

Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em
Relações Internacionais
Universidade Estadual Paulista - Unesp
Universidade Estadual de Campinas - Unicamp
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP

O Congresso Norte-Americano
e o processo de formulação da política externa

Ivy Brasil Gonçalves Turner

São Paulo – SP – 2006

Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em
Relações Internacionais
Universidade Estadual Paulista - Unesp
Universidade Estadual de Campinas - Unicamp
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP

O Congresso Norte-Americano
e o processo de formulação da política externa

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE em Relações Internacionais área de concentração “Instituições, Processos e Atores” sob orientação do Prof. Doutor Oliveiros da Silva Ferreira.

Ivy Brasil Gonçalves Turner

São Paulo – SP – 2006

Examinadores

A minha mãe querida pela inspiração sempre.
Ao meu pai que, apesar de longe, mandou seu apoio.
Ao meu companheiro de todas as horas pelo amor demonstrado.
Ao mestre pela paciência e firmeza.
Aos meus amigos queridos por tudo por que a lista é grande.

Resumo

O objetivo do presente trabalho esteve em tentar desvendar quais fatores promovem ativismo congressional em temas de política externa. Para tanto, realizou-se análise das principais questões relativas à participação do Congresso na formulação da política externa norte-americana. O intento foi apresentar o estado da arte do debate acerca do papel que o Congresso possui neste processo. Ao estudar este tema pretendeu-se contribuir com as pesquisas acerca da influência de fatores domésticos na política externa norte-americana por que, apesar das informações e estudos disponíveis no Brasil acerca dos Estados Unidos serem abundantes, não o são nesta área específica. Ressalta-se que o trabalho não teve intenção de explicar a atuação da instituição ao longo da história, sendo uma análise focada na estrutura institucional do processo.

Abstract

The objective of the present work was to present factors that promote congressional activism in the area of foreign policy. The work involved an analysis of the main subjects related to the participation of the United States Congress in the foreign policy-making process, the intention being to present the latest thinking in this area. As such, the work seeks to contribute to the body of research being developed on the influence of domestic factors in American foreign policy. Although information and studies in Brazil about the United States abound, this is not the case for this specific area of investigation. It should be stressed that the intention of this work was not to explain the performance of the institution through history, but rather to focus on the institutional structure of the process by which US foreign policy is formulated.

Sumário

- Introdução.....Pág. 01

Parte I - O SISTEMA NORTE-AMERICANO

- Capítulo 1 – A Constituição

1.1 – Artigos da Confederação e Constituição.....Pág. 09

1.2 - Debate Pacificus-Helvidius.....Pág. 13

- Capítulo 2 - Histórico das Relações Executivo – Legislativo

2.1 – Da Guerra Civil aos anos 60.....Pág. 17

2.2 – Do ressurgimento congressional pós-Vietnã aos atentados de 11 de Setembro de 2001.....Pág. 19

- Capítulo 3 – A Posição do Judiciário

3.1 - Casos Iniciais.....Pág. 24

3.2 - Casos Recentes.....Pág. 25

- Capítulo 4 – O Sistema Político

4.1 - Características.....Pág. 28

4.2 - Poderes Formais e Informais.....Pág. 29

Parte II – O CONGRESSO

- Capítulo 5 – O Processo Legislativo

5.1 – O Processo Tradicional.....Pág. 33

5.2 – O Processo Não-Ortodoxo.....	Pág. 44
• Capítulo 6 – Estrutura Institucional	
6.1 – Relações Intracongressuais.....	Pág. 52
6.2 – Relações Extracongressuais.....	Pág. 54
• Capítulo 7 – Comitês	
7.1 – A Estrutura dos Comitês.....	Pág. 62
7.2 - Comitê de Relações Exteriores do Senado e Relações Internacionais da Câmara dos Representantes.....	Pág. 66
7.3 – Comitês com jurisdição em política externa.....	Pág. 71
• Conclusão.....	Pág. 78
• Bibliografia.....	Pág. 83
• Anexo 1 – Controle Partidário no Congresso e na Casa Branca (1961 - 2005).....	Pág. 99
• Anexo 2 - Principais Decisões da Suprema Corte Norte-americana sobre Política Externa.....	Pág. 100
• Anexo 3 – Divisão Constitucional de Poderes em Política Externa.....	Pág. 101
• Anexo 4 – Jurisdição dos Comitês.....	Pág. 102

Introdução

“In the United States, bureaucracy is part of the political struggle.”

Matthew Evangelista¹

Desde o final da IIª Guerra Mundial o processo de formulação da política externa norte-americana vem ganhando maior complexidade. A criação de novos centros de poder no Executivo aliada à proliferação de comitês no Congresso e a maior circulação de informações, possibilitada pelos avanços tecnológicos, adicionaram novos elementos ao já intrincado jogo político. Atores da sociedade civil como empresariado, organizações não governamentais e associações de classe passaram, também, a ter maior influência no processo.

Neste quadro, entender os motivos pelos quais são tomadas decisões em política externa exige o conhecimento de como as políticas são elaboradas. O estudo da interação entre atores envolvidos no processo auxilia a compreensão dos interesses que pesam na formulação e implementação da política externa. Legalmente, o Congresso divide responsabilidades em política externa com o Executivo, mas, na realidade, ocorre disputa entre as instituições devido a imprecisão nos limites desta divisão. Prova recente das diferenças entre as duas casas os inúmeros fracassos do governo Clinton em tentar aprovar suas políticas no Congresso. Entre as disputas mais importantes em política externa que o presidente Bill Clinton travou com o Congresso pode-se ressaltar as

¹ EVANGELISTA, Matthew. *Domestic Structure and International Change* in DOYLE, Michael W. & IKENBERRY, G. John. “New Thinking in International Relations Theory”. Westview Press, Colorado, 1997, pág. 205.

seguintes: a ordem congressional para retirada das tropas da Somália em 1994, a recusa de diversos pedidos de ajuda internacional, a negativa ao pedido de *fast track* para as principais negociações internacionais, a rejeição ao Tratado para Proibição Completa de Testes Nucleares (*Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty*) e o longo debate para a aceitação do programa Nacional Anti-Mísseis (*National Missile Defense*).

A atitude do Congresso em relação ao governo de George W. Bush tem sido diversa. Tanto a ação militar no Afeganistão quanto a invasão do Iraque foram autorizadas, a decisão da presidência de abandonar o Tratado Antimísseis Balísticos (*Anti-Ballistic Missile Treaty*) foi aceita, os altos gastos com a política externa de defesa foram, na sua maioria, autorizados e foi concedido o TPA (*Trade Promotion Authority* - antigo *fast track*) ao Presidente. Esta mudança de comportamento do Congresso tem, em parte, origem no advento dos atentados de 11 de Setembro de 2001, pois conforme explica James Lindsay²:

“How aggressively Congress exercises its formal foreign policy powers turns foremost on whether the country sees itself as threatened or secure and to a lesser extent on how well the president handles foreign policy.”

A afirmação aponta para o fato de que, apesar de o fator ameaça externa ter sido o motivador de deferência do Congresso com o governo Bush, este não é o único elemento a ser considerado nas relações Executivo-Legislativo. O objetivo do presente trabalho está em desvendar quais fatores promovem ativismo congressional em temas de política externa. Sendo que o Congresso vem apresentando maioria de republicanos nas

² LINDSAY, James M. *Deference and Defiance: the Shifting Rhythms of Executive-Legislative Relations in Foreign Policy*. *Presidential Studies Quarterly* 33, n° 3, Setembro de 2003, pág. 2.

duas casas desde 1995³ a pesquisa irá olhar para o período que abrange da 103^a a 108^a legislaturas, que compreende os dois mandatos do governo do presidente democrata Bill Clinton (1993 – 2001) e o primeiro mandato do governo do presidente republicano George W. Bush (2001 – 2004) para tentar desvendar motivos desta diferença de comportamento.

Ao estudar este tema pretende-se contribuir com as pesquisas acerca da influência de fatores domésticos na política externa norte-americana, pois apesar das informações e estudos disponíveis no Brasil acerca dos Estados Unidos serem abundantes, não o são nesta área específica. Além do mais, os trabalhos sobre o tema são, na sua maioria, da área de ciência política. Ressalta-se que o trabalho não possui intenção de explicar a atuação da instituição ao longo da história, sendo análise focada na estrutura institucional do processo.

Para estudar o comportamento do Congresso é preciso inicialmente realizar pesquisa acerca da divisão de poderes entre Executivo e Legislativo. Este tópico será explorado na Parte I acerca do sistema político norte-americano. A discussão acerca da divisão de atribuições entre os dois ramos do governo em política externa não é recente nos Estados Unidos. Durante o processo de elaboração da Constituição os “Pais Fundadores” debateram longamente o papel que cada instituição deveria exercer. Poucos anos depois, em 1793, houve o Debate Pacificus-Helvidius. Alexander Hamilton (escrevendo como Pacificus) defendia que declarações de neutralidade seriam atos executivos, enquanto James Madison (Helvidius) argumentava que o Congresso seria o órgão adequado para realizar quaisquer declarações referentes a conflitos. O primeiro capítulo apresentará o que a Constituição dos Estados Unidos da América postula sobre o

³ Ver anexo 1 com a lista do controle partidário de 1961 a 2005.

tema, os debates que se deram durante sua formulação e a forma como até a atualidade se discute o tema do Debate Pacificus-Helvidius.

O segundo capítulo desenvolverá um breve histórico de como se desenvolveu a relação entre o Executivo e o Legislativo desde a Guerra Civil, focando nos momentos de maior e menor ativismo congressional. Por funcionar nos Estados Unidos o sistema jurídico da *common law* em que são importantes as leis de precedente, no terceiro capítulo serão apresentadas análises sobre o posicionamento da Suprema Corte Norte-Americana sobre a questão do poder de declarar guerra. O último tópico da Parte I, o quarto capítulo, irá explorar as características do sistema político norte-americano a fim de explicar em que contexto está inserida a discussão acerca da participação do Congresso na formulação da política externa. Serão apresentados os poderes formais e informais do Legislativo e do Executivo que estruturam e limitam a forma como a política externa é moldada.

Feita esta explanação acerca do sistema político norte-americano, segue-se a Parte III do trabalho que aprofunda análise acerca da participação do Legislativo na formulação da política externa. Uma das principais dificuldades em se entender o comportamento do Congresso em política externa é o fato de que a atuação da instituição no assunto não apresenta-se de forma uniforme, nem ao longo do tempo e nem quanto ao posicionamento acerca de temas específicos. A forma como o Congresso opera nesta área possui estreita relação com a variação de opinião sobre o modo como congressistas crêem deva ser a atuação da instituição em assuntos internacionais. Por este motivo, a fim de compreender a dinâmica interna do Congresso é preciso, inicialmente apresentar os estágios do processo legislativo. O quinto capítulo, portanto, pretende ressaltar as

diferenças procedimentais entre Câmara e Senado para tentar compreender as similaridades e distinções entre as casas.

Os dois capítulos seguintes pretendem explorar a forma como a estrutura congressual influencia a intensidade com que a Câmara e o Senado se envolvem na formulação da política externa, a forma desse engajamento e o sucesso das medidas apresentadas. O sexto capítulo será concentrado nas questões do equilíbrio partidário entre as casas e as limitações estruturais, legais e políticas do Congresso. O sistema de comitês por ser um dos fatores institucionais de maior peso, devido sua importância na deliberação de legislação, será considerado em capítulo a parte.

O primeiro item do sétimo capítulo trata da estrutura dos comitês. Os tipos de comitê existentes, quais as diferenças entre eles, apresentação dos comitês da atual legislatura e explanação sobre a forma como cumprem as funções de monitorar atividades do governo, identificar assuntos para revisão legislativa, analisá-los e recomendar ações ao plenário. Os dois itens seguintes irão aprofundar a análise sobre os comitês que possuem jurisdição sobre temas de política externa: Relações Exteriores do Senado, Relações Internacionais da Câmara dos Representantes e de Forças Armadas, de Alocação de Recursos e de Inteligência de cada casa. O exame do caráter institucional do Congresso propiciará elementos para análise dos instrumentos de poder da instituição.

A abordagem teórica de Relações Internacionais utilizada para analisar processos de tomada de decisão, como no caso da presente pesquisa, é a Análise de Política Externa (*Foreign Policy Analysis*). Tais estudos concentram-se nos processos políticos, analisando a multiplicidade das circunstâncias domésticas (nível micro) que geram determinada política externa (nível macro). Compreendem que estudos sobre a forma

como as políticas são feitas são significativo no entendimento do porquê Estados agem de determinadas maneiras. Margot Light⁴, importante teórica da área de Análise de Política Externa, explica:

“(...) the official relations that take place between the units of the international system constitute foreign policy. Foreign Policy Analysis is the study of those transactions, the domestic circumstances that produce them, the effect on them of the system and its structures and their influence on the system.”

A autora divide o campo de Análise de Política Externa em: 1) Política Doméstica, 2) Teoria de Médio-Alcance e 3) Política Externa Comparada. Política Doméstica, campo mais conhecido, estuda a política burocrática e sua relação com a política externa. Um exemplo de pesquisa são os estudos sobre a forma como diferentes regimes políticos influenciam o tipo de política externa desenvolvido. Teorias de Médio-Alcance são os estudos sobre efeitos da percepção, personalidade e psicologia de grupos na política externa, como as pesquisas sobre o valor da liderança, efeitos da personalidade de presidentes na condução de políticas e importância de percepção ágil da alteração da realidade para tomada de decisão em situações de crise. Em Política Externa Comparada são feitas análises cruzadas em que se examina a forma pela qual um tipo particular de política se desenvolve em países diferentes. A maior dificuldade enfrentada por este tipo de análise está na comparação de diferentes contextos situacionais.

A caracterização das fases da política externa que mais se enquadra no tipo de análise aqui desenvolvido é de James Rosenau. Em obra sobre o estudo científico da

⁴ LIGHT, Margot. *Foreign Policy Analysis* in GROOM, A.J.R. & LIGHT, Margot. “Contemporary International Relations: A Guide to Theory”. New York: St. Martin’s Press, 1994, pág. 94.

política externa, Rosenau⁵, apresenta três concepções da área: 1) como conglomerado de orientações, 2) como conjunto de compromimentos e planos de ação e 3) como forma de comportamento. As orientações consistem em valores, percepções e atitudes derivadas de experiências históricas e estratégias circunstanciais, mediante as quais formuladores de política externa baseiam-se para agir. A segunda distinção são os objetivos e meios escolhidos para atingir as metas do governo e a última são os passos concretos que o governo realiza para atingir tais objetivos.

As categorias podem ser compreendidas como etapas da realização da política externa. O esclarecimento destas é fundamental para definir com maior precisão em que instância os diferentes agentes influem no processo. Na presente pesquisa questiona-se se o Congresso teria poder real na tomada de decisões, tanto prévio, na escolha e desenvolvimento de políticas, quanto posterior, no acompanhamento da implementação destas ou se a influência no processo seria apenas indireta.

Quanto ao método de pesquisa, os estudos de Análise de Política Externa buscam identificar quais os objetivos e metas dos países, os instrumentos utilizados para aplicar as políticas, os atores que integram o processo de tomada de decisão e a hierarquia de influência entre eles. Depois de traçado este “mapa da política externa” o pesquisador identifica a unidade que se vai analisar, determinando sob qual perspectiva a conduta estatal será estudada. Um dos objetivos destas pesquisas é a busca de padrões de comportamento que permitam aos observadores fazerem inferências sobre processos específicos. O presente trabalho pretende ao expor o papel do Congresso Norte-Americano no espectro político de política externa fornecer instrumentos para que

⁵ ROSENAU, James N. *The Scientific Study of Foreign Policy*. New York: Nichols Pub. Co., 1980, pág. 16.

analistas da política externa norte-americana melhor compreendam os fatores domésticos que influenciam o comportamento internacional dos Estados Unidos.

Parte I – O Sistema Norte-Americano

Capítulo 1 – A Constituição

1.1 – Artigos da Confederação e Constituição

A dificuldade de traçar limites de responsabilidade entre instituições domésticas em temas de política externa está presente na história dos Estados Unidos desde a fundação. Ao criarem a Confederação, representantes dos estados expressaram preocupação em alocar demasiado poder no Congresso. Por este motivo estabeleceram a necessidade de consentimento da maioria dos estados para que o Congresso iniciasse qualquer ação de guerra ou negociasse tratados e alianças.

“The United States in congress assembled shall never engage in a war, nor grant letters of marque and reprisal in time of peace, nor enter into any treaties or alliances, nor coin money, nor regulate the value thereof, nor ascertain the sums and expenses necessary for the defense and welfare of the United States, or any of them, nor emit bills, nor borrow money on the credit of the United States, nor appropriate money, nor agree upon the number of vessels of war, to be built or purchased, or the number of land or sea forces to be raised, nor appoint a commander in chief of the army or navy, unless nine states assent to the same: nor shall a question on any other point, except for adjourning from day to day be determined, unless by the votes of a majority of the United States in congress assembled.”⁶

⁶ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Artigos da Confederação, 1º Março de 1781, Artigo n° 9.

Esta preocupação ressurgirá de forma mais intensa entre os membros da Convenção Federal de 1787 que reunidos inicialmente para reestruturar os Artigos da Confederação terminaram por redigir a Constituição dos Estados Unidos da América. A intenção ao dar nova estruturação ao governo foi criar um poder Executivo que não prejudicasse a liberdade do pacto federativo e que harmonizasse com as demais instituições. A divisão de competências entre Executivo e Legislativo foi um dos temas que suscitou grande debate na Convenção, em particular a questão do poder de declarar guerra. O Tenente-Coronel Gregory Fehlings⁷ relata que os membros da convenção consideraram, inicialmente, alocar no Congresso o poder de “fazer guerra”, mas após longa argumentação optaram pelo termo “declarar guerra”. A alteração da linguagem tinha como objetivo permitir que o Presidente pudesse fazer uso da força para defender o país de ataques repentinos e que ficasse responsável pela condução das operações de guerra. A fim de auxiliar as análises que seguem, abaixo constam as cláusulas da Constituição⁸ que tratam de política externa:

- Congresso

Artigo I, Seção 8

“Clause 1: The Congress shall have Power To lay and collect Taxes, Duties, Imposts and Excises, to pay the Debts and provide for the common Defence and general Welfare of the United States; but all Duties, Imposts and Excises shall be uniform throughout the United States;

Clause 3: To regulate Commerce with foreign Nations, and among the several States, and with the Indian Tribes;

⁷ FEHLINGS, Gregory E. *America's First Limited War*. Naval War College Review, vol. LIII, nº 3, Verão 2000, pág. 9.

⁸ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Constituição. The United States Constitution. 21 de Junho de 1788. (foram feitos grifos em um dos parágrafos a fim de ressaltar as responsabilidades do Congresso no trecho.)

Clause 11: To declare War, grant Letters of Marque and Reprisal, and make Rules concerning Captures on Land and Water;

Clause 12: To raise and support Armies, but no Appropriation of Money to that Use shall be for a longer Term than two Years;

Clause 13: To provide and maintain a Navy;

Clause 14: To make Rules for the Government and Regulation of the land and naval Forces;”

Artigo II, Seção 2

“Clause 2: He (the President) shall have Power, by and with the Advice and Consent of the Senate, to make Treaties, provided two thirds of the Senators present concur; and he shall nominate, and by and with the Advice and Consent of the Senate, shall appoint Ambassadors, other public Ministers and Consuls, Judges of the supreme Court, and all other Officers of the United States, whose Appointments are not herein otherwise provided for, and which shall be established by Law: but the Congress may by Law vest the Appointment of such inferior Officers, as they think proper, in the President alone, in the Courts of Law, or in the Heads of Departments.”

- Presidente

Artigo II, Seção 2

“Clause 1: The President shall be Commander in Chief of the Army and Navy of the United States, and of the Militia of the several States, when called into the actual Service of the United States; he may require the Opinion, in writing, of the principal Officer in each of the executive Departments, upon any Subject relating to the Duties of their respective Offices, and he

shall have Power to grant Reprieves and Pardons for Offences against the United States, except in Cases of Impeachment.

Clause 2: He shall have Power, by and with the Advice and Consent of the Senate, to make Treaties, provided two thirds of the Senators present concur; and he shall nominate, and by and with the Advice and Consent of the Senate, shall appoint Ambassadors, other public Ministers and Consuls, Judges of the supreme Court, and all other Officers of the United States, whose Appointments are not herein otherwise provided for, and which shall be established by Law: but the Congress may by Law vest the Appointment of such inferior Officers, as they think proper, in the President alone, in the Courts of Law, or in the Heads of Departments.”

Lindsay⁹ ao versar sobre o projeto constitucional ressalta o fato de a Constituição dar mais poderes em política externa para o Congresso que para o Presidente. Todavia, o autor afirma que não é possível compreender a divisão de poderes apenas pela análise do texto constitucional uma vez que *“the answers to these and other constitutional questions have been shaped by over two centuries of political practice and case law.”* Além disso, Steven Hook¹⁰ assinala que na Constituição *“the language regarding foreign policy is very brief and sufficiently vague to provoke widely varying interpretations about the Framers intent.”*

⁹ LINDSAY, James M. *Congress and the Politics of US Foreign Policy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994, pág. 12.

¹⁰ HOOK, Steven W. *US Foreign Policy: The Paradox of World Power*. Washington: Congressional Quarterly Press, 2005, pág. 9.

1.2 - Debate Pacificus-Helvidius

Mesmo depois de concluído o texto constitucional, havia entre os “Pais Fundadores” divergências quanto ao resultado prático do que dispunha a carta. O Debate Pacificus-Helvidius é representativo desta disputa de interpretações. Em 1793, o Presidente George Washington emitiu um Ato de Neutralidade em relação à guerra Reino Unido – França para evitar envolver-se nas disputas européias. Apesar de realizar a declaração sem consultar o Congresso, o Ato foi aprovado pela instituição. Entretanto, em meio aos membros da administração surgiram dúvidas referentes à constitucionalidade da medida e acusações de que o Presidente estaria excedendo sua autoridade.

O Secretário de Estado Thomas Jefferson e o Secretário do Tesouro Alexander Hamilton travaram debate entre eles acerca de qual ramo do governo deveria ser responsável pela declaração de neutralidade: Executivo ou Legislativo. Hamilton publicou uma série de artigos no jornal *Gazeta dos Estados Unidos* sob o codinome Pacificus e em resposta Jefferson estimulou o então deputado James Madison a responder sob a alcunha de Helvidius. A disputa ficou conhecida como Debate Pacificus-Helvidius. Hamilton¹¹ escreveu:

“The inquiry then is, what department of our government is the proper one to make a declaration of neutrality, when the engagements of the nation permit, and its interests require that it should be done? A correct mind will discern at once, that it can

¹¹ TEACHINGAMERICANHISTORY.ORG. *The Pacificus-Helvidius Debate.*

belong neither to the legislature nor judicial department, and of course must belong to the executive.”

Em defesa de sua afirmação de que declarações de neutralidade deveriam ser atos executivos declarava que a Constituição havia incumbido o Presidente das relações dos Estados Unidos com nações estrangeiras e que sendo o Congresso responsável somente por declarar guerra o Presidente atuaria enquanto houvesse paz. Ao que Madison¹² respondeu:

“In the general distribution of powers, we find that of declaring war expressly vested in the congress (...) The constitutional idea of this power would seem then clearly to be, that it is of a legislative and not an executive nature.”

Seu argumento central era a afirmação de que o Presidente por ser o Comandante-Chefe das Forças Armadas não deveria participar da definição do início e término dos conflitos. O Congresso seria o órgão responsável por quaisquer declarações referentes a guerra, inclusive a de não haver uma, como no caso da declaração de neutralidade. O Debate Pacificus-Helvidius não foi conclusivo, mas demonstrou o grau de desacordo sobre o tema na época.

Os pesquisadores Curtis Bradley e Martin Flaherty¹³ aprofundam esta discussão em pesquisa sobre as chamadas “cláusulas de outorga” da Constituição. A primeira, presente no artigo I, outorga poderes legislativos ao Congresso: “*All legislative Powers*

¹² Ibid.

¹³ BRADLEY, Curtis A. e FLAHERTY, Martin S. *Executive Power Essentialism and Foreign Affairs: A Critique of the Vesting Clause Thesis*. Fordham Law Faculty Colloquium Papers, Paper 3, 2003.

herein granted shall be vested in a Congress of the United States(...)” e a segunda, no artigo II, outorga ao Presidente o poder Executivo: *“The executive Power shall be vested in a President of the United States of America.”* Os autores criticam o valor textual e histórico da “tese sobre a cláusula de outorga” inicialmente defendida por Hamilton no Debate Pacificus-Helvidius. Segundo a tese, o artigo I pela sua forma textual limitaria os poderes do Congresso somente aos listados no mesmo, enquanto o artigo II por não ter esta especificação estaria implicitamente concedendo ao Presidente um conjunto de poderes residuais não presentes no texto.

Quanto ao valor textual os autores afirmam¹⁴:

“(...) Even if this textual argument was correct, and the Article II Vesting Clause was read as a power-conferring provision, the argument would not tell us which powers are encompassed by the Clause. It is possible, for example, that the phrase “executive Power,” even if it is a power-conferring provision, confers simply a power to execute the laws. (...)”

