

BURNEY, Derek. A New Congress, a New Relationship. **National Post**, 2010. Disponível em: <<http://fullcomment.nationalpost.com/2010/11/08/derek-burney-a-new-congress-a-new-relationship/>>. Acesso em 5 set. 2013.

CILLIZZA, Chris. President Obama's Golf Diplomacy, Explained. **The Washington Post**, 2013. Disponível em: <www.washingtonpost.com/blogs/the-fix/wp/2013/04/26/breaking-down-president-obamas-relationship-with-congress-an-email-dialogue-between-the-fix-and-paul-kane/>. Acesso em 6 set. 2013.

CLINTON, Hillary. America's Pacific Century. **Foreign Policy**, 2011.

COOK, Charlie. Advice to Obama: Make More Friends in Congress. **The National Journal**, 2012. Disponível em: <www.nationaljournal.com/columns/cook-report/advice-to-obama-make-more-friends-in-congress-20121108>. Acesso em 5 set. 2013.

DINIZ, Eugenio (org.). **Estados Unidos: Política externa e atuação na política internacional contemporânea**. Belo Horizonte: Ed. PUC-Minas/Embaixada dos Estados Unidos da América, 2009.

DOUGHERTY, Robert L.; PFALTZGRAFF, Snippet. **Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey**. MC: Longman Publishing Group, 1997.

FOREIGN POLICY ASSOCIATION. How U.S. Foreign Policy Is Made, 2011. Disponível em: <www.fpa.org/features/index.cfm?act=feature&announcement_id=45&show_sidebar=0>. Acesso em 7 set. 2013.

HENEHAN, Marie T. **Foreign Policy and Congress: An International Relations Perspective**. MC: University of Michigan Press, 2000.

HILL, Christopher. **The Changing Politics of Foreign Policy**. UK: Palgrave MacMillan, 2003.

HILSMAN, Rogr. **To Move a Nation**. New York: Doubleday, 1967.

HOOPER, Molly K. President's Relationship with GOP Congressional Leaders at New Low. **The Hill**, 2013. Disponível em: <<http://thehill.com/homenews/administration/296847-obamas-relationship-with-gop-congressional-leaders-hits-new-low>>. Acesso em 4 set. 2013.

HOUSE OF REPRESENTATIVES. Disponível em: <www.house.gov/>. Acesso em 2 set. 2013.

JOHNSON, Toni. Congress and U.S. Foreign Policy. **Background**, Council on Foreign Relations, 2013. Disponível em: <www.cfr.org/united-states/congress-us-foreign-policy/p29871>. Acesso em 3 set. 2013.

JONES, Gordon S.; MARINI, John A. **The Imperial Congress: Crisis in the Separation of Powers**. New York: Pharos Books, 1988.

KIRCHGAESSNER, Stephanie. Global Insight: Obama's Frosty Relationship with Congress Bodes Ill. **Financial Times**, 2013. Disponível em: <www.ft.com/intl/cms/s/0/51f49574-c9fc-11e2-af47-00144feab7de.html>. Acesso em 11 set. 2013.

MCMAHON, Robert. Balance of War Powers: The U.S. President and Congress. **Background**. Council on Foreign Relations, 2013. Disponível em: <www.cfr.org/united-states/balance-war-powers-us-president-congress/p13092>. Acesso em 10 set. 2013.

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

NBC. **Obama Builds Relationship with Congress**. Disponível em: <www.nbcnews.com/id/28732342/ns/politics-white_house/t/obama-builds-relationship-congress/#.Ulxg91A70Zw>. Acesso em 3 set. 2013.

NSC. **National Security Strategy For the World We Seek**. White House: National Security Council, 2010.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge S. N. Legislativo e Política Externa: das (in)conveniências da abdicação. **Working papers**, Centro de Estudos das Negociações Internacionais, São Paulo, n. 3, novembro de 2003.

ORNSTEIN, Norman J.; MANN, Thomas E.; MALBIN, Michael J.; e RUGG, Andrew. Vital Statistics on Congress. **Brookings Institution Report**, 2013. Disponível em:

<www.brookings.edu/research/reports/2013/07/vital-statistics-congress-mann-ornstein>. Acesso em 6 set. 2013.

RIPLEY, Randall B. LINDSAY, James M. **Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill**. MC: University of Michigan Press, 1993.

ROSATI, Jerel; SCOTT, James. **The Politics of United States Foreign Policy**. Boston: Wadsworth, 2011.

SCOTT, James M. In the Loop: Congressional Influence in American Foreign Policy. **Journal of Political and Military Sociology**, vol. 25, Issue 1, Summer 1997.

SCOTT, James M.; CARTER, Ralph G. Acting on the Hill: Congressional Assertiveness in U.S. Foreign Policy. **Congress and the Presidency**, vol. 29, Issue 21, Autumn 2002.

SINCLAIR, Barbara. Barack Obama and the 111th Congress: Politics as Usual? **Extensions**, Spring 2009.

STEINHAUER, Jennifer. G.O.P. vs. Obama: Disrespect or Just Politics? **The New York Times**, 2011. Disponível em: <www.nytimes.com/2011/09/02/us/politics/02cong.html>. Acesso em 3 set. 2013.

THE NEW YORK TIMES. Election Results 2008/2010. Disponível em: <<http://elections.nytimes.com>>. Acesso em 2 set. 2013.

UNITED STATES CONSTITUTION, 1787. Disponível em: <www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_transcript.html>. Acesso em 1º set. 2013.

WITTKOPF, Eugene; JONES, Christopher. **American Foreign Policy: Pattern and Process**. Belmont: Wadsworth, 2008.

WOLFERS, Arnold. **Discord and Collaboration: Essays on International Politics**. Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1962

YOUNG, J.T. Obama Relationship with Congress not Likely to Improve. **Washington Times**, 2012. Disponível em: <www.washingtontimes.com/news/2012/dec/26/obama-relationship-with-congress-not-likely-to-imp/?page=all>. Acesso em 3 set. 2013.

Recebido: Dezembro 2013;
Aprovado: Fevereiro 2014.