Com isso, defendem que a “tese sobre a cláusula de outorga” é no mínimo insuficiente para justificar tal interpretação. Seria mesmo possível afirmar que os termos “aqui concedidos” (*herein granted*) tenham sido usados em razão de já existir um Congresso na época e a intenção seria dizer que os poderes listados deveriam ser adicionados aos que o Congresso já possuía. Quanto ao argumento histórico, para os defensores da “tese sobre a cláusula de outorga” o texto constitucional teria alocado maior número de poderes no Executivo por seguir a tradição europeia de separação de poderes. Para Bradley e

¹⁴ Ibid, pág. 8.

Flaherty este argumento desconsidera o quanto os “Pais Fundadores” rejeitavam o modelo britânico de governo, como pode ser observado no seguinte trecho de Madison nos “Federalist Papers”¹⁵:

“In a government where numerous and extensive prerogatives are placed in the hands of an hereditary monarch, the executive department is very justly regarded as the source of danger, and watched with all the jealousy which a zeal for liberty ought to inspire. (...) In a representative republic, (...) the executive magistracy is carefully limited; both in the extent and the duration of its power.”

A “tese da cláusula de outorga” exerce atração por oferecer solução textual ao seguinte paradoxo constitucional: se a Constituição define em política externa menos poderes ao Presidente que ao Congresso, por que motivo em diversos momentos da história o Presidente teve papel dominante em sua formulação? Aos Presidentes, oferece arcabouço legal para justificar ampliação de seus poderes. Prova da atualidade desta questão, a intenção de auxiliares do Presidente George W. Bush de usar este argumento caso o Congresso não tivesse aprovado a intervenção no Iraque em 2003¹⁶.

¹⁵ MADISON, *The Federalist Papers*: n° 48, 1° de Fevereiro de 1788.

¹⁶ BRADLEY, Curtis A. e FLAHERTY, Martin S. *Executive Power Essentialism and Foreign Affairs: A Critique of the Vesting Clause Thesis*. Fordham Law Faculty Colloquium Papers, Paper 3, 2003, pág. 2.

Capítulo 2 - Histórico das Relações Executivo-Legislativo

2.1 – Da Guerra Civil aos anos 60

Apesar do debate inicial entre Hamilton e Madison, o Congresso só passou a reivindicar maior participação no processo de formulação da política externa após a Guerra Civil. As ações do Congresso que até então se restringiam à aprovação quase mecânica de pedidos do Executivo para o uso da força, intensificaram-se com a realização de inúmeros tratados internacionais. Por este motivo, considera-se a segunda metade do século XIX e início do século XX a era da “supremacia do Congresso”, sendo o auge deste ativismo a rejeição da proposta de adesão dos Estados Unidos à Liga das Nações em 1919.

Os anos 20 foram uma década marcada por concordância na maioria dos assuntos de política externa, mas a escalada das tensões na Europa e as decepções com o fracasso dos “14 pontos” do presidente Woodrow Wilson na Iª Guerra Mundial fizeram com que, no início dos anos 30, os membros do Congresso voltassem a confrontar propostas presidenciais. Neste período *“a majority in Congress believed that the United States could be kept at peace only by keeping the president on a short leash in foreign affairs.”*¹⁷ A rejeição da proposta de Franklin Roosevelt de adesão à Corte Mundial e a aprovação do Ato de Neutralidade em 1935 são demonstrações deste ativismo congressional.

O Ato de Neutralidade foi aprovado após Benito Mussolini afirmar que entraria

¹⁷ LINDSAY, James M. *Congress and the Politics of US Foreign Policy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994, pág. 16.

em confronto com os países que tentassem barrar seus planos na Etiópia, para tentar conter possíveis intenções de Roosevelt de declarar guerra à Itália. A medida exigia que fosse embargada a venda de armas e equipamentos a países beligerantes sempre que conflitos fossem iniciados. A Emenda Ludlow (“emenda da paz”) foi outra tentativa de aprovar mecanismo de limitação dos poderes de presidenciais relativos à guerra. Apresentada em 1937, propunha a realização de referendos nacionais em situações em que houvesse intenção de entrar em guerra. Apesar de contar com apoio popular, a emenda foi rejeitada depois que Roosevelt escreveu ao Congresso argumentando que se a medida fosse aprovada seria impossível conduzir uma política externa eficiente.

O início da IIª Guerra Mundial fez acirrar o debate interno sobre a adesão à causa aliada, sendo alcançado consenso apenas após os ataques a Pearl Harbor em 1941. Os ataques japoneses ressaltaram a necessidade de um poder presidencial forte dando início ao chamado “império da presidência” que prevaleceu durante a guerra. Ao examinar as atividades do Congresso no período conclui-se, entretanto, que a perda de influência da instituição na área internacional não foi completa. O número de consultas entre os poderes se manteve alto e congressistas foram requisitados para representar os Estados Unidos nas reuniões para formação da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

Não diminuiu também a liberdade para criticar a eficiência das políticas de Harry Truman para o Oriente. Membros do Congresso responsabilizavam o Presidente por não ter agido de forma mais eficaz na China, resultando no colapso do governo nacionalista chinês e questionavam o modo como o conflito na Coreia havia escalado. Importante ressaltar, quanto ao ativismo congressional, a relevância do Senador Joseph McCarthy que

liderou, no final dos anos 40, um movimento anticomunista nos Estados Unidos, conduzindo no Congresso investigações de membros do governo suspeitos de ser simpatizantes do comunismo ou espiões soviéticos.

Disputas acerca de qual instituição deveria ter autoridade para realizar escolhas de política externa desencadearam o Grande Debate e a proposição da Emenda Bricker. O Debate de 1951 teve início após decisão unilateral de Truman de enviar quatro divisões do Exército para a Europa sem consulta ao Congresso. A reação dos congressistas expressou-se na aprovação da Resolução Coudert que determinava a necessidade da instituição autorizar previamente ações desta natureza. Truman rejeitou a resolução com o argumento de que a ação tomada estava dentro das atribuições de seu cargo de Comandante-Chefe das Forças Armadas.

A Emenda Bricker refere-se à controvérsia em torno dos acordos executivos. Ao longo dos anos 30 e 40, a Suprema Corte aprovava uma série de decisões que atribuíam o status constitucional dos tratados internacionais aos acordos executivos. Na tentativa de proteger as prerrogativas do Senado, a Emenda Bricker foi proposta em 1953 atribuindo ao Congresso a capacidade de anular acordos executivos. A emenda suscitou intenso debate no governo e não foi aprovada. O fracasso da medida marcou o início de período de afastamento do Congresso de assuntos de política externa.

2.2 – Do ressurgimento congressional pós-Vietnã aos atentados de 11 de Setembro de 2001

O ressurgimento do ativismo congressional deu-se apenas nos últimos anos da Guerra do Vietnã. Ante a diminuição das perspectivas de vitória na guerra e a percepção

cada vez mais clara de que a administração havia omitido diversos acontecimentos decisivos referente ao sudeste asiático, o consenso sobre a política externa presidencial desmanchou-se. A guerra, todavia, não pode ser apontada como único motivo para o fim da deferência congressual. Lindsay¹⁸ menciona outros três fatores: a ampliação ao longo dos anos da diferença de opinião entre Legislativo e Executivo em política externa, as controversas reformas na estrutura dos comitês do Congresso realizadas no início dos anos 70 e o crescimento do número de grupos de interesse realizando lobby no Congresso. A existência de grupos de interesse na política norte-americana não era novidade, mas devido a assuntos globais estarem cada vez mais afetando interesses domésticos, multiplicaram-se os grupos com atuação em política externa, sendo os mais atuantes os de defesa de interesses econômicos e étnicos, as empresas de advocacy e os governos estrangeiros (por meio de suas embaixadas ou via firmas de relações públicas).

O ativismo pós-Vietnã diferiu das práticas congressuais anteriores. Desde o final da IIª Guerra Mundial, devido à intensificação do envolvimento internacional dos Estados Unidos, a amplitude das atividades congressuais havia aumentado. O instrumento de influência em política externa deixou de ser o poder de deliberação sobre tratados passando para o de destinação de recursos. Esta mudança foi consequência de manobra do Executivo, que para evitar os processos de tramitação de tratados no Senado, passou a resolver questões internacionais por meio de acordos executivos que não necessitam de aprovação congressual. O Congresso reagiu aprovando o Ato Congresso de Orçamento de 1974 que criava os Comitês de Orçamento da Câmara dos Representantes e do

¹⁸ Ibid, pág.24.

Senado¹⁹. A Câmara beneficiou-se desta medida uma vez que passou a ter maior papel no processo decisório da política externa.

O aumento das discordâncias entre Congresso e Presidência fez com que surgissem uma série de propostas de legislação para aumentar o papel de supervisão da casa. Hook²⁰ destaca como as mais importantes: o Ato sobre o Caso Zablocki (1972), que exigia que presidentes informassem o Congresso de todos os acordos internacionais que fossem feitos em até 60 dias de entrada em vigor, a Resolução Sobre Poderes de Guerra (1973), que requiritava aos presidentes informar o Congresso de quaisquer ações de preparação de tropas para combate em até 60 dias do início das atividades, a Emenda Nelson-Bingham (parte do Ato de Assistência Exterior de 1974), que autorizava o Congresso a examinar e rejeitar acordos de vendas de armas superiores a US\$ 25 milhões e a Emenda Jackson-Vanik (parte do Ato Comercial de 1974), que impedia presidentes de conceder status comercial de nação mais favorecida a países que restringissem a entrada de norte-americanos em seu território.

A Resolução Sobre Poderes de Guerra destaca-se como a mais relevante nesta disputa. Aprovada em reação à decisão unilateral de Richard Nixon de invadir o Camboja estipulava que o Presidente deveria, em situações hostis, obter do Congresso prévia declaração de guerra ou autorização para o uso da força. Caso ação fosse emergencial e não contasse com autorização, o Presidente teria prazo de 48h para notificar a instituição. Não estando o Congresso de acordo com a ação, poderia exigir a retirada das tropas.

A Resolução não obteve sucesso. Entre as razões para tanto, o fato de ter sido

¹⁹ HENIFF Jr., Bill & KEITH, Robert. *Federal Budget Process Reform: A Brief Overview*. Relatório do CRS para o Congresso, Julho de 2004.

²⁰ *op. cit.*, pág. 125.

considerada inconstitucional por interferir nos poderes do Executivo. A maioria dos presidentes posteriores a Jimmy Carter rejeitou-a. Um segundo motivo teria sido a imprecisão da lei, uma vez que o texto não define o que seriam situações hostis e não exige que o Presidente especifique, ao notificar a instituição, se o faz em razão da resolução. Devido aos limites do sistema político, o Congresso não provê de meios para fazer cumprir a resolução e a Suprema Corte Norte-Americana recusou-se, inúmeras vezes, a julgar o caso alegando que significaria interferência na divisão dos poderes.

O fracasso da Resolução suscitou sugestões de reforma, que não foram levadas adiante para evitar disputa maior no plenário, o que poderia causar, no limite, anulação da mesma. Este episódio, entretanto, não inibiu o ativismo congressional. Quando em julho de 1974, tendo a Turquia invadido o Chipre, o Congresso cortou imediatamente a assistência militar aos turcos e, no ano seguinte, barrou as tentativas do Presidente de intervir na guerra civil angolana.

Nos anos 80, o escândalo do caso Irã-contras e a presença de grande número de congressistas veteranos do Vietnã (céticos quanto ao uso da força), diminuía a habilidade do Executivo dominar a agenda do Congresso. Apesar disso, elementos de deferência congressional persistiam entre os moderados e os congressistas mais antigos da casa. Presidentes influenciavam estes grupos argumentando que a rejeição de propostas do Executivo poderia no curto prazo gerar ganhos domésticos, mas que ao longo dos anos afetaria a imagem externa do país. Este embate resultava em imobilismo congressional e dividia a opinião pública.

O impasse perdurou até o pós-Guerra Fria, em que, distante da ameaça da União Soviética, membros do Congresso sentiram-se mais livres para afrontar políticas

presidenciais. Diferente do período da Guerra Fria, no qual os congressistas desafiavam a presidência apenas nos momentos em que contavam com apoio público, durante os anos 90, passaram a agir de forma mais independente. Quando em 1997, o Presidente Clinton tentou convencer o Congresso a conceder-lhe o *fast track* com o argumento de que a autoridade para negociar acordos internacionais fazia parte da estratégia nacional de segurança econômica, a antiga tática do período da Guerra Fria não gerou resultados. O Presidente para evitar derrota ainda maior foi forçado a solicitar aos líderes do Congresso que retirassem o pedido.

Parte da independência do Congresso para confrontar políticas presidenciais tinha origem na sensação do grande público norte-americano de que assuntos internacionais pouco afetariam suas vidas. Os ataques de 11 de Setembro de 2001 marcariam o fim desta ilusão alterando o comportamento do Congresso. Apenas três dias após os atentados foi aprovada medida autorizando a utilização de toda força necessária para retaliação. Diversas são as provas neste período recente de deferência com o Executivo: aprovação da retirada dos Estados Unidos do Tratado Antimísseis Balísticos, concessão do TPA (*Trade Promotion Authority*), autorização de ação militar no Afeganistão, invasão do Iraque e sancionamento dos altos gastos militares.

Capítulo 3 – A Posição do Judiciário

3.1 - Casos Iniciais

Para melhor compreender a forma atual de divisão de atribuições de política externa entre os dois poderes é preciso olhar para as práticas políticas e disputas jurídicas travadas durante os anos. Apesar da relutância das cortes norte-americanas de se pronunciarem sobre as disputas entre Executivo e Legislativo, nas vezes em que o fizeram, emitiram opiniões contraditórias. Por prevalecer nos Estados Unidos o sistema jurídico da *common law* em que a interpretação das leis é feita com base em casos anteriores, analistas ressaltam a importância do estudo de alguns casos²¹.

Para Fisher²², a intenção dos “Pais Fundadores” ao alocar o poder de declarar guerra no Congresso teria sido restringir a atuação dos Presidentes a ações defensivas. Como prova de seu argumento o autor cita o comportamento dos primeiros presidentes e decisões da Suprema Corte à época. O Presidente George Washington teria feito uso da força apenas em situações de defesa e assim como Thomas Jefferson entendia que ações ofensivas precisavam de autorização do Congresso. Jefferson teria dito: “*Congress must be called on to take it (ações de represália), the right of reprisal being expressly lodged with them by the Constitution, and not with the Executive.*” e em outra ocasião “*Congress alone is vested with the power of changing our situation from peace to war.*” O juiz do

²¹ Ver anexo 2 com as principais decisões da Suprema Corte Norte-Americana sobre Política Externa.

²² FISHER, Luois. *Separation of Powers and Foreign Policy*. Federalist Society for Law and Public Policy Studies, Novembro de 1999, pág. 7.

caso *Talbot versus Seeman* de 1801 afirmou que “*The whole powers of war being by the Constitution of the US vested in Congress, the acts of that body can alone be resorted to as our guides in this inquiry.*” Em 1863, nos *Casos Prize*, que julgaram se Abraham Lincoln agira dentro de seus poderes presidenciais ao ordenar o confisco de navios com destino aos portos confederados sem declaração de guerra expressa pelo Congresso, o juiz afirmou: “*the President has no power to initiate or declare war.*” apesar de ter considerado a ação como legal por ter caráter defensivo.

3.2 - Casos Recentes

São os casos mais recentes, todavia, que nos dão melhor dimensão de como a questão é vista na atualidade. Para James Nathan e James Oliver²³ os mais emblemáticos sobre autoridade em política externa são: *United States versus Curtiss-Wright Export Corporation* de 1936 e *Youngstown Sheet & Tube Co. versus Sawyer* de 1952. O primeiro caso teve origem na decisão da administração Roosevelt de condenar a empresa americana Curtiss-Wright por vender metralhadoras para a Bolívia. O Congresso havia proibido comércio de artigos militares com a Bolívia e o Paraguai em razão de estes estarem travando conflito entre si. Na medida, o Congresso responsabilizava o Executivo pela fiscalização das vendas. A empresa recorreu da decisão e ganhou em primeira instância argumentando que esta delegação de autoridade congressional ao Presidente teria sido inconstitucional. O governo apelou à Suprema Corte e o juiz George Sutherland reverteu a decisão afirmando que o Executivo possuía total autoridade para regular as

²³ NATHAN, James A. e OLIVER, James K. *Foreign Policy Making and the American Political System*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994, capítulo 6.

ações da empresa fora do país. Para Sutherland, os Estados Unidos haviam adquirido soberania no sistema internacional ao tornarem-se independentes e não por meio do sistema doméstico de leis. Por ser o representante externo do governo federal, o Executivo não dependeria de concessões de poder da Constituição para agir no âmbito internacional.

A decisão de Sutherland vem, desde então, sendo exaustivamente debatida. Muito utilizada por procuradores públicos como prova da primazia presidencial e criticada no mundo acadêmico e jurídico. O alvo das críticas é o problemático argumento de que houve transferência de soberania da Inglaterra para a presidência dos Estados Unidos pois tanto o Congresso quanto a Confederação existiam antes da criação do Executivo. O segundo caso, *Youngstown Sheet & Tube Co. versus Sawyer*, ocorreu durante a Guerra da Coreia, quando ante uma greve nacional de trabalhadores de siderúrgicas o Presidente Harry Truman ordenou ao Secretário de Comércio Charles Sawyer que confiscasse e passasse a operar as fábricas de aço do país. Truman argumentou que agia como chefe do Executivo e Comandante-Chefe das Forças Armadas do país para evitar a paralisação de um ramo da economia essencial no momento em que o país enfrentava um conflito internacional. Neste caso, o juiz Hugo Black apesar de reconhecer a seriedade da greve, repeliu a decisão do Presidente ao defender que esta só deveria ter ocorrido se tivesse sido autorizada pelo Congresso ou se constasse poder para tal na Constituição.

Sobre a divisão de poderes entre os dois ramos do governo, a decisão da Suprema Corte afirmou, ainda, que a intenção dos “Pais Fundadores” ao estabelecer poderes compartilhados era fazer com que o processo de formulação da política externa fosse realizado em conjunto, pois acreditavam que *“the danger of tyranny or injustice lurks in*

unchecked power, not blended power.”²⁴ Os ramos do Governo deveriam ser independentes, mas trabalhariam de forma interdependente por meio de mecanismos de controle mútuo. Abaixo a estrutura sugerida na decisão para atuação dos dois poderes²⁵:

“1) When the President acts pursuant to an express or implied authorization of Congress, his authority is at its maximum, (...)

2) When the President acts in absence of either a congressional grant or denial of authority, he can only rely upon his own independent powers, but there is a zone of twilight in which he and Congress may have concurrent authority. Therefore, congressional inertia, indifference or quiescence may sometimes, enable, if not invite, measures on independent presidential responsibility (...)

3) When the President takes measures incompatible with the expressed or implied will of Congress, his power is at its lowest ebb, Courts can sustain exclusive presidential control in such a case by disabling the Congress. Presidential claim to a power at once so conclusive and preclusive must be scrutinized with caution, for what is at stake is the equilibrium established by our constitutional system (...)”

A decisão do juiz Black não resolve a questão por completo, pois defende que mesmo os “Pais Fundadores” teriam deixado o tema em aberto para que fosse moldado por meio de experimentação e disputas no decorrer dos anos. Por este motivo, a Constituição teria previsto mecanismos de controle mútuo para evitar que um poder prevalecesse sobre os demais.

²⁴ CAMPBELL, Colton C., RAE, Nicol C. e STACK, John F. Jr. *Congress and the Politics of Foreign Policy*. New Jersey: Prentice Hall, 2003, pág. 3.

²⁵ NATHAN, James A. e OLIVER, James K. *Foreign Policy Making and the American Political System*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994, pág. 96.

Capítulo 4 – O Sistema Político

4.1 – Características

Para melhor compreender como se dá o controle mútuo entre os poderes é preciso considerar os aspectos característicos do sistema político norte-americano. Cada ramo do governo conta com mecanismos próprios para fazer política externa²⁶. O Executivo: 1) responde a eventos externos, 2) propõe legislação, 3) negocia acordos internacionais (tratados e acordos executivos), 4) faz pronunciamentos políticos, 5) implementa políticas e 6) realiza ações independentes. O Congresso: 1) faz resoluções e declarações sobre políticas, 2) traça diretrizes legislativas, 3) faz pressão legislativa, 4) recusa ou impõe restrições ao financiamento de políticas, 5) faz aconselhamento informal e 6) supervisiona por meio de audiências e investigações²⁷. De específico, o Senado possui a função de aprovar nomeações e tratados realizados pelo Executivo.

Durante o processo de formulação da política externa o Legislativo e o Executivo disputam pela prevalência de suas preferências – o que não é exclusividade dos temas internacionais. Esta disputa torna-se mais relevante ao se pensar que a burocracia é responsável por conciliar os interesses dos diferentes atores domésticos e que a política externa norte-americana ganhou enorme complexidade nas últimas décadas, tendo que lidar com maior número de problemas, países e temas. Idealmente, a burocracia seria um marco de continuidade dentro de um sistema político, mas a realidade é marcada pela

²⁶ Ver anexo 3 sobre a divisão de poderes em política externa.

²⁷ US FOREIGN POLICY AGENDA. *The Making of US Foreign Policy*. vol. 5, nº 1, Março de 2005, pág. 1.

fragmentação. A ampliação da burocracia de política externa no pós-IIª Guerra Mundial resultou em sobreposição de responsabilidades e fez com que agências competissem por recursos e influência.

4.2 - Poderes Formais e Informais

Os poderes de cada instituição podem ser divididos entre os formais e os informais. Os formais são os determinados pela Constituição e os informais são os não previstos pela Constituição e constituem uma “zona cinzenta” de disputa entre Executivo e Legislativo. O Congresso tem a função de regulamentar e dar suporte às Forças Armadas e aprovar tratados e nomeações perpetrados pelo Executivo. Os Comitês de Relações Exteriores do Senado e de Relações Internacionais da Câmara dos Representantes supervisionam o Departamento de Estado e outras agências que lidam com política externa (Departamento de Comércio e Agência para o Desenvolvimento Internacional), o Comitê das Forças Armadas supervisiona o Departamento de Defesa e o Comitê de Inteligência supervisiona a Agência Central de Inteligência (CIA) e outras partes da comunidade de inteligência.

O Presidente como Comandante-Chefe das Forças Armadas é o responsável pela relação dos Estados Unidos com as nações estrangeiras, nomeia embaixadores, trabalha em parceria com o Secretário de Estado nos contatos oficiais com representantes estrangeiros, decide sobre reconhecimento de novas nações e governos e negocia tratados e acordos executivos. As duas instituições mais importantes para a política externa no Executivo são o Departamento de Estado e o Conselho de Segurança Nacional.

Criado em 1781, o Departamento de Estado é o mais antigo órgão do Executivo e tem a função de representar os Estados Unidos perante governos estrangeiros e organismos internacionais. O departamento está organizado em seis áreas: relações políticas, relações econômicas, comerciais e de agricultura, controle de armas e segurança internacional, diplomacia política e relações públicas, administração e relações globais. Entre as funções exercidas estão: o aconselhamento ao Presidente sobre assuntos da política externa norte-americana, recolhimento e distribuição de informações sobre desenvolvimentos externos recentes, fornecimento de representação e serviços aos norte-americanos residentes no exterior e elaboração de propostas de políticas.

Com o aumento da importância dos Estados Unidos no mundo após a IIª Guerra Mundial e início das hostilidades da Guerra Fria subsequente, houve necessidade de centralização do sistema de segurança. Resultado disso, o Ato de Segurança Nacional de 1947 que criou o Departamento de Defesa, o Conselho de Segurança Nacional, a Agência Central de Inteligência (CIA) e o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (*Joint Chiefs of Staff*). O Departamento de Defesa é a maior organização do governo norte-americano. O Pentágono tem a função de supervisionar as Forças Armadas e manter comandos regionais. Para amenizar as freqüentes tensões entre os civis do Departamento e os militares que coordenam diretamente as Forças Armadas, o Ato de Reorganização da Defesa de 1986 deu maior poder ao diretor do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e aos chefes dos comandos regionais.

O Conselho de Segurança Nacional foi criado como fórum neutro para intermediar a relação entre as diversas agências do Executivo coordenando políticas e gerenciando crises. Fazem parte do conselho o Vice-Presidente, o Secretário de Estado, o

Secretário do Tesouro, o Secretário da Defesa, o Assistente do Presidente para Assuntos de Segurança Nacional, o Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e o Diretor da Agência Central de Inteligência. Em razão de a Guerra Fria ter criado um constante estado de crise, o Conselho consolidou-se e, ao longo dos anos, mostrou capacidade de moldar-se aos interesses de cada administração, variando quanto a composição e no formato das reuniões. Hook²⁸ argumenta que o Conselho tem abandonado a neutralidade constituindo-se, muitas vezes, em mais um ator no processo. O caráter secreto das reuniões é alvo de críticas, uma vez que os encontros do conselho foram palco das negociações do escândalo Irã-Contras. Esta crítica leva a outra: a completa exclusão do Congresso do processo, tanto das reuniões, quanto pelo fato de os funcionários do Conselho não estarem sujeitos à aprovação do Senado.

Na Casa Branca oito divisões estão relacionadas com política externa: o Conselho de Conselheiros Econômicos, o Conselho de Qualidade Ambiental, o Conselho Econômico Nacional, o Conselho de Segurança Nacional, Junta Presidencial de Conselheiros de Política Externa, Escritório Militar da Casa Branca, Escritório Nacional de Políticas de Controle de Drogas e Escritório do Representante Comercial dos Estados Unidos.

Quanto aos poderes informais, o Presidente possui ampla vantagem em relação ao Congresso. Pode-se mencionar três principais²⁹: estabelecimento da agenda, tomada de iniciativa nos processos e organização da cadeia de comando. O poder de estipular a agenda é significativo por determinar o rumo geral da política externa. Ao estabelecer a estratégia do governo define-se o que será ou não privilegiado. O Presidente tem

²⁸ *op. cit.* pág. 170.

²⁹ *Ibid*, pág. 109.

vantagem no estabelecimento da agenda, por possuir grande impacto na opinião pública, principalmente por que seus pronunciamentos recebem ampla cobertura da mídia. Exemplo disso, o número iniciativas presidenciais de política externa que se transformam em doutrinas (como a Doutrina Bush após os ataques de 11 de Setembro de 2001).

Tática de resultados incertos, a capacidade de iniciar processos constitui um segundo tipo de poder informal. Ao tomarem iniciativa, os Presidentes levam outros órgãos e governos a reagir colocando, assim, o processo de formulação da política externa em movimento e exercendo grande poder de influência sobre o rumo dos eventos. A organização da cadeia de comando constitui um terceiro poder informal. O Presidente como coordenador do Executivo tem o poder de determinar o papel de instituições subordinadas e o tipo de influência que terão sobre determinados aspectos das decisões políticas. Por este motivo, a escolha dos principais assessores que formam sua rede de aconselhamento é essencial, mostrando que muito do que é decidido em termos de políticas é, também, resultado de interações interpessoais dentro do governo. Os diferentes estilos de gerenciamento refletem visões de mundo, personalidade e experiências pessoais dos Presidentes.

Parte II – O Congresso

Capítulo 5 – O Processo Legislativo

5.1 – O Processo Tradicional

O Artigo I, Seção 1 da Constituição dos Estados Unidos outorga o poder legislativo ao Congresso. Bicameral, o Congresso é composto de duas partes: a Câmara dos Representantes – ou apenas Câmara - e o Senado, por vezes chamadas, respectivamente, de câmara baixa e câmara alta. Cada casa possui suas tradições, regras de procedimento e missão. A Câmara é composta de 435 membros que representam distritos dentro dos estados e renova seus integrantes a cada dois anos, enquanto o Senado é um corpo contínuo, sendo que apenas um terço dos seus 100 membros são renovados a cada dois anos. Cada estado é representado por dois senadores que cumprem mandato de seis anos.

Ao criar um sistema bicameral os “Pais Fundadores” planejaram instituir uma câmara sensível aos anseios diretos da população e com membros defensores de interesses locais – a Câmara dos Representantes – e uma câmara para defesa de interesses menos imediatos e que restringisse os ímpetos da primeira – o Senado. James Madison³⁰ escreveu:

*“The House of Representatives will derive its powers from the people of America
(...) The Senate, on the other hand, will derive its powers from the States, as political and*

³⁰ MADISON. The Federalist Papers: nº 39, data desconhecida.

co-equal societies; and these will be represented on the principle of equality in the Senate.”

Por este motivo, as regras e tradições da Câmara foram projetadas para favorecer a maioria, evitando assim que a visão de uma minoria atrapalhasse o andamento das discussões, enquanto no Senado as regras favorecem a minoria.

Para compreender a dinâmica interna do Congresso é preciso apresentar os estágios do processo legislativo. Pretende-se aqui ressaltar as diferenças procedimentais entre Câmara e Senado para tentar compreender as similaridades e distinções entre as casas. A proposição de um projeto de lei deve ser realizada unicamente por membros do Congresso. Os congressistas recebem propostas de projeto de lei de seus eleitores, grupos de interesse, lobistas, assembléias legislativas, departamentos do executivo, agências federais, da academia e do próprio Presidente dos Estados Unidos. Ante estas demandas, caso o congressista queira dar prosseguimento à proposta pode introduzi-la como de sua autoria ou por requisição. Quando uma medida é introduzida por meio de requisição fica-se implícito que o congressista o fez por cortesia profissional e que não necessariamente concorda com as idéias propostas. A origem das propostas é protegida por lei. Na Câmara a Regra XXII, cláusula 6, seção 860 garante que os nomes dos requisitantes de uma lei não sejam divulgados.

Para que intenções políticas se traduzam em ação legislativa devem passar por um trâmite interno. A introdução de propostas pode ser feita de uma das seguintes formas³¹: projeto de lei (*bill*), resolução conjunta (*joint resolution*), resolução simultânea (*concurrent resolution*) ou resolução simples (*simple resolution*). As duas primeiras

³¹ JOHNSON, Charles. *How our laws are made*. Junho de 2003, Forms of Congressional Action.

transformam-se em leis e requerem aprovação presidencial enquanto as duas últimas não. Como os projetos de lei constituem a forma mais utilizada para iniciar legislação, a análise a seguir acompanhará os passos para aprovação desta forma de medida. Os projetos de lei necessitam de aprovação das duas casas legislativas. O termo “projeto de lei companheiro” (*companion bill*) é utilizado para descrever um projeto de lei introduzido em uma das casas que é similar ou idêntico a um projeto já apresentado na outra. Os projetos de lei podem ser permanentes ou temporários, gerais ou específicos e privados, que dizem respeito a um indivíduo específico ou uma entidade privada, ou públicos, que interessam à sociedade em geral. Na Câmara utiliza-se a designação H.R. (ex: H.R. 1300) para classificá-los e no Senado S. (ex: S.1300). As resoluções conjuntas e as simultâneas, apesar do nome, originam-se em apenas uma das casas e devem tramitar primeiro na casa de origem e depois na outra. As resoluções conjuntas não diferem muito de projetos de lei, sendo a principal diferença entre as duas a existência de preâmbulo explicativo (*whereas clauses*) na primeira. Por tradição, as resoluções conjuntas são usadas para propostas de emenda à Constituição. Na Câmara recebem denominação H.J.Res. e no Senado S.J.Res.

Legislação sobre assunto que afete as operações das duas casas é geralmente iniciada por resoluções simultâneas, que não têm valor de lei e são utilizadas para expressar fatos, princípios, opiniões e propósitos, o que se chama de *sense of Congress*. As resoluções simultâneas também são utilizadas para a criação de comitês conjuntos e para atos administrativos. Na Câmara recebem a denominação H. Com. Res. e no Senado S. Com. Res. Por fim, as resoluções simples são relativas a operações, emenda de regras e formalização de opiniões (*sense of the Senate* ou *sense of the House*), devendo tramitar

apenas nas casas em que foram originadas. Na Câmara são designadas como H. Res. e no Senado S. Res.

A cada legislatura milhares de medidas são propostas no Congresso. Dos cerca de 10 mil projetos de lei e resoluções propostos a cada legislatura apenas uma média de 500 chega ao plenário das casas. Os comitês são responsáveis pela seleção da porcentagem que será considerada, sendo que os projetos não trabalhados não receberão nenhuma outra consideração congressual naquela legislatura. Parte das propostas apresentadas não possui expectativa de consideração imediata, pretendem apenas chamar atenção para o tema ou testar a possibilidade de apoio. Entretanto, segundo Vincent³², mesmo não sendo consideradas pelos comitês, idéias, cláusulas específicas ou textos inteiros de projetos de lei são constantemente incorporados a outros por meio de emendas. Esta determinação do destino das medidas constitui um dos grandes poderes dos comitês.

Uma vez introduzidos, os projetos de lei são submetidos aos comitês. A jurisdição de cada comitê é baseada em anos de precedente, resoluções e prática e está expressa nas regras de cada casa. A Regra X da Câmara e a Regra XXV do Senado determinam a organização geral e a jurisdição dos comitês. A definição das fronteiras jurisdicionais entre os comitês, entretanto, é problemática, pois as regras existentes são vagas e imprecisas e levam à disputas constantes entre os comitês. O desenvolvimento das regras ao longo dos anos foi codificado no Ato de Reorganização Legislativa de 1946, que sofreu ligeiras modificações nas revisões de 1974, 1980 e 1995. Schneider³³ relata que o

³² VINCENT, Carol H. *The Committee System in the US Congress*. Relatório CRS, 10 de Maio de 1995, Pág. 2.

³³ SCHNEIDER, Judy. *House Committee Jurisdiction and Referral: Rules and Practice*. Relatório CRS, 21 de Janeiro de 1999, Pág. 1.

Ato não se pronuncia sobre certos temas, há sobreposição de jurisdições e falta clareza no texto. Para resolver este problema o autor coloca que, nos últimos anos, os comitês têm realizado diversos acordos entre si estipulando fronteiras temáticas.

Na reforma de 1974 o Presidente da Câmara (*speaker*) foi autorizado a direcionar a análise de propostas de medidas a mais de um comitê, medida que, nos anos que se seguiram, foi muito utilizada. O resultado foi o aumento das prerrogativas jurisdicionais dos comitês, mas também, maior fragmentação na responsabilidade por temas. Na reforma de 1995 o Presidente da Câmara continuou com o poder de direcionar um tema para diversos comitês, mas passou a ter de designar responsabilidade principal para um só comitê.

Schneider³⁴ ressalta a importância de diferenciar jurisdição legislativa de jurisdição de supervisão. A primeira refere-se à capacidade de propor medidas para o plenário e a última à realização de investigações e avaliação de atividades. Na disputa entre comitês por jurisdição seria mais problemática a sobreposição de jurisdição legislativa. A disputa de jurisdições entre comitês para análise de medidas de destinação de verbas é muitas vezes influenciada por qual subcomitê do Comitê de Alocação de Recursos analisa medidas para o tema³⁵.

O assunto (*subject matter*) do projeto de lei é determinado pelo seu proponente. Se há mais de um assunto envolvido, o Senado utiliza a regra da jurisdição primária³⁶. O comitê responsável pelo grosso (*bulk*) do assunto recebe a íntegra da lei para análise, mesmo que hajam temas fora de sua jurisdição. Na Câmara, o presidente da casa

³⁴ Ibid.

³⁵ Ver anexo 4 com jurisdição dos subcomitês dos Comitês de Alocação de Recursos da Câmara.

³⁶ CENTER ON CONGRESS. *The Legislative Process*, Pág. 4.

determina um comitê como responsabilidade primária sobre o assunto e outras secundárias que irão analisar apenas as partes da lei referentes a assuntos da jurisdição. A Câmara também permite direcionamentos sequenciais e partilhados. Pelo direcionamento sequencial um projeto de lei é mandado primeiro a um comitê para consideração, uma vez este processo terminado é mandado a um segundo comitê e assim por diante até que seja enviado ao plenário. No direcionamento partilhado o projeto de lei é repartido em temas e as partes são direcionadas aos comitês pelo assunto correspondente a cada tema. A consideração é feita simultaneamente e cada comitê envia sua parte para juntas passarem pelo plenário.

Se um comitê é favorável ao tratamento de um tema é realizado o seguinte procedimento constituído de quatro etapas principais até a chegada ao plenário³⁷. Na primeira, o comitê requisita comentários escritos com a opinião sobre o tema à agências do Executivo. Requisita-se ao Escritório Geral de Prestação de Contas (*General Accountability Office - GAO*) que pesquise a opinião de outros departamentos e agências sobre o assunto. Os relatórios produzidos pelo GAO, antes de retornar aos comitês, são analisados pelo Escritório de Administração e Orçamento (*Office of Management and Budget - OMB*) para garantir que estejam de acordo com as políticas da administração. A discussão de um tema é dividida em subtemas que são direcionados aos subcomitês. Após debates os subcomitês podem decidir por um relatório favorável ou desfavorável, com ou sem recomendações, com ou sem emendas ou mesmo recomendar que o tema seja tratado em outro momento. Ante os relatórios dos subcomitês os comitês decidem se irão ou não abordar o tema.

³⁷ VINCENT, Carol H. *The Committee System in the US Congress*. 10 de Maio de 1995, pág. 1.

Em seguida, são realizadas audiências. A realização de audiências auxilia na coleta de informações e visões sobre o assunto, problemas são identificados e é possível avaliar o apoio e a rejeição à medida. Se assunto for considerado suficientemente relevante o comitê pode agendar audiências públicas. Todos os dados obtidos nas seções são organizados em um registro histórico das ações e opiniões do comitê. As audiências podem ser para análise de assuntos legislativos, para supervisão do governo ou investigativas. Nas audiências legislativas são chamados a dar opinião: especialistas, funcionários de órgãos públicos, representantes de grupos de interesse e cidadãos. As audiências de supervisão focam a implementação e administração de programas criados em lei. Normalmente este é o processo utilizado para avaliar reautorização de fundos para programas do Executivo. As audiências investigativas são realizadas para determinar as causas de um grande desastre ou crise e para investigar possíveis atos ilícitos cometidos por funcionários públicos.

A terceira etapa do processo legislativo são as chamadas “reuniões de acerto” (*markup*) em que são feitas alterações na linguagem da medida e são votadas emendas para adicionar ou retirar passagens. Não membros dos comitês utilizam estas reuniões para tentar influenciar a linguagem do texto. Um procedimento possível é o descarte do texto da proposta original e elaboração de um novo com base nas discussões do comitê. Esta proposta alternativa é chamada de “projeto de lei limpo” (*clean bill*). Após esta etapa é realizada uma votação para decidir se o projeto será ou não recomendado ao plenário. Se a decisão for favorável ocorre uma última etapa que é elaboração de um relatório descrevendo as disposições acerca do trabalho do comitê, os motivos para

aprovação do projeto de lei e uma comparação deste com o que há de legislação em vigor. Na Câmara os relatórios são obrigatórios enquanto no Senado são discricionários.

Uma vez encaminhados ao plenário, o agendamento da deliberação sobre o projeto depende de decisão política. Na Câmara, os projetos de lei são alocados no Calendário da União se direta ou indiretamente relacionados a gastos ou impostos e no Calendário da Câmara se relativo a outros assuntos e no Senado vão para o Calendário das Ordens Gerais, também conhecido como Calendário Legislativo.

A decisão de colocar uma medida para consideração do plenário cabe, em grande parte, ao Presidente da Câmara e ao Líder da Maioria no Senado³⁸. Na Câmara, o Presidente da Casa decide após realizar consultas com o Líder da Maioria, o “Contador” da Maioria (*Majority Whip*), que é o membro eleito pelo partido para manter a unidade partidária e contar potenciais votos para as votações, os Diretores de Conferência dos Partidos (*Party Conference Chairman*) e o diretor do comitê do assunto em questão. A única forma que um deputado tem de forçar o agendamento é por meio de arrecadação de 218 votos, maioria simples na Câmara, favoráveis a adoção de uma moção de liberação (*discharge motion*). O próximo estágio é a decisão sobre a forma como a medida será considerada. Caso os deputados desejem alterar os procedimentos da ordem regular são estipuladas regras especiais pelo Comitê de Regras da Câmara.

No Senado a responsabilidade recai de forma mais acentuada sobre o Líder da Maioria. É o líder quem tem a responsabilidade de consultar o Líder da Minoria, o diretor do comitê do assunto em questão e os outros senadores que notificaram interesse pelo assunto. As negociações para agendar o debate sobre um projeto de lei são mais complexas no Senado que na Câmara, pois se exige concordância unânime dos senadores

³⁸ CENTER ON CONGRESS. *The Legislative Process*. Pág. 7.

para sua introdução ou aprovação de uma moção para proceder com a consideração do projeto de lei (*motion to proceed*). Como esta é uma moção de difícil aprovação, os senadores tendem a barganhar suas exigências durante as negociações para introdução consensual de projeto de lei.

Durante os debates no plenário do Senado há uma série de procedimentos que favorecem a minoria. Diferente da Câmara em que o tempo de cada discurso é estabelecido, não existem restrições ao discurso de um senador. Também no Senado não há limite nem requisitos de quantidade e relevância (*germaneness*) quanto a apresentação de emendas. Nas reuniões para conciliar diferenças entre versões de projetos de lei entre Câmara e Senado o tema da relevância das emendas do texto do Senado é motivo de constante discordância.

Desta forma, o encerramento do debate torna-se uma das partes mais complexas do processo legislativo no Senado. As únicas formas de limitar os discursos são a aprovação unânime de um acordo sobre o tempo ou aprovação de um procedimento de encerramento (*cloture*). Este processo estabelece um limite de 30 horas adicionais para o debate e necessita de 60 votos para ser aprovado. Pela demora e grau de dificuldade da aprovação, o Líder da Maioria tende a recorrer a negociações individuais. Este poder de fala indefinida é utilizado como um instrumento de negociação sobre a agenda legislativa e sobre o conteúdo das medidas, o que para o Center on Congress significa que “*individual Senators can, and do, act apart from their party and their leadership if they so wish.*”³⁹

Em diversas ocasiões deputados e senadores aliados apresentam projetos de lei similares simultaneamente nas duas casas. Pelas normas, a casa que primeiro encerrar

³⁹ Ibid, pág.8.

debate sobre o projeto, o que geralmente ocorre na Câmara, envia sua versão para a outra. A segunda casa passa o seu projeto de lei como uma grande emenda ao texto aprovado na primeira casa. Com isso, diz-se que foi aprovada a mesma lei, apesar de serem versões diferentes. Quando não há medidas similares em processo de deliberação, uma casa aprova um projeto de lei e envia-o a outra casa. A segunda casa, se favorável à medida, debate o projeto, propõe emendas e aprova-o. Desta maneira é aprovado um projeto de lei com o mesmo número mas em versões diferentes.

Neste estágio as diferenças entre as medidas aprovadas pelas duas casas devem ser trabalhadas. É seguido um dos seguintes procedimentos: uma casa abandona a sua versão e adota a da outra casa, troca de emendas entre as casas ou negociações em comitês de conferência. O primeiro procedimento normalmente ocorre em assuntos de pouca controvérsia, pelo segundo as duas casas trocam emendas entre si até que uma versão seja aprovada por uma das casas sem emendas e o terceiro é o mais usual e objeto de maior disputa. Na Câmara, o Presidente da Casa nomeia os representantes que irão compor o comitê de conferência com base em indicações do diretor do comitê que analisou a medida. No Senado, os membros do comitê são escolhidos pelo diretor do comitê que analisou a medida.

Há grande disputa entre os congressistas pela nomeação aos comitês de conferência uma vez que se trata da última oportunidade de garantir que os interesses da casa e os seus estejam expressos na medida. As regras dos comitês de conferência são as menos rígidas possíveis para facilitar acordo entre as partes havendo, entretanto, uma restrição: os negociadores devem ater-se apenas aos tópicos de divergência entre as casas.

Uma vez atingido consenso, é elaborado um relatório do comitê contendo o texto objeto do acordo e explicações de como o acordo foi realizado.

Este relatório segue para o plenário das duas casas onde deve ser aprovado pela maioria. A votação deve ser realizada uma casa por vez. Se a primeira casa não aprovar o relatório o projeto de lei é considerado fracassado. A ordem de votação é geralmente negociada para que seja iniciada na casa em que há maior probabilidade de aprovação, criado assim um ambiente favorável à aprovação da medida na segunda casa. Pelo caráter favorecedor da maioria, a Câmara é geralmente a casa a votar primeiro.

No Senado, o debate tende a ser mais demorado pois há uma prática conhecida como “pausa” (*hold*) que constitui objeção de um ou mais senadores ao agendamento do debate. Trata-se de séria oposição ao Líder da Maioria, pois apesar de não ser um mecanismo formal que o impessa de seguir com o agendamento, caso dê prosseguimento há o risco de enfrentar uma prolongação do debate (*filibuster*). Inicialmente utilizada para indicar ao plenário da inconveniência do agendamento proposto, a prática da “pausa” tem se transformado em poder de veto dos senadores e são cada vez mais comuns. A quantidade de votações de “moções de encerramento”, mecanismo utilizado para por fim a um debate, saltou de uma média de 3 por ano no período compreendido entre 1960 e 1973, para 6 no final da década de 70, 7.4 no início dos anos 80, 10.8 no final da década de 80 e 17.6 no período de 1990 a 1994⁴⁰.

Tendo sido aprovado pelas duas casas, o projeto de lei ganha uma “versão registrada” (*enrolled version*) que deve ser assinada pelo Presidente da Câmara e pelo Presidente do Senado para ser submetida à sanção presidencial. A medida é apresentada

⁴⁰ USLANDER, Eric M. *Is the Senate more civil than the House?* Robert J. Dole Institute, 16 de Julho de 1999, pág. 16.

formalmente ao Presidente na forma de um Ato do Congresso. Após o recebimento, o Presidente pode optar por uma das quatro possibilidades seguintes⁴¹:

- Sancionar a lei: ao afixar sua assinatura no projeto de lei o Presidente transforma-o em lei.
- Lei sem assinatura: não agir durante 10 dias, o que automaticamente aprova a lei (ato geralmente realizado quando o Presidente não se opõe à medida mas não deseja vincular-se fortemente a ela).
- Vetar a lei: recusar-se a assinar a medida retornando-a ao Congresso com uma declaração dos motivos para tanto. Neste caso, a Câmara e o Senado devem aprovar a medida por dois terços dos presentes para anular o veto.
- Veto de bolso (*pocket veto*): não agir por 10 dias em épocas em que o Congresso não está em sessão. Esta atitude é considerada um veto e estando o Congresso inativo torna-se impossível anulá-lo.

Se a lei é aprovada recebe numeração de Lei Pública com a designação P.L., exemplo: P.L. 106-39, que seria a 39ª lei aprovada pela 106ª legislatura.

5.2 – O Processo Não-Ortodoxo

O longo procedimento descrito acima é o chamado processo legislativo tradicional (*textbook legislative process*). Sinclair⁴² aponta para o fato de que:

⁴¹ CENTER ON CONGRESS. *The Legislative Process*, pág. 11.

⁴² SINCLAIR, Barbara. *Unorthodox Lawmaking: New Legislative Processes in the US Congress*. Congressional Quarterly Press, 2000.

“Nonorthodox lawmaking has become a standard operating procedure in the US Congress. Not only does the textbook model no longer describe how most major legislation becomes – or fails to become – law, no single model has replaced it. Variety, not uniformity, characterizes the contemporary legislative process.”

A autora ressalta que o modelo explicativo tradicional do processo legislativo é limitado para explicar o Congresso, pois demonstra apenas parcialmente os obstáculos, dificuldades e estratégias presentes no processo legislativo. O processo real seria mais complexo, dinâmico e desorganizado. Desde meados dos anos 70 congressistas têm recorrido a inovações procedimentais e meios menos tradicionais para aprovação de medidas.

O processo de desenvolvimento de projetos de lei é das partes mais importantes do processo político. Os congressistas realizam consultas com seus eleitores, colegas, especialistas e grupos de interesse para refinar propostas. Isto é necessário por que, segundo o Center on Congress⁴³ das cerca de 9.000 propostas de lei apresentadas a cada legislatura menos de 10% é aprovada. A fim de que a medida conte com o máximo de apoio possível são realizados estudos de como a proposta relaciona-se com a legislação existente e tenta-se prever o impacto político que a medida pode causar. Decisões estratégicas quanto a sua apresentação também são feitas. Calcula-se a melhor forma de redigir a proposta para que não seja direcionada para muitos comitês ou para comitês não favoráveis à medida, o que poderia delongar o processo e mesmo dificultar sua aprovação. Avalia-se benefício de se apresentar a medida com co-patrocinadores e a possibilidade de introduzir versões iguais nas duas casas.

⁴³ CENTER ON CONGRESS. *The Dynamic Legislative Process*, item 2: Textbook Legislative Process.

Tendo em vista a complexidade da aprovação de medidas pelos comitês devido a quantidade de propostas aguardando deliberação e a dificuldade de obter apoio às medidas, o membro ou grupo que introduziu a proposta tenta estabelecer um amplo debate sobre o tema travando reuniões com as lideranças dos partidos e com membros da oposição para tentar perceber a receptividade à proposta e se possíveis emendas ao projeto facilitarão sua aprovação. Os congressistas tentam medir o apoio à proposta ao fazer contagens de quantos votos poderiam conseguir no comitê o que lhes permite calcular se devem pressionar para seguir para votação no comitê ou se ainda é preciso mais negociação.

Outra ação importante é o respaldo que a proposta encontra na opinião pública. Os congressistas tentam chamar a atenção da mídia para o assunto, obter apoio de grupos de interesse direto, conhecidos como *grassroots lobbying*, que é o lobby realizado pelos próprios indivíduos que irão se beneficiar da medida (exemplo: diabéticos fazerem campanha para aprovar uma medida benéfica para eles) e obter apoio de indivíduos influentes dentro da administração que pressionarão os membros do comitê. A questão do *timing* na apresentação da proposta também é relevante. Os membros procuram estar prontos para agir rapidamente caso ocorram eventos que gerem impressão favorável sobre o tema, criando assim circunstâncias favoráveis para aprovação da medida. O mesmo processo é seguido nos estágios seguintes - plenário e comitê de conferência. Pode-se perceber que é muito mais simples para opositores fazerem com que uma medida indesejada fracasse que apoiadores aprovarem-na.

Ante a dificuldade de aprovação de legislação substantiva especificamente na área de política externa os membros do Congresso têm recorrido também à aprovação de

inovações procedimentais para influenciar políticas⁴⁴. As medidas mais utilizadas são: criação de novas agências, imposição de fornecimento de relatórios e aprovação de leis que garantam participação legislativa. O Congresso pode criar novas agências federais para reforçar sua capacidade de atuação, mas também pode modificar estruturas ou abolir agências. Como exemplo de agências criadas para que os congressistas dependessem menos de informações do Executivo pode-se citar o Serviço Congressional de Pesquisa (*Congressional Research Service*), que produz estudos sobre importantes temas internacionais e o Escritório Congressional de Orçamento (*Congressional Budget Office*), que analisa as tendências dos impostos e gastos federais. A aprovação de leis requisitando fornecimento de relatórios e imposição da participação legislativa no processo de formulação da política externa constituem formas de os congressistas monitorarem as ações do Executivo.

O organograma tradicional do processo legislativo apresenta um estágio seguido diretamente por outro, mas na realidade há meios de seguir procedimentos alternativos aos prescritos nas regras de cada casa. Esta é uma prática muito utilizada para consideração de medidas controversas ou prioritárias. O Center on Congress⁴⁵ enumera os seguintes procedimentos alternativos para apresentação de medidas:

- Proposta é apresentada diretamente no plenário como emenda a leis preexistentes.
- Liderança apresenta a proposta diretamente ao plenário.
- Instauração de uma força-tarefa *ad hoc* (*special task force*).
- Envio da medida ao plenário por meio de petição.

⁴⁴ HOOK, Steven W. *US Foreign Policy: The Paradox of World Power*. Washington: Congressional Quarterly Press, 2005, pág. 138.

⁴⁵ CENTER ON CONGRESS. *The Dynamic Legislative Process*, item 4: Dynamic Legislative Process.

- Liderança adiciona a proposta a um projeto de lei já aprovado por um comitê.
- Inclusão da proposta a um pacote de leis (*omnibus bill*).
- Adição da proposta em medidas orçamentárias de aprovação essencial (*must pass bill*).
- São inseridas como nova provisão em medidas aprovadas nos comitês de conferência.

Quando uma medida é considerada muito relevante para a agenda política do partido a liderança assume controle sobre o processo legislativo. Um dos procedimentos alternativos mais utilizados nestes casos é a instauração de uma força-tarefa *ad hoc* para discutir o assunto ao invés de introduzir diretamente uma proposta, circundando a autoridade dos comitês para tratar do assunto. Desta forma, a liderança tenta fortalecer o consenso político em torno do assunto. Ao término dos debates, o produto das discussões é transformado em um projeto de lei que é introduzido pelo líder do partido diretamente no plenário sem consideração anterior dos comitês. Uma variação desta prática constitui a realização de reuniões paralelas a portas fechadas entre líderes para reescrever um texto sob deliberação de um comitê. Pretende-se, desta forma, coletar o máximo de apoio possível do grupo majoritário (*caucus*)⁴⁶ para aprovação direta da medida no plenário.

Uma outra prática utilizada é a inclusão da proposta a um pacote de leis. A idéia de compilar propostas em uma só medida é unir projetos de lei problemáticos a provisões populares para criar uma medida atrativa. Desta forma, os congressistas deparam-se com o desafio de decidir sobre uma medida que é em grande parte positiva mas que contém

⁴⁶ Definição de caucus do site do Senado (Senate Glossary) – “*From the Algonquian Indian language, a caucus meant "to meet together." An informal organization of Members of the House or the Senate, or both, that exists to discuss issues of mutual concern and possibly to perform legislative research and policy planning for its members. There are regional, political or ideological, ethnic, and economic-based caucuses.*”

itens desagradáveis. Esta tática tende a ser utilizada para extrair aprovação de um Presidente oposicionista, pois o veto a um pacote de leis poderia resultar em graves conseqüências políticas negativas ao seu governo.

Atualmente parte significativa dos projetos aprovados pelo Congresso têm seguido meios não convencionais ou não ortodoxos de apresentação de medidas, circundando os estágios previstos no processo legislativo. Pode-se questionar se estas alterações significariam processo natural de simplificação e aprimoramento do processo deliberativo ou se os congressistas estariam burlando etapas importantes do processo. Para o Center on Congress⁴⁷ estas práticas tornam o processo menos transparente e, portanto, menos passível de prestação de contas, pois se torna mais difícil identificar em qual estágio do processo legislativo foram tomadas as decisões importantes.

Diante de um processo legislativo não mecânico e não automático os congressistas precisam não só dominar a mecânica do processo, mas também o jogo político, as estratégias e compreender as personalidades. A complexidade do processo demonstra que um congressista dificilmente estará disposto a passar por um processo tão desgastante para obter poucos ganhos com a aprovação da medida proposta.

Em termos de política externa, Hook⁴⁸ afirma que os membros do Congresso de uma forma geral, por representarem eleitorados com interesses nacionais, tendem a preferir defender políticas que beneficiem sua região a investir em temas internacionais que trazem ganhos mais “vagos”. É mais fácil um presidente ter ganho de popularidade com o sucesso de uma política externa que os congressistas que aprovaram a medida. Por isso, em muitas ocasiões, os congressistas tendem a atuar com menor intensidade na área

⁴⁷ CENTER ON CONGRESS. *The Legislative Process*, pág. 13

⁴⁸ *op. cit.* pág. 122.

internacional se reservando o direito de criticar o Executivo por políticas malfadadas, como expresso na seguinte declaração do senador Biden⁴⁹: “*Congress does not always want to have the responsibility for such momentous decisions.*”

Sobre o comportamento dos congressistas Lindsay⁵⁰ diagnostica três falácias nas interpretações sobre os membros. Uma das explicações mais utilizadas, tanto pela mídia quanto por acadêmicos, para ilustrar o modo de agir dos congressistas é a preocupação extrema com o eleitorado. Para o autor, esta constitui parte do que denomina de três falácias sobre o Congresso: falácia eleitoral, falácia tecnocrática e adversarial. Tais interpretações do comportamento dos parlamentares teriam traços verdadeiros, mas ao focarem-se apenas nestes aspectos deixariam outros sem explicação.

A falácia eleitoral pressupõe que os parlamentares fazem cálculos do valor político de cada ação visando apenas sua reeleição, colocando sempre os interesses de seu eleitorado antes dos interesses mais gerais da nação. A falácia tecnocrática representa o pensamento que avalia que Congresso deveria se preocupar apenas com trabalhos burocráticos, deixando decisões de cunho político para o Executivo. Esta é, para Lindsay, uma percepção errônea do que o Legislativo representa dentro do sistema político norte-americano. Mesmo que o Congresso não consiga aprovar medidas que influenciem o processo de formulação da política externa, como instituição política o Congresso ao traçar diretrizes legislativas posiciona-se frente aos temas, podendo impor restrições e supervisionar sua implementação.

⁴⁹ BIDEN, Joseph R. Jr. *A Democratic Viewpoint: Congress and the Foreign Policy*, US Foreign Policy Agenda, vol. 5, n° 1, Março de 2000, pág. 2.

⁵⁰ LINDSAY, James M. *Congress and the Politics of US Foreign Policy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994, pág. 2.

A terceira falácia é resultado de análises que enxergam apenas conflito na relação entre Congresso e Executivo. Na verdade a relação entre as instituições é marcada por cooperação muito mais que conflito. O Congresso analisa propostas para assuntos de interesse do Executivo e as aprova, sendo que, muitas vezes, a requisição para apreciação de matérias de política externa é feita pela Casa Branca. Além disso, a existência de conflitos é marca natural de relações políticas, principalmente quando se considera que o Congresso não constitui instituição monolítica, pois comporta divisões ideológicas, partidárias e interesses regionais distintos. Deve-se lembrar que as divisões internas também são parte constituinte do Executivo, em que são freqüentes as disputas entre defensores de diferentes visões de interesse nacional sobre adoção de políticas. Interessante ressaltar que não é fato incomum a existência de alianças, por vezes explícitas, outras tácitas, entre membros do Congresso e do Executivo para confrontar visão dominante na Casa Branca.

Estas interpretações seriam falácias pois não representam a realidade congressual, como as que interpretam a não participação do Congresso em certas questões como mera omissão, sendo que, diversas vezes o Congresso simplesmente não possui interesse no assunto ou existe acordo com o Executivo para não interferir. Isto mostra a necessidade de saber o está por trás do comportamento do congressual. Pois a existência da possibilidade de o Congresso poder participar da formulação da política externa não significa que o fará, sendo esta uma questão política.

Capítulo 6 – Estrutura Institucional

6.1 - Relações Intracongressuais

A intensidade com que a Câmara e o Senado se envolvem na formulação da política externa, a forma desse engajamento e o sucesso das medidas apresentadas têm parte relevante de suas origens nas características da estrutura institucional do Congresso. Entre os fatores mais relevantes podemos citar: o equilíbrio partidário, o sistema de comitês e as limitações estruturais, legais e políticas do Congresso⁵¹. O sistema de comitês por ser um dos fatores institucionais de maior peso, devido sua importância na deliberação de legislação, será considerado em capítulo a parte.

Eric Uslaner⁵² em seu artigo “*Is the Senate more civil than the House?*” destaca que as diferenças entre Senado e Câmara são mais de grau que de tipo, podendo-se dizer que as duas casas são mais convergentes que divergentes. Ao questionar se o Senado seria diferente da Câmara o autor cita uma colocação feita pelo Presidente Woodrow Wilson:

“(...) *the Senate is just what the (...) conditions of public life in this country make it to be (...). The Senate can have in it no better men than the best men of the House of Representatives (...). The upper chamber (Senate), then, is a small, select, and leisurely House of Representatives.*”

⁵¹ HOOK, Steven W. *US Foreign Policy: The Paradox of World Power*. Washington: Congressional Quarterly Press, 2005, pág. 130.

⁵² USLANDER, Eric M. *Is the Senate more civil than the House?* Washington, Robert J. Dole Institute, 16 de julho de 1999, pág. 2.

A cada nova legislatura os partidos realizam conferências para eleger as lideranças e definir as indicações de membros para os comitês (*assignment*). É importante para um partido obter maioria pois o partido com maior porcentagem da representação na casa obtém maior número de cadeiras nos comitês. A maior parte dos novos congressistas eleitos chega ao Congresso sabendo de quais comitês querem participar, pois são cientes de que a atuação em comitês relacionados a interesses de suas regiões pode lhes trazer benefícios⁵³. Como cabe às lideranças partidárias a indicação de membros aos comitês os partidos utilizam este poder como forma de promover disciplina partidária, pois os membros se comprometem a seguir as decisões do partido para conseguir alocação no comitê desejado⁵⁴. Os congressistas tendem a se especializar nos temas dos comitês e fazem carreira neles. Com isso, afora certos assuntos de política externa que acabam ganhando importância na mídia, em razão da especialização e pressão dos trabalhos legislativos, os congressistas têm pouca oportunidade de realmente debater os projetos de lei dependendo, em grande medida, da opinião de seus colegas, sua equipe, grupos de interesse e do trabalho dos comitês que tratam do tema para decidir seu voto⁵⁵.

Durante grande parte da história norte-americana os partidos não tiveram coesão suficiente para aprovar legislação sem o auxílio do partido oposto. Nos anos 90, houve a intensificação da divisão entre os partidos (*partisanship*) principalmente por dois motivos: o fim da Guerra Fria eliminou o inimigo comum que promovia consenso entre os partidos (*bipartisanship*) e houve diminuição de políticos de centro. A polarização

⁵³ VINCENT, Carol H. *The Committee System in the US Congress*. 10 de Maio de 1995, pág.2.

⁵⁴ SENADO. *Senate Committees*. 2006, pág, 2.

⁵⁵ VINCENT, Carol H. *The Committee System in the US Congress*. 10 de Maio de 1995, pág. 3.

política nos estados resultou em alargamento da diferença entre os partidos, isto por que, a sensível diminuição no número de democratas do sul e de republicanos do leste afetou a fonte de moderação entre os partidos. Esta polarização pode ser observada no aumento das votações seguindo determinações do partido como descrito no trecho a seguir⁵⁶:

“In the early 1970s, as few as 27 percent of House roll calls and 35 percent of Senate votes failed divided a majority of Democrats from a majority of Republicans. (...) By the mid-1980s, the cumulative effects of the Conservative Opportunity Society in the House and the overall polarization of politics during the Reagan years led to a sharp increase in party-line voting. In 1995, 73 percent of House roll calls and 69 percent of Senate votes saw party majorities opposing each other.”

Mesmo sendo o Senado marcado por divisões partidárias, seus membros por terem de ganhar apoio de todo um estado, tendem a ser menos extremados ideologicamente que deputados - que respondem apenas por seus distritos, na maior parte das vezes, sensivelmente mais homogêneos que estados. Não se pode confundir, entretanto, o fato de deputados se pronunciarem de forma mais inflamada no plenário como maior discordância entre os membros da Câmara que entre membros do Senado. É preciso ressaltar que para os senadores é amplamente mais simples bloquear uma medida indesejada que para os deputados, onde as regras favorecem a maioria.

6.2 - Relações Extracongressuais

⁵⁶ USLANDER, Eric M. *Is the Senate more civil than the House?* Washington, Robert J. Dole Institute, 16 de julho de 1999, pág. 14.

A qualidade da relação entre Executivo e Legislativo também é em grande parte determinada pela distribuição partidária. Hook⁵⁷ menciona a afirmação do analista político Peake:

“When the two branches (Executivo e Legislativo) are controlled by opposing parties, gridlock increases, (...) (and) presidents are forced to oppose a greater number of foreign policy bills initiated by Congress.”

Desde 1995 os republicanos vêm obtendo maioria nas duas casas do Congresso norte-americano. Durante este período assumiram o governo o presidente democrata Bill Clinton e o presidente republicano George W. Bush. A quantidade de vetos presidenciais⁵⁸ à medidas aprovadas pelo Congresso constitui boa forma de quantificar o que Peake pondera acerca das disputa entre Legislativo e Executivo. Apesar de os dados abaixo não serem referentes na sua totalidade à vetos à medidas relativas a política externa, é possível perceber a relação de embate entre os dois ramos do governo durante a presidência de Clinton.

Presidente	Vetos regulares	Vetos de Bolso	Total de Vetos	Vetos Anulados pelo Congresso
Bill Clinton	36	1	37	2
George W. Bush	0	0	0	0

Após o final da Guerra Fria as preocupações nacionais passaram de temas externos para domésticos. Neste cenário, o Presidente Clinton ao enfrentar um Congresso de maioria republicana não conseguiu apoio para sua política externa intervencionista.

⁵⁷ *op. cit.*, pág. 130.

⁵⁸ KOSAR, Kevin R. *Regular Vetoes and Pocket Vetoes: An Overview*. 4 de Janeiro de 2006, pág. 3.

Esta disputa pôde ser observada na intensa batalha que o senador republicano Jesse Helms, diretor do Comitê de Relações Exteriores do Senado entre 1995 e 2001, travou com a administração do Presidente Clinton. Apoiado por um Congresso de maioria republicana Helms paralisou as ações do comitê como forma de pressionar o presidente a aceitar pesados cortes nos pacotes de ajuda internacional e a abolição da Agência Norte-Americana para Desenvolvimento Internacional (US Agency for International Development - USAID). O comitê negou diversas nomeações, entre elas a do ex-governador de Massachusetts William Weld para o cargo de embaixador no México, a de Morton Halperin para a posição de sub-secretário do estado para democracia e manutenção de paz e a do ex-conselheiro de segurança nacional Anthony Lake para a diretoria da CIA.

No final, a agência não foi abolida, mas o presidente teve que conceder nos cortes de orçamento ao Departamento de Estado e à recusa de pagamento da dívida dos Estados Unidos com as Nações Unidas para conseguir aprovar outras medidas no Congresso. Outros dois grandes fracassos de Clinton no Congresso foram a negativa ao pedido de *fast track* para as principais negociações internacionais, a rejeição ao Tratado para Proibição Completa de Testes Nucleares (*Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty*). A rejeição do Senado ao tratado, em 1999, foi considerada uma das maiores derrotas de acordo presidencial desde o Tratado de Versalhes.

A liberdade para confrontar políticas presidenciais no período Clinton tinha origem não só na divisão partidária entre Congresso e Presidência, mas também em grande parte na sensação do grande público norte-americano de que assuntos internacionais pouco afetariam suas vidas. Os ataques de 11 de Setembro de 2001

marcariam o fim desta ilusão alterando a percepção de mundo da opinião pública, devolvendo o apoio da população a uma liderança forte por parte do presidente. A aprovação presidencial passou de 51% antes dos ataques para 90% no período imediatamente posterior⁵⁹. Apesar de o presidente Bush ter se beneficiado de um Congresso de maioria republicana, o fato de o apoio congressional ter sido tão extenso tem relação direta com a percepção dos congressistas da necessidade de criar política de consenso após os ataques.

Em 14 de setembro, após curto debate foi aprovada medida autorizando o presidente “*(to) use all necessary and appropriate force against nations, organizations or persons he determines planned, authorized, committed or aided the terrorist attacks that occurred on September 11, 2001.*” Semanas depois o Congresso aprovou o Ato Patriótico dos Estados Unidos (*USA Patriotic Act*) aumentando a habilidade do governo federal de investigação, vigilância, detenção e confisco. Em outubro de 2001 o Congresso apoiou a invasão do Afeganistão.

A política de deferência teve também outros resultados. Ante a necessidade de construir apoio multilateral para uma ação ofensiva no âmbito internacional, o Congresso após anos questionando a validade das Nações Unidas, aprovaram liberação de fundos para quitação da dívida norte-americana junto ao organismo. Foram também renunciadas as sanções ao Paquistão para tentar garantir apoio do país em ação contra o Afeganistão. A renovação destas sanções havia sido questionada pela administração Clinton em 1999, mas o Congresso havia decidido mantê-las como parte de políticas pró-Índia (defendidas pelo Congressional Indian Caucus).

⁵⁹ LINDSAY, James M. *Deference and Defiance: The Shifting Rhythms of Executive-Legislative Relations in Foreign Policy*. *Presidential Studies Quarterly* 33, n° 3, Setembro de 2003, pág. 8.

Um assunto de grande relevância em que se pode observar nítida mudança de posição dos democratas após os ataques foi a questão da defesa nacional antimísseis. Os democratas, aproveitando o curto período de maioria que obtiveram no Senado em 2001⁶⁰, criticavam duramente as intenções do governo republicano de abandonar o Tratado Antimísseis Balísticos, um dos pilares da estabilidade internacional, o que para eles teria o objetivo de liberar o Pentágono para testes de tecnologia antimísseis. Após os atentados o Senado aprovou uma medida que autorizava recursos para os testes e aprovou a grande maioria dos altos gastos militares. Em dezembro de 2001 a Casa Branca anunciou a retirada dos Estados Unidos do tratado sem maiores repercussões no Congresso.

Em 2002, um dos temas de relevância da campanha das eleições para o Congresso era a possibilidade de Guerra ao Iraque. Procurando afastar-se do tema para não ser percebido como antipatriótico o Congresso aprovou uma resolução de guerra autorizando ações no país. Na Câmara foi aprovada por uma votação de 296 a favor e 133 contra e no Senado 77 a favor e 23 contra.

A história política norte-americana está marcada por inúmeras destas indas e vindas no congressional, representadas por momentos de maior deferência e enfrentamento às políticas presidenciais. Discute-se os motivos para esta oscilação. Em *Congress and the Critical Foreign Policy Issues: Past, Present and Future*, Marie Henehan⁶¹ interpreta

⁶⁰ Em maio de 2001 o Senado passou para o controle dos democratas quando o senador Jim Jeffords (Vermont) trocou o partido republicano pelo status de independente. Em 2003 o Senado voltou para o controle dos republicanos.

⁶¹ HENEHAN, Marie T. *Congress and the Critical Foreign Policy Issues: Past, Present and Future*. Extensions, Primavera de 2001, pág. 1.

este movimento como momentos em que temas internacionais ganham maior ou menor atenção na agenda dos congressistas, conforme expresso no trecho a seguir:

“(...) Congress is assertive on foreign policy only every generation or so and only on certain salient, critical issues. (...) When such an issue comes onto the agenda, it produces a great deal of debate within society as a whole, within Congress, and between Congress and the president. During this period of debate, Congress has the opportunity to take a role in shaping the overall policy regarding the critical issue. (...) Thus, the overall pattern in congressional activism on foreign policy is that it rises and falls with the rise and resolution of critical foreign policy issues that originate in the international system.”

Lindsay⁶² adiciona outros elementos à análise e apresenta a flutuação como resultante da seguinte dinâmica:

“When Americans believe they face few external threats—or think that international engagement could itself produce a threat—they see less merit in deferring to the White House on foreign policy and more merit to congressional activism. Debate and disagreement are not likely to pose significant costs; after all, the country is secure. When Americans believe the country faces an external threat, however, they quickly convert to the belief that the country needs strong presidential leadership. Congressional dissent that was previously acceptable suddenly looks to be unhelpful meddling at best and unpatriotic at worst.”

⁶² LINDSAY, James M. *Deference and Defiance: The Shifting Rhythms of Executive-Legislative Relations in Foreign Policy*. *Presidential Studies Quarterly* 33, n° 3, Setembro de 2003, pág. 532.

O autor ressalta que os congressistas, conscientes destes sentimentos, atuam de forma a não prejudicar sua imagem perante o eleitorado. Para Fisher⁶³, trata-se de abdicação do Congresso de suas funções legislativas. Nathan e Oliver⁶⁴, por outro lado, ao falarem sobre o poder de o Congresso declarar guerra apresentam o seguinte argumento proferido pelo Senador Arthur Vandenberg:

“The trouble is that these ‘crises’ never reach Congress until they have developed to a point where Congressional discretion is pathetically restricted. When things finally reach a point where a President asks us to ‘declare war’ there usually is nothing left except to ‘declare war’.”

Apesar de ser possível identificar momentos de maior ativismo congressional em política externa há uma série de limites estruturais e legais para ação da instituição. O tamanho do Congresso, suas divisões internas, a lentidão do processo legislativo e o insuficiente acesso à informações dificultam ações conjuntas em torno de um mesmo objetivo. Além disso, como já mencionado, o Congresso tem perdido importantes disputas de poder com a Casa Branca nas cortes norte-americanas. O Presidente, neste sentido, possui vantagem em relação ao Congresso na liderança do processo de formulação de política externa⁶⁵. As seguintes características demonstram a vantagem presidencial sobre o Legislativo:

- Representa o eleitorado nacional e não apenas um distrito ou estado o que dá maior legitimidade na escolha dos interesses nacionais;

⁶³ FISHER, Louis. *The War Power: No Checks, no Balance* in CAMPBELL, Colton, RAE, Nicol C. e STACK, John F. Jr. “Congress and the Politics of Foreign Policy”. New Jersey: Prentice Hall, 2003, pág. 12.

⁶⁴ *op. cit.*, pág. 74.

⁶⁵ *Ibid*, pág. 109.

- O Presidente é o líder do partido e por isto conta com apoio dentro de seu partido (no Congresso, nos estados e representantes locais);
- O Presidente diferente do Congresso não entra em recesso o que permite maior continuidade das políticas;
- O Presidente por ser o Chefe do Executivo (*Chief Executive Officer* – CEO) é o chefe de toda a burocracia federal, o que lhe dá maior controle da máquina administrativa;
- O Presidente possui amplo controle das informações, pois as agências de inteligência, o corpo diplomático e as Forças Armadas são todas parte do Executivo.

Capítulo 7 – Os Comitês

7.1 - Estrutura dos Comitês

O Congresso divide suas atividades legislativas, administrativas e de monitoramento em comitês e subcomitês. Estas “pequenas legislaturas” têm a função de monitorar atividades do governo, identificar assuntos para revisão legislativa, analisá-los e recomendar ações ao plenário. Outra parte importante da atividade legislativa são as investigações de possíveis atividades transgressoras de funcionários públicos. Para realizar estas funções o Congresso constantemente colhe informações, compara e analisa alternativas de legislação⁶⁶.

Nem sempre foi assim, a Constituição norte-americana não estipulava existência de comitês permanentes no Congresso e por um século prevaleceram apenas comitês temporários. Os primeiros comitês permanentes datam de 1816 no Senado e 1822 na Câmara. O moderno sistema de comitês é estruturado pelo Ato de Reorganização Legislativa de 1946⁶⁷. A Regra X da Câmara e a Regra XXV do Senado determinam a organização geral dos comitês e estipulam a jurisdição de cada. As regras determinam que cada comitê deve elaborar suas normas internas desde que não contradigam preceitos gerais da casa em que está situado. Dentro destas regras, os comitês estabelecem linhas de atuação em termos organizacionais, estruturais e procedimentais. Para realizar tarefas mais específicas e analisar aspectos particulares das questões os comitês designam

⁶⁶ CARR, Thomas P. *Committee Types and Roles*. Relatório CRS. 14 de Fevereiro de 2002, pág. 1.

⁶⁷ SCHNEIDER, Judy. *House Committee Jurisdiction and Referral: Rules and Practice*. Relatórios CRS. 21 de Janeiro de 1999, pág. 1.

subcomitês. As regras, prerrogativas e autonomia dos subcomitês variam em cada caso, sendo que gozam de relativa autonomia no processo legislativo pois recaem sobre eles poucas regras das casas e dos partidos. Esta autonomia dos subcomitês é resultado das controversas reformas congressuais dos anos 70.

Para Hook⁶⁸, que apresenta uma visão positiva, as reformas ao darem maior poder aos subcomitês teriam criado mais oportunidades para que congressistas iniciassem discussões acerca de temas de política externa. O autor afirma que apesar de a estrutura ter se tornado mais fragmentada o que, por vezes, poderia dificultar a identificação dos interesses em comum, as mudanças teriam feito com que os congressistas sentissem necessidade de obter conhecimento sobre mais temas aproximando-se, desta forma, de grupos de interesse e eleitores. Por outro lado, Nathan e Oliver⁶⁹ defendem que as reformas teriam sido feitas para aumentar o poder dos congressistas ao ampliar o secretariado de cada membro e diminuir o controle das lideranças partidárias. Além disso, com a introdução da votação eletrônica em que os registros dos votos ficam disponíveis ao público, os membros do Congresso, ao perder o anonimato, tenderiam a votar apenas em medidas populares com seu eleitorado, causando impasses no processo legislativo. Independentemente das divergências acerca das reformas, o importante para a análise é que elas abriram a oportunidade para membros serem diretores de subcomitês e de servir como representante do partido da minoria nos comitês⁷⁰.

O diretor de cada comitê e a maior parte de seus membros provém do partido majoritário, os restantes do partido minoritário. Cabe às lideranças a determinação da

⁶⁸ *op. cit.*, pág. 133.

⁶⁹ *op.cit.*, pág. 85.

⁷⁰ SENADO. *Senate Committees*. 2006, pág. 6.

proporção de membros do partido minoritário e majoritário na composição dos comitês. O diretor tem 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 do orçamento do comitê. Os partidos são responsáveis pela distribuição dos membros pelos comitês e cada comitê distribui seus membros pelos subcomitês. Existem regras nas duas casas que limitam o número de comitês de que um membro pode fazer parte⁷¹.

No Congresso existem três tipos principais de comitês: Permanentes (*Standing*), Específicos (*Select*) e Conjuntos (*Joint*)⁷². Os comitês do Senado são divididos por relevância em três categorias, da maior para menor: classe A, B e C⁷³. Os comitês permanentes são painéis fixos com jurisdição estipulada nas regras do Congresso. Analisam projetos de leis, supervisionam agências, programas e atividades de áreas sob sua jurisdição. A maioria dos comitês recomenda gastos para operações e programas do governo dentro de níveis pré-estabelecidos. Os Comitês de Alocação de Recursos são os responsáveis pela definição destes patamares.

Os comitês específicos são designados para funções particulares: conduzir investigações, estudos e alguns possuem capacidade de analisar e recomendar medidas ao plenário, podendo ser permanentes ou temporários. Muitas vezes, este tipo de comitê é estabelecido pois o tema a ser analisado se enquadraria na jurisdição de múltiplos comitês ou se determinado aspecto de um tema precisa ser estudado em maior profundidade. Por vezes a designação utilizada não é “permanente” e sim “especial” como no caso do

⁷¹ VINCENT, Carol H. *The Committee System in the US Congress*. 10 de Maio de 1995, pág. 1.

⁷² CARR, Thomas P. *Committee Types and Roles*. 14 de Fevereiro de 2002, pág. 1.

⁷³ SENADO. *Senate Committees*. 2006, pág. 1.

Comitê Especial sobre Envelhecimento ou não é utilizada nenhuma designação específica como no Comitê de Assuntos Indígenas.

Os comitês conjuntos são painéis permanentes responsáveis pelas tarefas envolvidas na manutenção do Congresso. Fazem parte de comitês conjuntos tanto membros do Senado quanto da Câmara, alternando entre as casas a diretoria dos comitês. Deve-se destacar particularmente a importância dos comitês de conferência, painéis temporários para resolver diferenças no texto das versões de um projeto de lei aprovados pela Câmara e Senado.

Na atual legislatura, a 109^a, que corresponde aos anos 2005 e 2006, operam no Senado 24 comitês⁷⁴, sendo 16 permanentes, 4 específicos e 4 conjuntos. Dos dezesseis comitês permanentes do Senado doze são da classe A: Agricultura; Alocação de Recursos; Forças Armadas; Serviços Bancários; Assuntos Relativos a Habitação e Urbanismo; Comércio, Ciência e Transporte; Recursos Energéticos e Naturais; Meio Ambiente e Serviços Públicos; Finanças; Relações Exteriores; Recursos Trabalhistas e Humanos; Assuntos Governamentais e Judiciário. Com menos prestígio há os comitês da classe B: Orçamento; Regras e Administração; Micro Empresas e Assuntos Relativos a Veteranos. Não há comitês permanentes de classe C. Dos comitês específicos há dois classe B, Comitê Específico de Inteligência e Comitê Especial para Envelhecimento, e dois classe C, Comitê de Assuntos Indígenas e Comitê Específico Sobre Ética. Quanto aos comitês conjuntos estão em vigor atualmente o Comitê Econômico Conjunto de classe B e os de classe C: Comitê Conjunto Para a Biblioteca do Congresso, Comitê Conjunto sobre Impressão e Comitê Conjunto Sobre Taxas.

⁷⁴ Lista de Comitês:

http://www.senate.gov/pagelayout/committees/d_three_sections_with_teasers/committees_home.htm

Na Câmara operam 25 comitês⁷⁵, 20 comitês permanentes, 2 comitês específicos e 3 comitês conjuntos. Atualmente em vigor há os comitês permanentes: Agricultura, Alocação de Recursos, Forças Armadas, Orçamento, Educação e Força de Trabalho, Energia e Comércio, Serviços Financeiros, Reforma Governamental, Segurança Nacional, Administração da Câmara dos Representantes, Relações Internacionais, Judiciário, Recursos, Regras, Ciência, Padrões de Conduta Oficial, Transporte e Infra-estrutura, Assuntos Relacionados a Veteranos, *Ways and Means* (para impostos, dívida externa e legislação sobre comércio). Dos comitês específicos: Comitê Específico Permanente de Inteligência e o Comitê Específico Bipartidário para Investigação da Preparação e das Respostas ao Furacão Katrina. Dos comitês conjuntos tem-se: Comitê Conjunto Econômico, Comitês Conjunto sobre Impressão e Comitê Conjunto sobre Taxas.

7.2 - Comitê de Relações Exteriores do Senado e Relações Internacionais da Câmara dos Representantes

Apesar de surgir formalmente apenas em 1822, o Comitê de Relações Internacionais da Câmara dos Representantes⁷⁶ tem suas origens no Comitê Secreto de Correspondência de 1775, tendo o nome alterado para Comitê para Relações Exteriores em 1777. Criado com o objetivo de “*manter correspondência com o Reino Unido, a Irlanda e as outras partes do mundo*” foi a primeira instituição de representação dos

⁷⁵ Lista de Comitês: <http://www.house.gov/house/CommitteeWWW.shtml>

⁷⁶ Site do Comitê de Relações Internacionais da Câmara dos Representantes: http://wwwc.house.gov/international_relations

Estados Unidos no exterior. Após a Constituição foram designados vários comitês específicos para tratar de assuntos de política externa e em 1822 o comitê foi criado com o nome Comitê de Assuntos Exteriores. Após algumas trocas, em 1995, estabeleceu-se o nome Comitê de Relações Internacionais. Apesar de ser um dos muitos comitês com jurisdição sobre política externa na Câmara, o Comitê de Relações Internacionais possui a importante responsabilidade de autorizar assistência internacional militar e econômica.

O Comitê de Relações Exteriores do Senado⁷⁷ é dos onze comitês originais da casa tendo sido estabelecido em 10 de Dezembro de 1816. Havia razões funcionais e políticas para a criação de um comitê permanente para relações exteriores. Durante os 27 primeiros anos do Senado mais de 200 comitês lidavam com questões de política internacional e não havia regras de procedimento em relação a tratados e assuntos legislativos. A prática então consistia na criação de comitês temporários para cada lei ou tratado que surgisse. Havia poucos congressistas com conhecimentos na área para o estabelecimento de um comitê permanente. Em 1816 haviam crescido as atribuições do Senado quanto a assuntos de defesa nacional devido a Guerra de 1812. Segundo dados do *Records of the Committee on Foreign Relations*⁷⁸ não há apenas um estudo que compreenda toda a história do comitê, mas sim diversos estudos acerca de períodos específicos ou aspectos das atividades desenvolvidas.

Os registros do comitê posteriores a IIª Guerra Mundial refletem as mudanças instituídas pelo Ato de Reorganização de 1946. Pela primeira vez foi instituída uma pequena equipe profissional liderada por Francis Wilcox para assessorar os congressistas e as funções do comitê foram expandidas para abarcar o crescente papel dos Estados

⁷⁷ Site do Comitê de Relações Exteriores do Senado: <http://foreign.senate.gov/>

⁷⁸ NATIONAL ARCHIVES. *Records of the Committee on Foreign Relations (1816 – 1988)*, Capítulo 10.

Unidos no mundo. Se compararmos a jurisdição do comitê em 1947 e 1982, é possível perceber o crescimento das responsabilidades. Em 1947 os assuntos tratados pelo comitê incluíam a relação dos Estados Unidos com nações estrangeiras, tratados, estabelecimento de fronteiras entre os Estados Unidos e os países vizinhos, proteção de expatriados, neutralidade, conferências e congressos internacionais, a Cruz Vermelha Norte-Americana, intervenções no exterior e declarações de guerra, medidas relativas ao serviço diplomático, aquisição de terras e prédios para embaixadas, medidas para incentivar o comércio internacional, Nações Unidas, organizações monetárias e financeiras internacionais e empréstimos internacionais.

Entre 1947 e 1982 o conceito de neutralidade tornou-se obsoleto, enquanto outras áreas foram adicionadas: assistência econômica, militar, técnica e humanitária, aspectos globais do uso de energia nuclear, direito internacional, assuntos científicos e sua ligação com temas de política externa e Comitê Internacional da Cruz Vermelha. Neste período, foram adicionadas ao comitê a missão de monitorar os acordos internacionais dos Estados Unidos e a aprovação de leis para todas as agências de relações exteriores exceto a CIA.

A seguir a jurisdição atual dos comitês:

- Comitê de Relações Internacionais da Câmara dos Representantes⁷⁹

(1) Relations of the United States with foreign nations generally.

(2) Acquisition of land and buildings for embassies and legations in foreign countries.

(3) Establishment of boundary lines between the United States and foreign nations.

(4) Export controls, including nonproliferation of nuclear technology and nuclear hardware.

(5) Foreign loans.

⁷⁹ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Câmara dos Representantes. Regra X.

(6) *International commodity agreements (other than those involving sugar), including all agreements for cooperation in the export of nuclear technology and nuclear hardware.*

(7) *International conferences and congresses.*

(8) *International education.*

(9) *Intervention abroad and declarations of war.*

(10) *Diplomatic service.*

(11) *Measures to foster commercial intercourse with foreign nations and to safeguard American business interests abroad.*

(12) *International economic policy.*

(13) *Neutrality.*

(14) *Protection of American citizens abroad and expatriation.*

(15) *The American National Red Cross.*

(16) *Trading with the enemy.*

(17) *United Nations organizations.*

- **Comitê de Relações Exteriores do Senado**⁸⁰

(1) *Acquisition of land and buildings for embassies and legations in foreign countries.*

(2) *Boundaries of the United States.*

(3) *Diplomatic service.*

(4) *Foreign economic, military, technical, and humanitarian assistance.*

(5) *Foreign loans.*

(6) *International activities of the American National Red Cross and the International Committee of the Red Cross.*

(7) *International aspects of nuclear energy, including nuclear transfer policy.*

(8) *International conferences and congresses.*

(9) *International law as it relates to foreign policy.*

⁸⁰ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Senado. Regra XXV.

(10) *International Monetary Fund and other international organizations established primarily for international monetary purposes (except that, at the request of the Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs, any proposed legislation relating to such subjects reported by the Committee on Foreign Relations shall be referred to the Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs).*

(11) *Intervention abroad and declarations of war.*

(12) *Measures to foster commercial intercourse with foreign nations and to safeguard American business interests abroad.*

(13) *National security and international aspects of trusteeships of the United States.*

(14) *Ocean and international environmental and scientific affairs as they relate to foreign policy.*

(15) *Protection of United States citizens abroad and expatriation.*

(16) *Relations of the United States with foreign nations generally.*

(17) *Treaties and executive agreements, except reciprocal trade agreements.*

(18) *United Nations and its affiliated organizations.*

(19) *World Bank group, the regional development banks, and other international organizations established primarily for development assistance purposes.*

The Committee is also mandated by Senate Rule XXV.1(j)(2) to study and review, on a comprehensive basis, matters relating to the national security policy, foreign policy, and international economic policy as it relates to foreign policy of the United States, and matters relating to food, hunger, and nutrition in foreign countries, and report thereon from time to time.

(b) *OVERSIGHT.* — *The Committee also has a responsibility under Senate Rule XXVI.8, which provides that “. . . each standing Committee . . . shall review and study, on a continuing basis, the application, administration, and execution of those laws or parts of laws, the subject matter of which is within the jurisdiction of the Committee.”*

(c) *“ADVICE AND CONSENT” CLAUSES.* — *The Committee has a special responsibility to assist the Senate in its constitutional function of providing “advice and consent” to all treaties entered into by the*

United States and all nominations to the principal executive branch positions in the field of foreign policy and diplomacy.

É interessante ressaltar o fato de ambos declararem responsabilidade por declarações de guerra. De exclusivo, o encargo da Câmara por declarações de neutralidade e do Senado de aconselhamento e consentimento às nomeações e tratados realizados pelo Executivo. Lindsay⁸¹ coloca: “*jurisdiction is not destiny*”. Esta afirmação traduz o caráter da análise a seguir que compara a atuação dos principais comitês envolvidos com temas de política externa.

7.3 – Comitês com jurisdição em política externa

Apesar de haver críticas à quantidade de comitês do Congresso que lidam com temas de política externa, a verdade é que apenas oito possuem jurisdição formal sobre o tema, são eles: Relações Exteriores do Senado, Relações Internacionais da Câmara dos Representantes, Forças Armadas, Alocação de Recursos e Inteligência das duas casas.

Outros comitês também se envolvem com assuntos relacionados à política externa, mas os acima citados tendem a tratar do tema em maior profundidade. Temas de política externa poderiam ser enquadrados em quase todos os outros comitês, mas na maioria das vezes, o assunto é tratado apenas pelos que possuem jurisdição formal. A principal razão para tanto é a grande limitação ao peso real das decisões destes outros comitês, em especial na área de alocação de recursos, pois os comitês só possuem poder para designar fundos para os temas de sua jurisdição. Com isso, ao tratar de tema fora de

⁸¹ LINDSAY, James M. *Congress and the Politics of US Foreign Policy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994, pág. 75.

sua jurisdição a capacidade de um comitê influenciar políticas fica muito afetada, tornando-o ator marginal na discussão. Sendo que os comitês possuem autonomia entre si e em relação ao plenário, a difícil tarefa de coordenar as atividades de comitês com jurisdições próximas cabe às lideranças dos partidos de cada casa.

O Comitê de Relações Exteriores do Senado e o Comitê de Relações Internacionais da Câmara dos Representantes são os responsáveis primordiais pelos temas de política externa. Ambos gozam de relativo prestígio e oferecem visibilidade a seus membros frente à opinião pública, líderes estrangeiros, organizações intergovernamentais e grupos de interesse - domésticos e externos. Entretanto, por tratar de temas internacionais, a participação nestes comitês traz poucos ganhos junto ao eleitorado em geral.

Lindsay⁸² afirma que o poder do Comitê de Relações Exteriores Senado diminuiu sensivelmente após o Vietnã. Os motivos para tanto teriam sido tanto internos quanto externos. Externamente, houve a sensível perda de importância dos tratados e a diminuição de deliberações sobre ajuda internacional. No âmbito interno, o comitê teria enfraquecido devido a uma combinação de divisão partidária e liderança fraca. Durante os anos 70 e 80, o aumento das diferenças entre Democratas e Republicanos teria levado a uma situação de impasse, que adicionada ao fato de terem passado pelo comitê diretores pouco dinâmicos, ou seja, com pouca disposição para disputar temas com outros comitês, aumentava a crise. Ao mesmo tempo, novos temas de relações exteriores como a modernização das forças armadas e aumento de temas de comércio estavam aparecendo

⁸² Ibid, pág. 55.

na agenda do Congresso e comitês mais fortes passaram a travar batalhas intensas para adicioná-los a suas jurisdições.

O Comitê de Relações Internacionais da Câmara dos Representantes, por outro lado, por não ter responsabilidade na aprovação de tratados internacionais e nomeações nunca teria gozado de muita visibilidade. Apenas na década de 70 com o ressurgimento do ativismo congressual em política externa o comitê de Relações internacionais teria passado a ter algum destaque. Com o aumento do número de congressistas dispostos a confrontar políticas presidenciais o monitoramento do executivo passou a ser prioridade. Com isso, dobrou o número de audiências nos comitês e subcomitês e passou-se a deliberar sobre maior número de projetos de lei. Um dos períodos mais favoráveis para o Comitê de Relações Internacionais teria sido após 1981, em que, tendo assumido a presidência um candidato republicano com maioria republicana no Senado, os deputados democratas passaram a utilizar o comitê como espaço para confrontação à política externa do governo Reagan.

O baixo poder de influência política dos dois comitês não os faz irrelevantes. Na medida em que a política externa é influenciada tanto por legislação como por debate público, o Congresso possui o poder de influenciar o debate público. Membros destes comitês tornam-se referência no debate de política externa. Diferente dos anteriores, os Comitês das Forças Armadas das duas casas atraem legisladores pela possibilidade de decidir sobre os recursos financeiros envolvidos nas operações do Pentágono. Membros destes comitês provêm, geralmente, de estados com grandes bases militares ou empresas de defesa⁸³.

⁸³ Ibid, pág. 59.

Durante os primeiros anos da Guerra Fria os comitês das Forças Armadas tiveram papel pequeno nos assuntos de defesa e política externa, mas a partir da década de 70, os comitês, principalmente o do Senado, passaram a ser os principais atores no Congresso na área de políticas de defesa. Ademais, com diminuição do papel do Comitê de Relações Exteriores do Senado o Comitê das Forças Armadas do Senado passou também a atuar em temas de política externa. Quando nos anos 80 a administração Reagan tentou redefinir o Tratado Antimísseis Balísticos para poder incluir testes de tecnologia de defesa estratégica, a voz no Congresso a se posicionar contra foi a do senador Sam Nunn, então diretor do Comitê das Forças Armadas do Senado. Durante o debate sobre a operação *Desert Shield*, as primeiras audiências ocorreram neste comitê. E ainda, quando a União Soviética ruiu o mesmo senador Nunn foi o responsável pela organização de pacote de ajuda às ex-repúblicas soviéticas.

Este ativismo do Comitê das Forças Armadas do Senado pode ser explicado por quatro motivos principais. Primeiro, o crescimento vertiginoso do processo anual de autorização. A Emenda Russell de 1959 estipulou que o processo de alocação de recursos de defesa deveria ser precedido por autorizações congressuais anuais. Os comitês foram incluindo na lista do orçamento de defesa responsabilidade por cada vez mais programas ganhando, com isso, maior importância no processo em uma queda de braço com o Departamento de Defesa. Um segundo fator teria sido o aumento de importância dos subcomitês após as reformas congressuais da década de 70. O aumento do número de subcomitês e de funcionários nos comitês resultou em maior poder de monitoramento das ações do Departamento de Defesa. Um terceiro fator a ser mencionado teria sido a dissolução do consenso congressual em política externa após a Guerra do Vietnã,

resultando em incentivo aos congressistas mais pacíficos de participar dos debates de defesa. Por último, a emergência de diretores fortes nos comitês resultou em lideranças com maior disposição para travar disputas por temas com outros comitês.

Poderosa fonte de influência do Congresso nos rumos da política externa os Comitês de Alocação de Recursos decidem sobre arrecadação e gastos do governo. Os subcomitês destes comitês, diferente dos outros no Congresso, funcionam de forma autônoma. São eles: Subcomitê para Desenvolvimento de Energia e Água, Subcomitê para Agricultura, Desenvolvimento Rural, Administração de Alimentos e Drogas, Subcomitê para Defesa, Subcomitê para Operações Exteriores, Financiamento de Exportações, Subcomitê para Segurança Nacional, Subcomitê para o Interior e Meio Ambiente, Subcomitê para Trabalho, Saúde e Serviços Humanos e Educação, Subcomitê para Qualidade de Vida dos Militares e Assuntos Relacionados a Veteranos, Subcomitê para Ciências, Departamento de Estado, Justiça e Comércio e Subcomitê para Transporte, Tesouro, Habitação e Desenvolvimento Urbano. Os membros dos comitês de alocação de recursos são conhecidos como *budgeteers*, parlamentares que analisam as minúcias dos programas governamentais tentando achar meios de poupar recursos e não como formadores de opinião sobre os assuntos. As discussões substanciais são realizadas pelos comitês que possuem poder de propor designação de recursos.

Apesar de não serem os membros dos comitês de alocação de recursos os congressistas diretamente envolvidos nas discussões substanciais, este “poder da bolsa” que possuem constitui importante fonte de poder para o Congresso como um todo. Por séculos os tratados internacionais ocuparam papel de destaque na agenda congressual, mas a partir da segunda metade do século XX os presidentes passaram a resolver

questões internacionais por meio de acordos executivos por não necessitarem de aprovação do Senado. Inicialmente utilizados para resolução de questões comerciais, ao serem legitimados pelas cortes norte-americanas, tornaram-se mecanismos correntes para tratar assuntos internacionais. Tendo este poder usurpado, o maior instrumento do Congresso para moldar a política externa passou a ser o “poder da bolsa”, que consiste na decisão sobre alocação de recursos para políticas governamentais, não apenas por representar mecanismo de controle mútuo entre os poderes, mas por possibilitar maior controle por parte do Legislativo das alternativas de políticas públicas e ser forma de pressionar o Executivo por mudanças na política externa.

Os Comitês Específicos de Inteligência da Câmara e do Senado são os mais recentes na discussão de temas de política externa. Durante as primeiras décadas da Guerra Fria o Congresso evitou envolver-se nos assuntos da comunidade de inteligência, mas nos anos 70, após descobrirem que a CIA havia violado leis norte-americanas, a instituição resolveu criar em 1976 (Senado) e 1977 (Câmara) os comitês de inteligência. Apesar de terem sido criados como comitês específicos, na realidade possuem a mesma importância que os permanentes. A intenção de criá-los como específicos foi determinar prazos de duração, podendo ser renovados (a cada 6 anos na Câmara e 8 no Senado). Com isso, os congressistas pretendiam limitar a possibilidade de membros dos comitês serem cooptados por membros da comunidade de inteligência.

Entre as dificuldades do trabalho dos comitês de inteligência da Câmara e do Senado estão a dependência de informações disponibilizadas pelo Executivo e a impossibilidade de compartilhar informações entre as casas. A avaliação dos resultados

dos comitês de inteligência é difícil de realizada por tratarem de assuntos sigilosos. Raramente são realizadas audiências públicas e as decisões e relatórios são secretos.

Para Vincent⁸⁴, a influência dos comitês do Congresso ultrapassa a mera transformação de projetos em lei. O diretor e o membro sênior do partido majoritário (*ranking member*) do comitê que analisou uma medida são incumbidos de administrar o processo deliberativo no plenário. Desta forma, planejam estratégias de apresentação da medida, controlam o tempo do debate, respondem a questionamentos de colegas, trabalham para evitar emendas indesejadas e formulam coalizões a favor de suas posições. Na Câmara, membros dos comitês têm prioridade na proposição de emendas no plenário. Além disso, se for instituído comitê de conferência para lidar com as diferenças nas versões das duas casas, membros deste comitê serão chamados a fazer parte destas negociações.

A aprovação das medidas pelo plenário também são parte complexa do processo legislativo. As discussões no plenário constituem a oportunidade de grupos de interesse internos e congressistas não membros dos comitês do assunto em questão de influenciarem o debate. O número de grupos majoritários (*caucus*), de interesses regionais, políticos, ideológicos, étnicos e econômicos tem apenas aumentado nos últimos anos.

⁸⁴ *op. cit.*, pág. 6.

Conclusão

A presente pesquisa buscou elucidar aspectos do sistema político dos Estados Unidos pouco oferecidos na literatura nacional. A análise do sistema político norte-americano, do processo legislativo, das características da estrutura institucional do Congresso e o aprofundamento no estudo do sistema de comitês da instituição levaram à percepção de que a participação do Congresso no processo de formulação da política externa norte-americana não possui explicação única. Confirmou-se o exposto por Evangelista⁸⁵ na citação da introdução deste trabalho de que:

“In the United States, bureaucracy is part of the political struggle”.

Ao longo da pesquisa foi possível perceber que os elementos que definem o comportamento do Congresso são tanto externos quanto internos e que as ações congressuais não se explicam por motivos individuais. A intensidade e forma da participação do Congresso no debate de temas de política externa é resultado das diferenças entre o Executivo e o Legislativo e das diferenças internas.

Quanto a fatores externos identificou-se que na história dos Estados Unidos os presidentes tenderam a liderar o processo de formulação de política externa em tempos de crise nacional, guerras e quando cresce o interesse da opinião pública por assuntos internacionais. E quanto aos fatores internos, como poderia ser avaliada a atuação do Congresso? Seria pela eficiência na transformação de projetos de lei sobre política

⁸⁵ EVANGELISTA, Matthew. *Domestic Structure and International Change* in DOYLE, Michael W. & IKENBERRY, G. John. “New Thinking in International Relations Theory”. Westview Press, Colorado, 1997, pág. 205.

externa em ações reais, pela quantidade de leis aprovadas, pelos resultados das medidas aprovadas, por influenciar o debate na sociedade, pelo ativismo congressional ou por ter visões próprias sobre o assunto e confrontar políticas do Executivo?

Os autores divergem entre si acerca da importância da participação do Legislativo no processo. Ao analisar a opinião de analistas do cenário político norte-americano, Lindsay⁸⁶ descreve duas linhas principais nas quais se dividem: os “Irreconciliáveis” que defendem que o Congresso retira o papel de liderança do Presidente na condução do tema e os “Céticos” para os quais os poucos ganhos políticos advindos de temas de política externa fazem com que os membros do Congresso tenham interesse apenas superficial pelo tema. Para o autor, nenhuma das abordagens compreende o real papel do Congresso, sendo que os primeiros exagerariam no ativismo da instituição em política externa e os últimos errariam ao considerar influência apenas a habilidade de transformar preferências em lei, desconsiderando a importância do poder da atuação indireta dos congressistas.

Considere-se a seguinte afirmação:

*“Greater participation by elected representatives in decision making cannot, of course, guarantee a sound foreign policy. But in principle at least, an indifferent Congress makes it harder to achieve good decisions.”*⁸⁷

Como a percepção geral no público norte-americano é a de que a política externa é feita pelo Executivo a tendência nos artigos sobre participação do Legislativo no processo é a

⁸⁶ LINDSAY, James. *Congress and the Politics of US Foreign Policy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994, pág. 2.

⁸⁷ WEISSMAN, Stephen R. *A Culture of Deference: Congress's Failure of Leadership in Foreign Policy*. New York: BasicBooks, 1995, pág. 3.

defesa do ativismo congressional. O autor da citação acima, Weissman, ao afirmar que a participação do Congresso não garante melhores políticas, coloca importante elemento na discussão: o da eficiência. Ao discutir a questão da eficiência do processo legislativo, Auerswald⁸⁸ ressalta que:

“Policymaking in a separation-of-powers system necessitates compromise – with congressional chambers, between chambers and between branches of government. And compromise by definition means agreeing to policies that from any particular perspective are less than perfect.”

A exceção a esta regra, para o autor, seria o poder de o Senado dar conselhos e consentimento às políticas do Executivo. Esta constituiria a melhor forma da casa influenciar a política externa a longo prazo.

Quanto ao sistema de poderes separados, Nathan e Oliver⁸⁹ afirmam que *“The Constitution militates against coherence and efficiency.”* na medida em que estipula um complexo esquema de controle mútuo (*check and balance*) entre as instituições. A criação deste sistema de supervisão cruzada teria origem na crença dos “Pais Fundadores” de que:

“the pattern of overlapping, shared and even conflicting powers was deemed a necessary price to pay to protect transcendent republican values.”

A consequência desta divisão, para os autores, estaria expressa no fato de que:

⁸⁸ AUERSWALD, David P. *Advice and Consent: The Forgotten Power* in CAMPBELL, Colton, RAE, Nicol C. e STACK, John F. Jr. “Congress and the Politics of Foreign Policy”. New Jersey: Prentice Hall, 2003, pág. 44.

⁸⁹ *op. cit.*, pág. 238, 237 e 236.

“(...) the American system is inefficient, even dangerous, for a policy-making system (...)” (e por isso) “American institutions and processes need protection from the ‘excesses of democracy’.”

Nathan e Oliver explicam que por este motivo o Executivo, durante a Guerra Fria, teria tido que centralizar e racionalizar instituições e processos de formulação política para enfatizar a flexibilidade e capacidade de gerar respostas no lidar com um meio internacional perigoso e complexo.

Lindsay⁹⁰, por outro lado, afirma que:

“(...) while a less active Congress would make US foreign policy making more efficient, efficiency does not necessarily mean better decisions.”

O envolvimento ativo da instituição em temas de defesa e política externa seria positivo pois:

“Congressional debate strengthens the president’s bargaining leverage abroad in some circumstances, subjects administration proposals to useful political scrub and legitimizes whichever policies are eventually chosen”.

Nesta mesma linha Lee Hamilton⁹¹ argumenta que:

⁹⁰ LINDSAY, James M. *Congress and the Politics of US Foreign Policy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994, pág. 180 e 178.

⁹¹ CENTER ON CONGRESS. *The Dynamic Legislative Process*, item 6: Lee Hamilton Summary and Links.

“(...) the multiple stages and decision point through which a bill must pass have been set up less to promote efficiency than to enhance careful deliberation and to allow members of Congress to represent the views and interests of their constituents.”

Conclui-se que apesar de ser necessário reconhecer que os presidentes possuem vantagens na condução da política externa e que a estrutura institucional do Congresso não é propícia ao ativismo, o fato de muitas vezes a instituição ser ator menor no processo não a faz irrelevante.

Bibliografia

Documentos

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *Artigos da Confederação*. 1º de Março de 1781;

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Constituição. *The United States Constitution*. 21 de Junho de 1788;

The Federalist Papers. Disponível em:

<http://thomas.loc.gov/home/histdox/fedpapers.html>

- MADISON, James. n.º 48, 1º de Fevereiro de 1788;

- MADISON, James. n.º 39, data desconhecida;

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Resolução Conjunta do 93º Congresso dos Estados Unidos. *War Powers Resolution – Concerning the War Powers of Congress and the President*, 7 de Novembro de 1973.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Câmara dos Representantes. Regra X -

[http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-](http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=109_cong_house_rules_manual&docid=hruletx-67.pdf)

[bin/getdoc.cgi?dbname=109_cong_house_rules_manual&docid=hruletx-67.pdf](http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=109_cong_house_rules_manual&docid=hruletx-67.pdf)

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Senado. Regra XXV -

<http://www.senate.gov/~foreign/jurisdiction.html>

Relatórios do Congressional Research Service

BACH, Stanley. *Conference Committee and Related Procedures: An Introduction*. 29 de Julho de 1996. Disponível em: http://digital.library.unt.edu/govdocs/crs//data/1996/upl-meta-crs-304/96-708_1996Jul29.htm;

CARR, Thomas P. *Committee Types and Roles*. 14 de Fevereiro de 2002. (e versão atualizada de 1 de Abril de 2003) Disponível em: http://digital.library.unt.edu/govdocs/crs//data/2002/upl-meta-crs-2267/98-241gov_2002Feb14.pdf;

FISHER, Louis. *Committee Controls of Agency Decisions*. 16 de Novembro de 2005. Disponível em: http://digital.library.unt.edu/govdocs/crs//data/2005/upl-meta-crs-7932/RL33151_2005Nov16.pdf;

GRIMMETT, Richard F. *Foreign Policy Roles of the President and Congress*. 1º de Junho de 1999. Disponível em: <http://fpc.state.gov/fpc/6172.htm>;

KOSAR, Kevin R. *Regular Vetoes and Pocket Vetoes: An Overview*. 4 de Janeiro de 2006. Disponível em: <http://www.senate.gov/reference/resources/pdf/RS22188.pdf>;

SCHNEIDER, Judy. *House Committee Jurisdiction and Referral: Rules and Practice*. 21 de Janeiro de 1999. Disponível em: http://digital.library.unt.edu/govdocs/crs//data/1999/upl-meta-crs-901/98-175gov_1999Jan21.pdf;

_____. *Senate Committees: Categories and Rules for Committee Assignments*. 2 de Fevereiro de 2000 (e versão atualizada de 4 de Novembro de 2002).

Disponível em: http://digital.library.unt.edu/govdocs/crs//data/2000/upl-meta-crs-1113/98-183gov_2000Feb02.pdf;

_____. *House Committee Organization and Process: A Brief Overview*. 10

de Abril de 2001. Disponível em:

http://digital.library.unt.edu/govdocs/crs//data/2001/upl-meta-crs-1514/RS20465_2001Apr10.pdf;

_____. *Committee System Rules Changes in the House, 109th Congress*. 5

de Janeiro de 2005. Disponível em:

http://digital.library.unt.edu/govdocs/crs//data/2005/upl-meta-crs-7463/RS22018_2005Jan05.pdf;

VINCENT, Carol H. *The Committee System in the US Congress*. 10 de Maio de 1995.

Disponível em: http://digital.library.unt.edu/govdocs/crs//data/1995/upl-meta-crs-183/95-591gov_1995May10.htm.

Livros

ALLISON, Graham e ZELIKOV, Philip. *Essence of Decision – Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York: Longman, 1999;

ARAÚJO, Heloisa Vilhena (org.). *O Sistema Político dos EUA e suas Repercussões Externas*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (Funag) e Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI), 2005;

AUERSWALD, David P. *Advice and Consent: The Forgotten Power* in CAMPBELL, Colton, RAE, Nicol C. e STACK, John F. Jr. “Congress and the Politics of Foreign Policy”. New Jersey: Prentice Hall, 2003;

CAMPBELL, Colton C., RAE, Nicol C. e STACK, John F. Jr. *Congress and the Politics of Foreign Policy*. New Jersey: Prentice Hall, 2003;

CLARKE, Michael e WHITE, Brian. *Understanding Foreign Policy – The Foreign Policy Systems Approach*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2002;

EVANGELISTA, Matthew. *Domestic Structure and International Change* in DOYLE, Michael W. & IKENBERRY, G. John. “New Thinking in International Relations Theory”. Colorado: Westview Press, 1997;

EVANS, Peter & JACOBSON, Harold K. & PUTNAM, Robert D. *Double-Edged Diplomacy – International Bargaining and Domestic Politics*. Berkeley: University of California Press, 1993;

FIORINA, Morris. *Congress: Keystone of the Washington Establishment*. New Haven: Yale University Press, 1977;

FISHER, Louis. *The War Power: No Checks, no Balance* in CAMPBELL, Colton, RAE, Nicol C. e STACK, John F. Jr. "Congress and the Politics of Foreign Policy". New Jersey: Prentice Hall, 2003;

GREENBERG, Ellen. *The House and Senate Explained*. New York: W. W. Norton & Company, 1996;

GROOM, A.J.R. e LIGHT, Margot. *Contemporary International Relations: A Guide to Theory*. New York: St. Martin's Press, 1994;

HAMILTON, Lee & TAMA, Jordan. *A Creative Tension*. Washington: Woodrow Wilson Center Press, 2002.

HOOK, Steven W. *US Foreign Policy: The Paradox of World Power*. Washington: Congressional Quarterly Press, 2005;

KISSINGER, Henry. *Does America Need a Foreign Policy? – Toward a Diplomacy for the 21st Century*. New York: Touchstone Books, 2001;

LIGHT, Margot. *Foreign Policy Analysis* in GROOM, A.J.R. & LIGHT, Margot. "Contemporary International Relations: A Guide to Theory". New York: St. Martin's Press, 1994;

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

LOUIS, Fisher. *The War Power: no checks, no balance* in CAMPBELL, C., RAE, Nicol C. e STACK, John F. Jr. "Congress and the Politics of Foreign Policy". New Jersey: Prentice Hall, 2003;

NATHAN, James A. e OLIVER, James K. *Foreign Policy Making and the American Political System*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994;

ROSENAU, James N. *The Scientific Study of Foreign Policy*. New York: Nichols Pub. Co., 1980;

SINCLAIR, Barbara. *Unorthodox Lawmaking: New Legislative Processes in the US Congress*. Congressional Quarterly Press, 2000;

TOCQUEVILLE, Alexis de. *Democracy in America*. Kent: Wordsworth Classics of World Literature, 1998;

TULLO, Vigevani (org.). *Livre Comércio e Órgãos de execução da Política Comercial Norte-Americana: Gênese e Desenvolvimento do USTR nos anos 1960*. 1º Relatório Científico da pesquisa “Reestruturação Econômica Mundial e Reformas Liberalizantes nos Países em Desenvolvimento”. São Paulo: Fapesp, 2001-2002;

VIOTTI, Paul R. *American Foreign Policy and National Security – A Documentary Record*. New Jersey: Pearson Prentice Hall, 2005;

WEISSMAN, Stephen R. *A Culture of Deference: Congress’s Failure of Leadership in Foreign Policy*. New York: BasicBooks, 1995;

WILCOX, Francis O. *Congress, the Executive and Foreign Policy*. New York: Harper & Row, 1971.

Dissertações e Teses

GODINHO, Renato D. *Os Diplomatas do Capitólio – A Política Externa Norte-americana e a influência dos grupos de pressão no Congresso dos Estados Unidos*. 2005. Dissertação de Mestrado em Diplomacia do Instituto Rio Branco. Orientador: Carlos Henrique Cardim. Instituto Rio Branco, Brasília.

Artigos

BARILLEAUX, Ryan J. *Foreign Policy and the First Commander in Chief*. The McConnell Center for Political Leadership (Universidade de Louisville), 22 de Abril de 2005. Disponível em <http://www.mcconnellcenter.org/pdf/lectures/barilleaux.pdf>;

BENNET JR, Douglas J. *Congress in Foreign Policy: Who Needs It?* Foreign Affairs, Outono de 1978. Disponível em: <http://www.foreignaffairs.org/19780901faessay9882/douglas-j-bennet-jr/foreign-policy-and-the-democratic-process-congress-in-foreign-policy-who-needs-it.html>;

BIDEN, Joseph R. Jr. *A Democratic Viewpoint: Congress and the Foreign Policy*, US Foreign Policy Agenda, vol. 5, n° 1, Março de 2000. Disponível em: <http://usinfo.state.gov/journals/itps/0300/ijpe/pj51bide.htm>;

BRADLEY, Curtis A. e FLAHERTY, Martin S. *Executive Power Essentialism and Foreign Affairs: A Critique of the Vesting Clause Thesis*. Michigan Law Review, Vol. 102, 2004 . Disponível em: http://ssrn.com/abstract_id=505605;

BROOKINGS INSTITUTION. Brookings National Issues Forum. 14 de Outubro de 2003, Washington. *Foreign Policy and the Presidency*. Disponível em: <http://www.brookings.edu/comm/events/20031014.htm>;

CARL ALBERT RESEARCH AND STUDIES CENTER, THE. *Congress and Foreign Policy after the Cold War*. Extensions, Primavera de 2001. Disponível em: <http://www.ou.edu/special/albertctr/cachome.html>;

CENTER ON CONGRESS. *The Dynamic Legislative Process*. http://congress.indiana.edu/learn_about/launcher.htm#leg_proc;

_____. *The Legislative Process*. http://congress.indiana.edu/backgrounders/the_legislative_process.php;

CHACE, James. *Foreign Policy and the Democratic Process: Is a Foreign Policy Consensus Possible?* Foreign Affairs, Outono de 1978. Disponível em: <http://www.foreignaffairs.org/19780901faessay9880-p50/james-chace/foreign-policy-and-the-democratic-process-is-a-foreign-policy-consensus-possible.html>;

DUSEN, Michael H. van e HAMILTON, Lee H. *Foreign Policy and the Democratic Process: Making the Separation of Powers Work*. Foreign Affairs, Outono de 1978. Disponível em: <http://www.foreignaffairs.org/19780901faessay9881/lee-h-hamilton-michael-h-van-dusen/foreign-policy-and-the-democratic-process-making-the-separation-of-powers-work.html>;

ERICKSON, Audrae. *Lobbying Congress: A Key Way US Citizens Impact Foreign Policy*. US Foreign Policy Agenda, vol. 5, n° 1, Março de 2000. Disponível em: <http://usinfo.state.gov/journals/itps/0300/ijpe/pj51eric.htm>;

FEDERALIST SOCIETY. *Separation of Powers and Foreign Policy*. Federalist Society for Law and Public Policy Studies, Novembro de 1999; Disponível em: <http://www.fed-soc.org/Publications/practicegroupnewsletters/federalism/foreign-fedv3i3.htm>;

FEHLINGS, Gregory. *America's First Limited War*. Naval War College Review, vol. LIII, n° 3, Verão de 2000. Disponível em: <http://www.nwc.navy.mil/press/Review/2000/summer/art4-Su0.htm>;

FISHER, Luois. *Separation of Powers and Foreign Policy*. Federalist Society for Law and Public Policy Studies, Novembro de 1999. Disponível em: <http://www.fed-soc.org/Publications/practicegroupnewsletters/federalism/foreign-fedv3i3.htm>;

GLENNON, Michael J. *The Gulf War and the Constitution*. Foreign Affairs, Primavera de 1991. Disponível em: <http://www.foreignaffairs.org/19910301faessay6083/michael-j-glennon/the-gulf-war-and-the-constitution.html>;

HAASS, Richard N. *Think Tanks and US Foreign Policy: A Policy-Maker's Perspective*. US Foreign Policy Agenda, vol. 7, n° 3, Novembro de 2002. Disponível em: <http://usinfo.state.gov/journals/itps/1102/ijpe/pj73haass.htm>;

HAMILTON, Lee H. *Foreign Policy Consultation between the President and Congress*. George Washington University, Outubro de 1999. Disponível em: http://congress.indiana.edu/speeches/foreign_policy.php;

HENEHAN, Marie T. *Congress and the Critical Foreign Policy Issues: Past, Present and Future*. Extensions, Primavera de 2001. Disponível em: <http://www.ou.edu/special/albertctr/cachome.html>;

HENIFF Jr., Bill & KEITH, Robert. *Federal Budget Process Reform: A Brief Overview*. Congressional Research Service Report, Julho de 2004. Disponível em <http://www.fas.org/sgp/crs/RS21752.pdf>;

HUNTER, Robert E. *Think Tanks: Helping to shape US Foreign and Security Policy*. US Foreign Policy Agenda, vol. 5, nº 1, Março de 2000. Disponível em: <http://usinfo.state.gov/journals/itps/0300/ijpe/pj51hunt.htm>;

JOHNSON, Charles. *How our laws are made*. Junho de 2003. Disponível em: <http://thomas.loc.gov/home/lawsmade.toc.html>;

KING, Gary. *Political Parties and Foreign Policy: A Structuralist Approach*. Political Psychology, vol.7, nº 1, 1986. Disponível em: <http://gking.harvard.edu/files/PP7.pdf>

KITTREDGE, Jeremiah. *Presidents, Congress and the Use of Force: A Critique of Presidential Powers*. The History Cooperative, Novembro de 2003; Disponível em: <http://www.historycooperative.org/journals/ht/37.1/kittredge.html>;

LINDSAY, James M. *Congress and foreign policy: Why the Hill matters*. Political Science Quarterly, vol. 107, n° 4, Inverno de 1992. Disponível em: www.psqonline.org;

_____. *Looking for Leadership - Domestic Politics and Foreign Policy*. The Brookings Review, vol. 18, n° 1, Inverno de 2000; Disponível em: <http://www.brookings.edu/press/review/winter2000/lindsay.htm>;

_____. *Deference and Defiance: The Shifting Rhythms of Executive-Legislative Relations in Foreign Policy*. Presidential Studies Quarterly 33, n° 3, Setembro de 2003; Disponível em: http://www.cfr.org/content/publications/attachments/Deference_and_Defiance.pdf;

NATIONAL ARCHIVES. *Records of the Committee on Foreign Relations (1816 – 1988)*. Capítulo 10. Disponível em: <http://www.archives.gov/legislative/guide/senate/chapter-10-1947-1968.html>

O'HANLON, Michael E. *The Congress Shares Responsibility for War*. Los Angeles Times, 19 de Novembro de 2003. Disponível em:

<http://www.brookings.edu/printme.wbs?page=/pagedefs/fb41af743fa4ff3d332aece20a1415cb.xml>;

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. Legislativo e Política Externa: *Das (in)conveniências da abdicação*. Working Papers Caeni, n° 3, Novembro de 2003. Disponível em: <http://www.caeni.com.br/br/download/publicacoes/working3.pdf>;

PICKERING, Thomas R. *The Changing Dynamics of the US Foreign Policy-Making*. US Foreign Policy Agenda, vol. 5, n° 1, Março de 2000. Disponível em: <http://usinfo.state.gov/journals/itps/0300/ijpe/pj51pick.htm>;

SCHULZINGER, Robert D. *Public-Private Dialogue: an Open US Foreign Policy System*. US Foreign Policy Agenda, vol. 5, n° 1, Março de 2000. Disponível em: <http://usinfo.state.gov/journals/itps/0300/ijpe/pj51schu.htm>;

SENADO. *Senate Committees*. 2006. Disponível em: <http://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Committees.htm>;

SMITH, Gordon H. *A Republican Viewpoint and Foreign Policy*. US Foreign Policy Agenda, vol. 5, n° 1, Março de 2000. Disponível em: <http://usinfo.state.gov/journals/itps/0300/ijpe/pj51smit.htm>;

SOLOMON, Richard H. *The Internet and the Diffusion of Diplomacy*. US Foreign Policy Agenda, vol. 5, nº 1, Março de 2000. Disponível em: <http://usinfo.state.gov/journals/itps/0300/ijpe/pj51solo.htm>;

STROBEL, Warren P. *The Media: Influencing Foreign Policy in the Informational Age*. US Foreign Policy Agenda, vol. 5, nº 1, Março de 2000. Disponível em: <http://usinfo.state.gov/journals/itps/0300/ijpe/pj51stro.htm>;

TAFT, Julia. *Non-Governmental Organizations: The Voice of the People*. US Foreign Policy Agenda, vol. 5, nº 1, Março de 2000. Disponível em: <http://usinfo.state.gov/journals/itps/0300/ijpe/pj51taft.htm>;

TEACHINGAMERICANHISTORY.ORG. *The Pacificus – Helvidius Debate*. Disponível em: <http://teachingamericanhistory.org/library/index.asp?document=429>;

US FOREIGN POLICY AGENDA. *Clinton and Congress: The challenges ahead*. Vol. 2, nº 1, Março de 1997. Disponível em: <http://www.ciaonet.org/olj/sites/fpa.html>

_____. *The Making of US Foreign Policy*. Vol. 5 , nº 1, Março de 2005. Disponível em: <http://www.ciaonet.org/olj/sites/fpa.html>

USLANDER, Eric M. *Is the Senate more civil than the House?* Robert J. Dole Institute, 16 de Julho de 1999. Disponível em: <http://www.bsos.umd.edu/gvpt/uslaner/senate.pdf>;

WAYNE, Stephen J. *The Multiple Influences on US Foreign Policy-Making*. US Foreign Policy Agenda, vol. 5, n° 1, Março de 2000. Disponível em: <http://usinfo.state.gov/journals/itps/0300/ijpe/pj51wayn.htm>.

Sites

www.house.gov (US House of Representatives - Câmara dos Representantes)

www.senate.gov (US Senate - Senado)

www.gop.com (The Republican Party)

www.gop.gov (Republicans in Congress)

www.democrats.org (The Democratic Party)

www.cq.com (Congressional Quarterly)

<http://thomas.loc.gov> (The Library of Congress)

www.gpoaccess.gov (A Service of the US Government Printing Office)

www.archives.gov (US National Archives and Records Administration –NARA)

www.whitehouse.gov (The White House)

www.state.gov (State Department)

<http://usinfo.state.gov> (International Information Programs)

www.defenselink.mil (Defense Department)

www.dhs.gov (Department of National Security)

www.ustr.gov (US Trade Representative)

www.firstgov.gov (The US Government's Official Web Portal)

www.uspolicy.be (US Government Policy and US Society & Institutions)

www.cfr.org (Council on Foreign Relations)

www.foreignaffairs.org (Foreign Affairs)

www.csis.org (Center for Strategic and International Studies – CSIS & Congress)

<http://congress.indiana.edu> (The Center on Congress)

www.apsanet.org (American Political Science Association)

www.aei.org (American Enterprise Institute)

www.fas.org (Federation of American Scientists)

www.caeni.com.br (Centro de Estudos das Negociações Internacionais)

www.brookings.edu (The Brookings Institution)

Anexo 1 – Controle Partidário no Congresso e na Casa Branca (1961 – 2005)

D = Democratas

R = Republicanos

ANO	CÂMARA	SENADO	PRESIDÊNCIA
1961 - 1963	D	D	John Kennedy (D)
1963 - 1965	D	D	John Kennedy (D) / Lyndon Johnson (D)
1965 - 1967	D	D	Lyndon Johnson (D)
1967 - 1969	D	D	Lyndon Johnson (D)
1969 - 1971	D	D	Richard Nixon (R)
1971 - 1973	D	D	Richard Nixon (R)
1973 - 1975	D	D	Richard Nixon (R) / Gerald Ford (R)
1975 - 1977	D	D	Gerald Ford (R)
1977 - 1979	D	D	Jimmy Carter (D)
1979 - 1981	D	D	Jimmy Carter (D)
1981 - 1983	D	R	Ronald Reagan (R)
1983 - 1985	D	R	Ronald Reagan (R)
1985 - 1987	D	R	Ronald Reagan (R)
1987 - 1989	D	D	Ronald Reagan (R)
1989 - 1991	D	D	George H. Bush (R)
1991 - 1993	D	D	George H. Bush (R)
1993 - 1995	D	D	Bill Clinton (D)
1995 - 1997	R	R	Bill Clinton (D)
1997 - 1999	R	R	Bill Clinton (D)
1999 - 2001	R	R	Bill Clinton (D)
2001 – 2003 *	R	R	George W. Bush (R)
2003 - 2005	R	R	George W. Bush (R)

(HOOK, Steven W. *US Foreign Policy: The Paradox of World Power*. Washington: Congressional Quarterly Press, 2005, Tabela 5.1 da pág. 131)

* Em maio de 2001 o Senado passou para o controle dos democratas quando o senador Jim Jeffords (Vermont) trocou o partido republicano pelo status de independente. Em 2003 o Senado voltou para o controle dos republicanos.

Anexo 2 - Principais decisões da Suprema Corte Norte-americana sobre Política Externa

Ano	Caso	Importância
1920	Missouri vs. Holland	Estabeleceu primazia do governo federal sobre estados na aprovação de tratados
1936	United States vs. Curtiss-Wright Export Corporation	Confirmou poderes do Presidente em política externa
1937/1942	US vs. Belmont/ US vs. Pink	Confirmou a validade de acordos executivos realizados pelo Presidente
1952	Youngstown Sheet & Tube Company vs. Sawyer	Restringiu o poder do Presidente de apoderar-se de recursos privados em nome da segurança nacional (?)
1971	New York Times vs. US (Pentagon Papers)	Decidiu que a liberdade de imprensa da Primeira Emenda é mais importante que questões de segurança nacional levantadas pelo Presidente
1979	Goldwater et al. vs. Carter	Confirmou poder do Presidente de concluir tratados
1983	INS vs Chadha	Decidiu que veto legislativo foi inconstitucional
1983/1985/1987/1990	Crockett vs. Reagan/ Conyers vs. Reagan/ Lowry vs. Reagan/ Dellums vs. Bush	Confirmou os poderes de Guerra do Presidente
2004	Rasul vs. Bush	Confirmou o direito de prisioneiros de guerra estrangeiros de apelar da decisão em Cortes norte-americanas

(HOOK, Steven W. *US Foreign Policy: The Paradox of World Power*. Washington: Congressional Quarterly Press, 2005, Tabela 4.2 da pág. 106)

Anexo 3 - Divisão Constitucional de Poderes em Política Externa

	Executivo	Legislativo
Atores	Presidente, Gabinete, Conselho de Segurança Nacional, Burocracia e Conselheiros da Casa Branca	Câmara dos Representantes e Senado, Comitês e Subcomitês
Vantagens	Coerência, rapidez, discrição, representação nacional, controle de informações	Deliberação, compromisso, abertura
Poderes de Guerra	Comandante Chefe das Forças Armadas, autoridade para repelir ataques	Declarar guerra, autorizar organização de tropas para combate (Resolução de Poderes de Guerra)
Poderes Diplomáticos	Reconhecer e conduzir relações de rotina com governos estrangeiros	Missões de “procura de dados” (fact-finding)
Poderes de Nomeação	Nomear embaixadores e secretários de gabinete	Confirmação das nomeações
Poderes sobre Tratados	Negociar e assinar tratados	Ratificar tratados
Poderes Administrativos	Supervisionar via gabinete, burocracia e pessoal	Apropriação de recursos, supervisão do poder Executivo
Poderes Econômicos	Liderar agências econômicas, adoção de políticas fiscais, monetárias e de comércio	Regular comércio, “poder da bolsa”
Poderes Especiais	Declarar situação de emergência nacional	Realizar Impeachment do Presidente

(HOOK, Steven W. *US Foreign Policy: The Paradox of World Power*. Washington: Congressional Quarterly Press, 2005, Tabela 4.1 da pág. 100)

Anexo 4 – Jurisdição dos Comitês

CÂMARA DOS REPRESENTANTES – Regra X

Comitê de Alocação de Recursos (Committee on Appropriations), Comitê das Forças Armadas (Committee on Armed Services), Relações Internacionais (Committee on International Relations), Inteligência (Permanent Select Committee on Intelligence).

- **Committee on Appropriations**

- (1) Appropriation of the revenue for the support of the Government.
- (2) Rescissions of appropriations contained in appropriation Acts.
- (3) Transfers of unexpended balances.
- (4) Bills and joint resolutions reported by other committees that provide new entitlement authority as defined in section 3(9) of the Congressional Budget Act of 1974 and referred to the committee under clause 4(a)(2).

(Comentário)

This committee was established in 1865, when all the general appropriation bills were confided to its care. In 1885 a portion of the bills were distributed to other committees. On July 1, 1920, the committee again was given jurisdiction over all appropriations by an amendment to the rules adopted June 1, 1920 (VII, 1741).

In the 95th Congress this paragraph was amended to correct a typographical error (H. Res. 5, Jan. 4, 1977, p. 53). Subparagraph (4) was amended in the 105th and 106th Congresses to conform to changes made by the Budget Enforcement Act of 1997 (sec. 10116, P.L. 105–33; H. Res. 5, Jan. 6, 1999, p. 47). When the House recodified its rules in the 106th Congress, it transferred an undesignated portion of this paragraph to clause 3(f)(2) of rule XIII (H. Res. 5, Jan. 6, 1999, p. 47).

The authority to conduct studies and examinations of the organization and operation of executive departments and agencies was first given to this committee on February 11, 1943 (p. 884); continued by resolution of January 9, 1945 (p. 135); and incorporated into permanent law in section 202(b) of the Legislative Reorganization Act of 1946 (60 Stat. 812). This authority was first made part of the standing rules on January 3, 1953 (pp. 17, 24), and is now listed as a special oversight responsibility of the committee in clause 3 of rule X, effective January 3, 1975 (formerly clause 2(b)(3) of rule X) (H. Res. 988, 93d Cong., Oct. 8, 1974, p. 34470). The Committee is also authorized and directed to hold hearings on the budget as a whole in open session within 30 days of its submission (clause 4(a)(1)(A) of rule X), and to study on a continuing basis provisions of law providing spending authority or permanent budget authority and to report to the House recommendations for terminating or modifying such provisions (clause 4(a)(3) of rule X). The requirement of section 139 of the Legislative Reorganization Act of 1946 (60 Stat. 812) that the Committees on Appropriations of the House and Senate develop a standard appropriation classification schedule was superseded by section 202(a) of the Legislative

Reorganization Act of 1970 (84 Stat. 1167), which now imposes that responsibility upon the Secretary of the Treasury and the Office of Management and Budget. The further requirement of section 139 of the 1946 Act that the Appropriations Committees study existing permanent appropriations and recommend which, if any, should be discontinued was made the responsibility of all standing committees of the House by clauses 4(e) of rule X, through enactment of section 253 of the 1970 Act (84 Stat. 1175).

Although this committee has authority to report appropriations, the power to report legislation relating thereto belongs to other committees (IV, 4033; clause 2 of rule XXI), and a general appropriation bill reported from this committee may not contain items of appropriation not authorized by law or provisions amending existing law (except retrenchments and rescissions of appropriations) (clause 2 of rule XXI), and may not contain reappropriations of unexpended balances except within agencies (clause 2 of rule XXI). General appropriation bills may not be considered in the House until hearings thereon have been available for three days (clause 4 of rule XIII).

Effective July 12, 1974, special Presidential messages on rescissions and deferrals of budget authority submitted pursuant to sections 1012 and 1013 of the Impoundment Control Act of 1974 (2 U.S.C. 683, 684), as well as rescission bills and impoundment resolutions defined in section 1011 (2 U.S.C. 682) and required in section 1017 (2 U.S.C. 688) to be referred to the appropriate committee, are referred to the Committee on Appropriations if the proposed rescissions or deferrals involve funds already appropriated or obligated. Also effective July 12, 1974, the Congressional Budget Act of 1974 (sec. 404(a)) added to the committee's jurisdiction, and later perfected by the Committee Reform Amendments of 1974 (H. Res. 988, 93d Cong., Oct. 8, 1974, p. 34470), subparagraphs (2), (3), and (4).

Committee on Appropriations Subcommittees:

Subcommittee on Agriculture, Rural Development, Food and Drug Administration, and Related Agencies

Department of Agriculture (Except Forest Service); Farm Credit Administration; Farm Credit System Financial Assistance Corporation; Commodity Futures Trading Commission; Food and Drug Administration (HHS).

Subcommittee on Defense

Department of Defense--Military; Departments of Army, Navy (including Marine Corps), Air Force, Office of Secretary of Defense, and Defense Agencies (Except Department of Defense-related accounts and programs under the Subcommittee on Military Quality of Life and Veterans Affairs; and the Office of the Assistant Secretary of the Army (Civil Works)); Central Intelligence Agency; Intelligence Community Staff

Subcommittee on Energy and Water Development, and Related Agencies

Department of Energy; Department of Defense--Civil; Department of the Army; Corps of Engineers--Civil; Department of the Interior; Bureau of Reclamation; Central Utah

Project; Related Agencies: Appalachian Regional Commission, Defense Nuclear Facilities Safety Board, Delta Regional Authority, Denali Commission, Nuclear Regulatory Commission, Nuclear Waste Technical Review Board, Tennessee Valley Authority.

Subcommittee on Foreign Operations, Export Financing and Related Programs

Agency for International Development; Department of Defense: Foreign Military Financing Program, International Military Assistance and Training; Department of State: International Narcotics Control and Law Enforcement, International Organizations and Programs (voluntary contributions), Migration and Refugee Assistance, Nonproliferation, Anti-terrorism, Demining, and Related Programs, Peacekeeping Operations (voluntary contributions), U.S. Emergency Refugee and Migration Assistance Fund; Department of State and Agency for International Development (shared): Assistance for Eastern Europe and the Baltic States, Assistance for the Independent States of the Former Soviet Union, Economic Support Fund, Famine Fund and Global AIDS Initiatives; Department of the Treasury: Debt Restructuring, International Affairs Technical Assistance, International Monetary Fund, Multilateral Development Banks; Export-Import Bank; Overseas Private Investment Corporation; Peace Corps; Trade and Development Agency; Related activities: African Development Foundation, Inter-American Foundation, Millennium Challenge Account.

Subcommittee on Homeland Security

Department of Homeland Security.

Subcommittee on Interior, Environment, and Related Agencies

Department of the Interior (Except Bureau of Reclamation and Central Utah Project); Environmental Protection Agency; Other Agencies: Advisory Council on Historic Preservation, Agency for Toxic Substances and Disease Registry (HHS), Chemical Safety and Hazard Investigation Board, Commission of Fine Arts, Council on Environmental Quality and Office of Environmental Quality, Forest Service (USDA), Indian Health Service, Institute of American Indian and Alaska Native Culture and Arts Development, John F. Kennedy Center for the Performing Arts, National Capital Planning Commission, National Foundation on the Arts and the Humanities (Except Institute of Museum and Library Services), National Gallery of Art, National Institute of Environmental Health Sciences (HHS, formerly EPA/Superfund), Office of Navajo and Hopi Indian Relocation, Presidio Trust, Smithsonian Institution, United States Holocaust Memorial Museum, White House Commission on the National Moment of Remembrance, Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Subcommittee on Labor, Health and Human Services, Education, and Related Agencies

Department of Education; Department of Health and Human Services (Except Agency for Toxic Substances and Disease Registry; Food and Drug Administration; Indian Health Services and Facilities; and National Institute of Environmental Sciences (formerly EPA/Superfund)); Department of Labor; Related Agencies: Committee for Purchase From People Who Are Blind or Severely Disabled, Corporation for National

and Community Service, Corporation for Public Broadcasting, Federal Mediation and Conciliation Service, Federal Mine Safety and Health Review Commission, Institute of Museum and Library Services, Medicare Payment Advisory Commission, National Commission on Libraries and Information Science, National Council on Disability, National Labor Relations Board, National Mediation Board, Occupational Safety and Health Review Commission, Railroad Retirement Board, Social Security Administration.

Subcommittee on Military Quality of Life and Veterans Affairs, and Related Agencies

Department of Defense: Military Construction, Army, Navy (including Marine Corps), Air Force, Defense-wide, and Guard and Reserve Forces, Facilities Sustainment, Restoration and Modernization, Army, Navy (including Marine Corps), Air Force, and Guard and Reserve Forces, Chemical Demilitarization Construction, Defense-wide Military Family Housing Construction and Operation and Maintenance, Army, Navy (including Marine Corps), Air Force, and Defense-wide Family Housing Improvement Fund, Military Unaccompanied Housing Improvement Fund, Homeowners Assistance Fund, Basic Allowance for Housing, Army, Navy (including Marine Corps), Air Force, and Guard and Reserve Forces, Environmental Restoration Accounts, Base Realignment and Closure Account, NATO Security Investment Program, Defense Health Program Account; Department of Veterans Affairs; Related Agencies: American Battle Monuments Commission, Armed Forces Retirement Home, Cemeterial Expenses, Army (DOD), Court of Appeals for Veterans Claims.

Subcommittee on Science, the Departments of State, Justice, and Commerce, and Related Agencies

Department of Commerce; Department of Justice; Department of State (Except International Narcotics Control, International Organizations and Programs (voluntary contributions), Migration and Refugee Assistance, Nonproliferation, Anti-terrorism, Demining and Related Programs, Peacekeeping Operations (voluntary contributions), U.S. Emergency Refugee and Migration Assistance Fund, Economic Support Fund); National Aeronautics and Space Administration; National Science Foundation; Related Agencies: Antitrust Modernization Commission, Broadcasting Board of Governors, Commission for the Preservation of America's Heritage Abroad, Commission on Civil Rights, Commission on International Religious Freedom, Commission on Security and Cooperation in Europe, Congressional-Executive Commission on the People's Republic of China, Equal Employment Opportunity Commission, Federal Communications Commission, Federal Trade Commission, HELP Commission, International Trade Commission, Legal Services Corporation, Marine Mammal Commission, National Intellectual Property Law Enforcement Coordination Council, National Veterans Business Development Corporation, Office of Science and Technology Policy, Office of the United States Trade Representative, Securities and Exchange Commission, Small Business Administration, State Justice Institute, United States-China Economic and Security Review Commission, United States Institute of Peace.

Subcommittee on Transportation, Treasury, and Housing and Urban Development, The Judiciary, District of Columbia

Department of Housing and Urban Development; Department of Transportation; Department of the Treasury; District of Columbia; The Judiciary; United States Postal Service: Payment to the Postal Service Fund; Executive Office of the President: Armstrong Resolution, Compensation of the President, Council of Economic Advisers, Executive Residence at the White House, Federal Drug Control Programs, High Intensity Drug Trafficking Areas Program, Special Forfeiture Fund, National Security Council, Office of Administration, Office of Management and Budget, Office of National Drug Control Policy, Office of Policy Development, Official Residence of the Vice President, Special Assistance to the President, Unanticipated Needs, White House Office; Independent Agencies: Architectural and Transportation Barriers Compliance Board, Consumer Product Safety Commission, Election Assistance Commission, Federal Deposit Insurance Corporation, Office of Inspector General, Federal Election Commission, Federal Labor Relations Authority, Federal Maritime Commission, General Services Administration, Merit Systems Protection Board, Morris K. Udall Scholarship and Excellence in National Environmental Policy Foundation, National Archives and Records Administration, National Credit Union Administration, National Historical Publications and Records Commission, National Transportation Safety Board, Neighborhood Reinvestment Corporation, Office of Government Ethics, Office of Personnel Management and Related Trust Funds, Office of Special Counsel, Selective Service System, United States Interagency Council on Homelessness, United States Tax Court, Washington Metropolitan Area Transit Authority; General Provisions, Governmentwide.

- **Committee on Armed Services**

- (1) Ammunition depots; forts; arsenals; and Army, Navy, and Air Force reservations and establishments.
- (2) Common defense generally.
- (3) Conservation, development, and use of naval petroleum and oil shale reserves.
- (4) The Department of Defense generally, including the Departments of the Army, Navy, and Air Force, generally.
- (5) Interoceanic canals generally, including measures relating to the maintenance, operation, and administration of interoceanic canals.
- (6) Merchant Marine Academy and State Maritime Academies.
- (7) Military applications of nuclear energy.
- (8) Tactical intelligence and intelligence-related activities of the Department of Defense.
- (9) National security aspects of merchant marine, including financial assistance for the construction and operation of vessels, maintenance of the U.S. shipbuilding and ship repair industrial base, cabotage, cargo preference, and merchant marine officers and seamen as these matters relate to the national security.
- (10) Pay, promotion, retirement, and other benefits and privileges of members of the armed forces.
- (11) Scientific research and development in support of the armed services.
- (12) Selective service.
- (13) Size and composition of the Army, Navy, Marine Corps, and Air Force.
- (14) Soldiers' and sailors' homes.

(15) Strategic and critical materials necessary for the common defense.

(Comentário)

This committee was established January 2, 1947, as a part of the Legislative Reorganization Act of 1946 (60 Stat. 812), combining the Committee on Military Affairs with the Committee on Naval Affairs, both of which had been created in 1822 (IV, 4179, 4189) and had had jurisdiction over appropriations from 1885 to 1920 (IV, 4179, 4189; VII, 1741). The Committee was redesignated the Committee on National Security in the 104th Congress (sec. 202(a), H. Res. 6, Jan. 4, 1995, p. 464) and was redesignated again the Committee on Armed Services in the 106th Congress (H. Res. 5, Jan. 6, 1999, p. 47). Clerical and stylistic changes were effected when the House recodified its rules in the 106th Congress, including the deletion of a redundant undesignated recitation of a special oversight function (H. Res. 5, Jan. 6, 1999, p. 47).

Much of the present legislative jurisdiction in this paragraph was adopted on January 3, 1953 (p. 17), to reflect jurisdiction over the Department of Defense, which was created in the National Security Act of 1947 (61 Stat. 495). In the 95th Congress, when the Joint Committee on Atomic Energy was abolished, this committee gained jurisdiction over military applications of nuclear energy (H. Res. 5, Jan. 4, 1977, p. 53). The special oversight function of the committee in clause 3(h) (formerly clause 3(a)) were assigned by the Committee Reform Amendments of 1974, effective January 3, 1975 (H. Res. 988, 93d Cong., Oct. 8, 1974, p. 34470). The 104th Congress added subparagraph (8) for clarification and subparagraphs (5), (6), and (9) to reflect the transfer of those matters from the former Committee on Merchant Marine and Fisheries (sec. 202(a), H. Res. 6, Jan. 4, 1995, p. 464), and later amended subparagraph (8) to effect a technical correction (H. Res. 254, Nov. 30, 1995, p. 35077).

The Committee has jurisdiction over bills: relating to military housing construction (Feb. 21, 1962, p. 2684; Apr. 18, 1967, p. 9981); amending title 10 of the United States Code to permit suits against the United States for damage to reputation of members of Armed Forces acquitted of charges of crimes against civilians in combat zones (July 15, 1970, p. 24451); for construction of facilities at Walter Reed Medical Center (Oct. 3, 1966, p. 24859); to require military commissary, post exchange, and medical care privileges for veterans with sufficient service-connected disabilities (Feb. 3, 1976, p. 1972); of a private character to waive the statutory time limit on the award of the Congressional Medal of Honor on individuals (Feb. 22, 1982, p. 1812); including authorization of appropriations to the Department of Energy for resource applications for naval petroleum and oil shale reserves (May 1, 1978, p. 11946); and effecting the transfer of military property to a State to be designated by the State as a wilderness area (Nov. 15, 1995, p. 32627).

The Committee exercised jurisdiction with the Committee on Interior and Insular Affairs (now Resources) over a resolution expressing the sense of Congress regarding continued operation of the Hanford Nuclear Reactor to produce power for the Bonneville Power Administration (July 17, 1986, p. 16888).

- **Committee on International Relations**

(1) Relations of the United States with foreign nations generally.

- (2) Acquisition of land and buildings for embassies and legations in foreign countries.
- (3) Establishment of boundary lines between the United States and foreign nations.
- (4) Export controls, including nonproliferation of nuclear technology and nuclear hardware.
- (5) Foreign loans.
- (6) International commodity agreements (other than those involving sugar), including all agreements for cooperation in the export of nuclear technology and nuclear hardware.
- (7) International conferences and congresses.
- (8) International education.
- (9) Intervention abroad and declarations of war.
- (10) Diplomatic service.
- (11) Measures to foster commercial intercourse with foreign nations and to safeguard American business interests abroad.
- (12) International economic policy.
- (13) Neutrality.
- (14) Protection of American citizens abroad and expatriation.
- (15) The American National Red Cross.
- (16) Trading with the enemy.
- (17) United Nations organizations.

(Comentário)

This committee was established in 1822 (IV, 4162), and from 1885 to 1920 had authority to report appropriations. In the 94th Congress the name of the committee was changed from Foreign Affairs to International Relations (H. Res. 163, Mar. 19, 1975, p. 7343). In the 96th Congress it was changed back to Foreign Affairs (H. Res. 89, Feb. 5, 1979, p. 1848). In the 104th Congress the name was again changed to International Relations (sec. 202(a), H. Res. 6, Jan. 4, 1995, p. 464).

In addition to the jurisdiction vested in the committee by the Legislative Reorganization Act of 1946 (60 Stat. 812), the Committee Reform Amendments of 1974, effective January 3, 1975, gave the committee jurisdiction over measures relating to: international economic policy (subpara. (12)) and export controls (subpara. (4)), matters formerly within the jurisdiction of the Committee on Banking and Currency (now Financial Services); international commodity agreements other than sugar (subpara. (6)), formerly within the jurisdiction of the Committee on Agriculture; trading with the enemy (subpara. (16)), formerly within the jurisdiction of the Committee on Interstate and Foreign Commerce (now Energy and Commerce); and international education (subpara. (8)); while transferring jurisdiction over international financial and monetary organizations to the Committee on Banking and Currency (now Financial Services), and jurisdiction over international fishing agreements to the Committee on Merchant Marine and Fisheries (now Resources) (H. Res. 988, 93d Cong., Oct. 8, 1974, p. 34470). When the legislative jurisdiction in the House of the Joint Committee on Atomic Energy was abolished in the 95th Congress (H. Res. 5, Jan. 4, 1977, pp. 53–70), the committee was given jurisdiction over nonproliferation of nuclear technology and hardware (subpara. (4)), and over international agreements on nuclear exports (subpara. (6)). Clerical and stylistic changes were effected when the House recodified its rules in the 106th Congress,

including the deletion of a redundant undesignated recitation of general and special oversight functions (H. Res. 5, Jan. 6, 1999, p. 47).

It has a broad jurisdiction over foreign relations, including bills to establish boundary lines between the United States and foreign nations, to determine naval strengths, and to regulate bridges and dams on international waters (IV, 4166; see also the “General Bridge Act,” 33 U.S.C. 525, 533), for the protection of American citizens abroad and expatriation (IV, 4169; VII, 1883), for extradition with foreign nations, for international arbitration, relating to violations of neutrality (IV, 4178a), international conferences and congresses (IV, 4177; VII, 1884), the incorporation of the American National Red Cross and protection of its insignia (IV, 4173), intervention abroad and declarations of war (IV, 4164; VII 1880), affairs of the consular service, including acquisition of land and buildings for legations in foreign capitals (IV, 4163; VII, 1879), creation of courts of the United States in foreign countries (IV, 4167), treaty regulations as to protection of fur seals (IV, 4170), matters relating to the Philippines (see 60 Stat. 315), and measures establishing a District of Columbia corporation to support private American organizations engaged in communications with foreign nations (June 21, 1971, p. 21062).

The Committee also has considered measures for fostering commercial intercourse with foreign nations and for safeguarding American business interests abroad (IV, 4175), and even the subjects of commercial treaties and reciprocal arrangements (IV, 4174), although in later practice the Committee on Ways and Means has considered such matters (IV, 4021). The Committee has exercised a general but not exclusive jurisdiction over legislation relating to claims having international relations (IV, 4168; VII, 1882). Pursuant to its jurisdiction over international education, the committee (and not former Committee on Education and Labor) has exercised jurisdiction over bills establishing scholarship programs for foreign students (May 10, 1988, p. 10305). The Committee has jurisdiction over a communication from the President notifying the House, consistent with the War Powers Resolution, of the deployment abroad of U.S. armed forces to participate in an embargo against another nation (Nov. 4, 1993, p.27393).

The special oversight function of the committee set forth in clause 3(d) of rule X (current clause 3(g) of rule X) was made effective January 3, 1975 (H. Res. 988, 93d Cong., Oct. 8, 1974, p. 34470).

- **Permanent *Select* Committee on Intelligence**

11. (a)(1) There is established a Permanent Select Committee on Intelligence (hereafter in this clause referred to as the “select committee”). The select committee shall be composed of not more than 21 Members, Delegates, or the Resident Commissioner, of whom not more than 12 may be from the same party. The select committee shall include at least one Member, Delegate, or the Resident Commissioner from each of the following committees:

- (A) the Committee on Appropriations;
- (B) the Committee on Armed Services;
- (C) the Committee on International Relations; and
- (D) the Committee on the Judiciary.

(2) The Speaker and the Minority Leader shall be ex officio members of the select committee but shall have no vote in the select committee and may not be counted for purposes of determining a quorum thereof.

(3) The Speaker and Minority Leader each may designate a member of his leadership staff to assist him in his capacity as ex officio member, with the same access to committee meetings, hearings, briefings, and materials as employees of the select committee and subject to the same security clearance and confidentiality requirements as employees of the select committee under this clause.

(4)(A) Except as permitted by subdivision (B), a Member, Delegate, or Resident Commissioner, other than the Speaker or the Minority Leader, may not serve as a member of the select committee during more than four Congresses in a period of six successive Congresses (disregarding for this purpose any service for less than a full session in a Congress).

(B) In the case of a Member, Delegate, or Resident Commissioner appointed to serve as the chairman or the ranking minority member of the select committee, tenure on the select committee shall not be limited.

(b)(1) There shall be referred to the select committee proposed legislation, messages, petitions, memorials, and other matters relating to the following:

(A) The Central Intelligence Agency, the Director of Central Intelligence, and the National Foreign Intelligence Program as defined in section 3(6) of the National Security Act of 1947.

(B) Intelligence and intelligence-related activities of all other departments and agencies of the Government, including the tactical intelligence and intelligence-related activities of the Department of Defense.

(C) The organization or reorganization of a department or agency of the Government to the extent that the organization or reorganization relates to a function or activity involving intelligence or intelligence-related activities.

(D) Authorizations for appropriations, both direct and indirect, for the following:

(i) The Central Intelligence Agency, the Director of Central Intelligence, and the National Foreign Intelligence Program as defined in section 3(6) of the National Security Act of 1947.

(ii) Intelligence and intelligence-related activities of all other departments and agencies of the Government, including the tactical intelligence and intelligence-related activities of the Department of Defense.

(iii) A department, agency, subdivision, or program that is a successor to an agency or program named or referred to in (i) or (ii).

(2) Proposed legislation initially reported by the select committee (other than provisions solely involving matters specified in subparagraph (1)(A) or subparagraph (1)(D)(i)) containing any matter otherwise within the jurisdiction of a standing committee shall be referred by the Speaker to that standing committee. Proposed legislation initially reported by another committee that contains matter within the jurisdiction of the select committee shall be referred by the Speaker to the select committee if requested by the chairman of the select committee.

(3) Nothing in this clause shall be construed as prohibiting or otherwise restricting the authority of any other committee to study and review an intelligence or

intelligence-related activity to the extent that such activity directly affects a matter otherwise within the jurisdiction of that committee.

(4) Nothing in this clause shall be construed as amending, limiting, or otherwise changing the authority of a standing committee to obtain full and prompt access to the product of the intelligence and intelligence-related activities of a department or agency of the Government relevant to a matter otherwise within the jurisdiction of that committee.

(c)(1) For purposes of accountability to the House, the select committee shall make regular and periodic reports to the House on the nature and extent of the intelligence and intelligence related activities of the various departments and agencies of the United States. The select committee shall promptly call to the attention of the House, or to any other appropriate committee, a matter requiring the attention of the House or another committee. In making such report, the select committee shall proceed in a manner consistent with paragraph (g) to protect national security.

(2) The select committee shall obtain annual reports from the Director of the Central Intelligence Agency, the Secretary of Defense, the Secretary of State, and the Director of the Federal Bureau of Investigation. Such reports shall review the intelligence and intelligence-related activities of the agency or department concerned and the intelligence and intelligence-related activities of foreign countries directed at the United States or its interests. An unclassified version of each report may be made available to the public at the discretion of the select committee. Nothing herein shall be construed as requiring the public disclosure in such reports of the names of persons engaged in intelligence or intelligence-related activities for the United States or the divulging of intelligence methods employed or the sources of information on which the reports are based or the amount of funds authorized to be appropriated for intelligence and intelligence-related activities.

(3) Within six weeks after the President submits a budget under section 1105(a) of title 31, United States Code, or at such time as the Committee on the Budget may request, the select committee shall submit to the Committee on the Budget the views and estimates described in section 301(d) of the Congressional Budget Act of 1974 regarding matters within the jurisdiction of the select committee.

(d)(1) Except as specified in subparagraph (2), clauses 8(a), (b), and (c) and 9(a), (b), and (c) of this rule, and clauses 1, 2, and 4 of rule XI shall apply to the select committee to the extent not inconsistent with this clause.

(2) Notwithstanding the requirements of the first sentence of clause 2(g)(2) of rule XI, in the presence of the number of members required under the rules of the select committee for the purpose of taking testimony or receiving evidence, the select committee may vote to close a hearing whenever a majority of those present determines that the testimony or evidence would endanger the national security.

(e) An employee of the select committee, or a person engaged by contract or otherwise to perform services for or at the request of the select committee, may not be given access to any classified information by the select committee unless such employee or person has—

(1) agreed in writing and under oath to be bound by the Rules of the House, including the jurisdiction of the Committee on Standards of Official Conduct and of the select committee concerning the security of classified information during and after the period of his employment or contractual agreement with the select committee; and (2)

received an appropriate security clearance, as determined by the select committee in consultation with the Director of Central Intelligence, that is commensurate with the sensitivity of the classified information to which such employee or person will be given access by the select committee.

(f) The select committee shall formulate and carry out such rules and procedures as it considers necessary to prevent the disclosure, without the consent of each person concerned, of information in the possession of the select committee that unduly infringes on the privacy or that violates the constitutional rights of such person. Nothing herein shall be construed to prevent the select committee from publicly disclosing classified information in a case in which it determines that national interest in the disclosure of classified information clearly outweighs any infringement on the privacy of a person.

(g)(1) The select committee may disclose publicly any information in its possession after a determination by the select committee that the public interest would be served by such disclosure. With respect to the disclosure of information for which this paragraph requires action by the select committee—

(A) the select committee shall meet to vote on the matter within five days after a member of the select committee requests a vote; and

(B) a member of the select committee may not make such a disclosure before a vote by the select committee on the matter, or after a vote by the select committee on the matter except in accordance with this paragraph.

(2)(A) In a case in which the select committee votes to disclose publicly any information that has been classified under established security procedures, that has been submitted to it by the executive branch, and that the executive branch requests be kept secret, the select committee shall notify the President of such vote.

(B) The select committee may disclose publicly such information after the expiration of a five day period following the day on which notice of the vote to disclose is transmitted to the President unless, before the expiration of the five-day period, the President, personally in writing, notifies the select committee that he objects to the disclosure of such information, provides his reasons therefore, and certifies that the threat to the national interest of the United States posed by the disclosure is of such gravity that it outweighs any public interest in the disclosure.

(C) If the President, personally in writing, notifies the select committee of his objections to the disclosure of information as provided in subdivision (B), the select committee may, by majority vote, refer the question of the disclosure of such information, with a recommendation thereon, to the House. The select committee may not publicly disclose such information without leave of the House.

(D) Whenever the select committee votes to refer the question of disclosure of any information to the House under subdivision (C), the chairman shall, not later than the first day on which the House is in session following the day on which the vote occurs, report the matter to the House for its consideration.

(E) If the chairman of the select committee does not offer in the House a motion to consider in closed session a matter reported under subdivision (D) within four calendar days on which the House is in session after the recommendation described in subdivision (C) is reported, then such a motion shall be privileged when offered by a Member, Delegate, or Resident Commissioner. In either case such a motion shall be decided without debate or intervening motion except one that the House adjourn.

(F) Upon adoption by the House of a motion to resolve into closed session as described in subdivision (E), the Speaker may declare a recess subject to the call of the Chair. At the expiration of the recess, the pending question, in closed session, shall be, “Shall the House approve the recommendation of the select committee?”.

(G) Debate on the question described in subdivision (F) shall be limited to two hours equally divided and controlled by the chairman and ranking minority member of the select committee. After such debate the previous question shall be considered as ordered on the question of approving the recommendation without intervening motion except one motion that the House adjourn. The House shall vote on the question in open session but without divulging the information with respect to which the vote is taken. If the recommendation of the select committee is not approved, then the question is considered as recommitted to the select committee for further recommendation.

(3)(A) Information in the possession of the select committee relating to the lawful intelligence or intelligence-related activities of a department or agency of the United States that has been classified under established security procedures, and that the select committee has determined should not be disclosed under subparagraph (1) or (2), may not be made available to any person by a Member, Delegate, Resident Commissioner, officer, or employee of the House except as provided in subdivision (B).

(B) The select committee shall, under such regulations as it may prescribe, make information described in subdivision (A) available to a committee or a Member, Delegate, or Resident Commissioner, and permit a Member, Delegate, or Resident Commissioner to attend a hearing of the select committee that is closed to the public. Whenever the select committee makes such information available, it shall keep a written record showing, in the case of particular information, which committee or which Member, Delegate, or Resident Commissioner received the information. A Member, Delegate, or Resident Commissioner who, and a committee that, receives information under this subdivision may not disclose the information except in a closed session of the House.

(4) The Committee on Standards of Official Conduct shall investigate any unauthorized disclosure of intelligence or intelligence-related information by a Member, Delegate, Resident Commissioner, officer, or employee of the House in violation of subparagraph (3) and report to the House concerning any allegation that it finds to be substantiated.

(5) Upon the request of a person who is subject to an investigation described in subparagraph (4), the Committee on Standards of Official Conduct shall release to such person at the conclusion of its investigation a summary of its investigation, together with its findings. If, at the conclusion of its investigation, the Committee on Standards of Official Conduct determines that there has been a significant breach of confidentiality or unauthorized disclosure by a Member, Delegate, Resident Commissioner, officer, or employee of the House, it shall report its findings to the House and recommend appropriate action. Recommendations may include censure, removal from committee membership, or expulsion from the House, in the case of a Member, or removal from office or employment or punishment for contempt, in the case of an officer or employee.

(h) The select committee may permit a personal representative of the President, designated by the President to serve as a liaison to the select committee, to attend any closed meeting of the select committee.

(i) Subject to the Rules of the House, funds may not be appropriated for a fiscal year, with the exception of a bill or joint resolution continuing appropriations, or an amendment thereto, or a conference report thereon, to, or for use of, a department or agency of the United States to carry out any of the following activities, unless the funds shall previously have been authorized by a bill or joint resolution passed by the House during the same or preceding fiscal year to carry out such activity for such fiscal year:

(1) The activities of the Central Intelligence Agency and the Director of Central Intelligence.

(2) The activities of the Defense Intelligence Agency.

(3) The activities of the National Security Agency.

(4) The intelligence and intelligence-related activities of other agencies and subdivisions of the Department of Defense.

(5) The intelligence and intelligence-related activities of the Department of State.

(6) The intelligence and intelligence-related activities of the Federal Bureau of Investigation, including all activities of the Intelligence Division.

(j)(1) In this clause the term “intelligence and intelligence-related activities” includes—

(A) the collection, analysis, production, dissemination, or use of information that relates to a foreign country, or a government, political group, party, military force, movement, or

other association in a foreign country and that relates to the defense, foreign policy, national security, or related policies of the United States and other activity in support of the collection, analysis, production, dissemination, or use of such information;

(B) activities taken to counter similar activities directed against the United States;

(C) covert or clandestine activities affecting the relations of the United States with a foreign government, political group, party, military force, movement, or other association;

(D) the collection, analysis, production, dissemination, or use of information about activities of persons within the United States, its territories and possessions, or nationals of the United States abroad whose political and related activities pose, or may be considered by a department, agency, bureau, office, division, instrumentality, or employee of the United States to pose, a threat to the internal security of the United States; and

(E) covert or clandestine activities directed against persons described in subdivision (D).

(2) In this clause the term “department or agency” includes any organization, committee, council, establishment, or office within the Federal Government.

(3) For purposes of this clause, reference to a department, agency, bureau, or subdivision shall include a reference to any successor department, agency, bureau, or subdivision to the extent that a successor engages in intelligence or intelligence-related activities now conducted by the department, agency, bureau, or subdivision referred to in this clause.

(k) Clause 12(a) of rule XXII does not apply to meetings of a conference committee respecting legislation (or any part thereof) reported by the Permanent Select Committee on Intelligence.

(Comentário)

This clause (formerly rule XLVIII) was adopted in the 95th Congress (H. Res. 658, July 14, 1977, pp. 22932–49) and has had several technical amendments: (1) to change the size of the Select Committee from 13 to 14 members (H. Res. 70, 96th Cong., Jan. 25, 1979, p. 1023); (2) to reflect a change in the name of a committee (H. Res. 89, 96th Cong., Feb. 5, 1979, p. 1848); (3) to change the size to not more than 16 members (H. Res. 33, 99th Cong., Jan. 30, 1985, p. 1271); (4) to change the size to not more than 17 members and to change the cross-reference in clause 7(c)(1) to include paragraph (a) or (b) (H. Res. 5, 100th Cong., Jan. 6, 1987, p. 6); (5) to change the size to not more than 19 members (H. Res. 5, 101st Cong., Jan. 3, 1989, p. 73) and to permit the Speaker to attend meetings and have access to information (H. Res. 268, Nov. 14, 1989, p. 28789); (6) to strike obsolete language relating to tenure restrictions in clause 1 and relating to the requirement for authorizations of appropriations in clause 9 (H. Res. 5, 102d Cong., Jan. 3, 1991, p. 39); (7) to limit the size of the panel to 16, with no more than nine members from the same party; to set the tenure limitation at four Congresses within a period of six Congresses, with exceptions for ongoing service as chairman or ranking minority member; to make the Speaker (rather than the Majority Leader) an ex officio member of the panel (as opposed to his former free access to its meetings and information); and to conform references to renamed committees (sec. 221, H. Res. 6, 104th Cong., Jan. 4, 1995, p. 469); (8) to make certain conforming changes (Budget Enforcement Act of 1997, sec. 10104, P.L. 105–33; H. Res. 5, Jan. 6, 1999, p. 47); (9) to increase the size of the committee to not more than 18 members, of whom not more than 10 shall be of the same political party (sec. 2(h), H. Res. 5, 107th Cong., Jan. 3, 2001, p. 25); (10) to make a clerical correction in a cross reference (sec. 2(x), H. Res. 5, 107th Cong., Jan. 3, 2001, p. 26); (11) to remove the tenure limitation for the chairman and ranking minority member (sec. 2(e–1), H. Res. 5, 108th Cong., Jan. 7, 2003, p. —); and (12) to increase the size of the committee to not more than 21 members, of whom not more than 12 shall be of the same political party (H. Res. 51, 109th Cong., Jan. 26, 2005, p. —). Before the House recodified its rules in the 106th Congress, this provision was found in former rule XLVIII (H. Res. 5, Jan. 6, 1999, p. 47). By order of the House, the size of the committee was increased for the 107th Congress to not more than 20 members, of whom not more than 11 shall be of the same political party (Jan. 6, 2001, p. 25). The Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004 (P.L. 108–458) reorganized the intelligence community.

More substantive amendments have been adopted as follows: (1) clause 4 was amended to make former clause 6(c) of rule XI (current clause 9(c) of rule X) applicable to salaries of the staff of the Select Committee (H. Res. 5, Jan. 15, 1979, pp. 7–16); (2) paragraph (d) (formerly clause 4) was amended to make an exception to the provisions of clause 2(g)(2) of rule XI (requiring a majority of the membership of a committee be present in order to vote to close a hearing) to allow the Select Committee to vote to go into executive session if a majority of the members present, there being in attendance the requisite number under the Select Committee rules for the purpose of taking testimony, determine that it is necessary to do so for national security reasons (but in no event to be determined by less than two members) (H. Res. 165, Mar. 29, 1979, p. 6820); (3) paragraph (d) (formerly clause 4) was amended to provide the Select Committee with permanent professional and clerical staff as provided by former clauses 6(a) and (b) of

rule XI (current clauses 9(a) and (b) of rule X) (H. Res. 58, Mar. 1, 1983, p. 3241); (4) paragraph (b)(2) (formerly clause 2(a)) was amended to clarify jurisdiction over the National Foreign Intelligence Program and the tactical intelligence and intelligence-related activities of the Department of Defense and paragraph (a)(3) (formerly clause 1(b)) was added to clarify staffing arrangements for the Speaker and the Minority Leader as ex officio members (sec. 221, H. Res. 6, Jan. 4, 1995, p. 469).

The resolution creating the Select Committee directed the committee to make a study with respect to intelligence and intelligence-related activities of the U.S. and to report thereon, together with appropriate recommendations, not later than the close of the 95th Congress (sec. 3, H. Res. 658; see H. Rept. 95–1795, Oct. 14, 1978), and transferred to the Select Committee all records, files, documents, and other materials of the Select Committee on Intelligence of the 94th Congress in the possession, custody, or control of the Clerk of the House. The Select Committee has concurrent jurisdiction with the Committee on the Judiciary over bills concerning electronic surveillance of foreign intelligence (Nov. 4, 1977, p. 37070); concurrent jurisdiction with the Committees on Science, Space, and Technology (now Science) and Foreign Affairs (now International Relations) over a bill establishing a satellite monitoring commission (Mar. 15, 1988, p. 3847); and sole jurisdiction over a resolution of inquiry directing the Secretary of Defense to furnish to the House documents and information on Cuban or other foreign military or paramilitary presence in Panama or the Canal Zone (Apr. 6, 1978, p. 9105). Paragraph (g)(2) places restrictions on the Select Committee only with respect to the public disclosure of classified information in the possession of that committee, and does not prevent the House from determining to release any matter properly presented to it in secret session pursuant to clause 9 of rule XVII (formerly rule XXIX) (Feb. 25, 1980, p. 3618).

For a discussion of the role of the Permanent Select Committee on Intelligence in regulating access to the classified records of the former Select Committee on U.S. National Security and Military/Commercial Concerns With the People's Republic of China, House Practice, ch. 11, §§ 12, 13. In the 107th Congress the Select Committee was given oversight authority described in clause 3(m) of rule X (sec. 2(f), H. Res. 5, Jan. 3, 2001, p. 25).

SENADO – Regra XXV

Comitê de Alocação de Recursos (Committee on Appropriations), Comitê das Forças Armadas (Committee on Armed Services), Relações Exteriores (Committee on Foreign Relations), Inteligência (Permanent Select Committee on Intelligence).

- **Committee on Appropriations**, to which committee shall be referred all proposed legislation, messages, petitions, memorials, and other matters relating to the following subjects:

1. Appropriation of the revenue for the support of the Government, except as provided in subparagraph (e).
2. Rescission of appropriations contained in appropriation Acts (referred to in section 105 of Title 1, United States Code).
3. The amount of new spending authority described in section 401(c)(2) (A) and (B) of the Congressional Budget Act of 1974 which is to be effective for a fiscal year.
4. New spending authority described in section 401(c)(2)(C) of the Congressional Budget Act of 1974 provided in bills and resolutions referred to the committee under section 401(b)(2) of that Act (but subject to the provisions of section 401(b)(3) of that Act).

- **Committee on Armed Services**, to which committee shall be referred all proposed legislation, messages, petitions, memorials, and other matters relating to the following subjects:

1. Aeronautical and space activities peculiar to or primarily associated with the development of weapons systems or military operations.
2. Common defense.
3. Department of Defense, the Department of the Army, the Department of the Navy, and the Department of the Air Force, generally.
4. Maintenance and operation of the Panama Canal, including administration, sanitation, and government of the Canal Zone.
5. Military research and development.
6. National security aspects of nuclear energy.
7. Naval petroleum reserves, except those in Alaska.
8. Pay, promotion, retirement, and other benefits and privileges of members of the Armed Forces, including overseas education of civilian and military dependents.
9. Selective service system.
10. Strategic and critical materials necessary for the common defense.

(2) Such committee shall also study and review, on a comprehensive basis, matters relating to the common defense policy of the United States, and report thereon from time to time.

- **Committee on Foreign Relations**, to which committee shall be referred all proposed legislation, messages, petitions, memorials, and other matters relating to the following subjects:

1. Acquisition of land and buildings for embassies and legations in foreign countries.
 2. Boundaries of the United States.
 3. Diplomatic service.
 4. Foreign economic, military, technical, and humanitarian assistance.
 5. Foreign loans.
 6. International activities of the American National Red Cross and the International Committee of the Red Cross.
 7. International aspects of nuclear energy, including nuclear transfer policy.
 8. International conferences and congresses.
 9. International law as it relates to foreign policy.
 10. International Monetary Fund and other international organizations established primarily for international monetary purposes (except that, at the request of the Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs, any proposed legislation relating to such subjects reported by the Committee on Foreign Relations shall be referred to the Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs).
 11. Intervention abroad and declarations of war.
 12. Measures to foster commercial intercourse with foreign nations and to safeguard American business interests abroad.
 13. National security and international aspects of trusteeships of the United States.
 14. Oceans and international environmental and scientific affairs as they relate to foreign policy.
 15. Protection of United States citizens abroad and expatriation.
 16. Relations of the United States with foreign nations generally.
 17. Treaties and executive agreements, except reciprocal trade agreements.
 18. United Nations and its affiliated organizations.
 19. World Bank group, the regional development banks, and other international organizations established primarily for development assistance purposes.
- (2) Such committee shall also study and review, on a comprehensive basis, matters relating to the national security policy, foreign policy, and international economic policy as it relates to foreign policy of the United States, and matters relating to food, hunger, and nutrition in foreign countries, and report thereon from time to time.

Committee on Foreign Relations Subcommittees:

1) Subcommittee on International Economic Policy, Export and Trade Promotion

(Chuck Hagel, *Chairman*, Paul S. Sarbanes, *Ranking Member*)

The subcommittee's responsibilities encompass U.S. foreign economic policy, including export enhancement and trade promotion, and international economic growth and development. The subcommittee's jurisdiction includes measures that address:

- (1) the enhancement of American exports and promotion of U.S. trade opportunities and commercial interests abroad;

- (2) the promotion of and protection of economic interests of U.S. citizens abroad;
- (3) international investment, management, intellectual property, technological transfer and general commercial policies;
- (4) international monetary policy, including U.S. participation in international financial institutions; and
- (5) U.S. bilateral humanitarian, development, economic, trade and security assistance programs and policies carried out by the Agency for International Development and other U.S. agencies and U.S. voluntary contributions to international organizations providing assistance to foreign nations.

The subcommittee is also responsible for matters and policies involving the use, development and protection of the environment, including the oceans and space.

2) Subcommittee on Near Eastern and South Asian Affairs

(Lincoln Chafee, *Chairman*, Barbara Boxer, *Ranking Member*)

This subcommittee deals with all matters and problems relating to the Middle East and Arab North Africa, including Arab-Israeli and inter-Arab issues, economic relations, and general security in the Persian Gulf, Mediterranean, the Middle East and North Africa. This subcommittee also deals with matters and problems relating to Afghanistan, Bangladesh, Bhutan, India, the Maldives, Nepal, Pakistan, and Sri Lanka.

This subcommittee's responsibilities include all matters, problems and policies involving promotion of U.S. trade and export; terrorism, crime and the flow of illegal drugs; and oversight over U.S. foreign assistance programs that fall within this subcommittee's regional jurisdiction.

3) Subcommittee on European Affairs

(George Allen, *Chairman*, Joseph R. Biden, Jr., *Ranking Member*)

The subcommittee deals with matters concerning the continent of Europe, including the South Caucasus and Central Asia. Its responsibilities include the North Atlantic Treaty Organization, the European Union and the Organization for Security and Cooperation in Europe. Matters relating to Greenland and the north polar region are also the responsibilities of this subcommittee.

This subcommittee's responsibilities include all matters, problems and policies involving promotion of U.S. trade and export; terrorism, crime and the flow of illegal drugs; and oversight over U.S. foreign assistance programs that fall within this subcommittee's regional jurisdiction.

4) Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs

(Lisa Murkowski, *Chairman*, John F. Kerry, *Ranking Member*)

The geographic scope of the subcommittee extends from China and Mongolia to Burma, inclusive of the mainland of Asia, Japan, Taiwan, Hong Kong, the Philippines, Malaysia, Indonesia, Australia and New Zealand, Oceania, and the South Pacific Islands.

This subcommittee's responsibilities include all matters, problems and policies involving promotion of U.S. trade and export; terrorism, crime and the flow of illegal drugs; and oversight over U.S. foreign assistance programs that fall within this subcommittee's regional jurisdiction.

5) Subcommittee on African Affairs

(Mel Martinez, *Chairman*, Russell D. Feingold, *Ranking Member*)

The subcommittee has geographic responsibilities corresponding to those of the Bureau of African Affairs in the Department of State. The subcommittee considers all matters relating to Africa, with the exception of countries bordering on the Mediterranean Sea from Egypt to Morocco, which are under the purview of the Subcommittee on Near Eastern and South Asian Affairs.

This subcommittee's responsibilities include all matters, problems and policies involving promotion of U.S. trade and export; terrorism, crime and the flow of illegal drugs; and oversight over U.S. foreign assistance programs that fall within this subcommittee's regional jurisdiction.

6) Subcommittee on Western Hemisphere, Peace Corps and Narcotic Affairs

(Norm Coleman, *Chairman*, Christopher J. Dodd, *Ranking Member*)

The geographic scope of this subcommittee extends from the Arctic Ocean to Tierra del Fuego, including the Caribbean. Problems which are of concern to the subcommittee include relations between the American nations, U.S.-Canadian affairs, boundary matters,

the implementation of various treaties and conventions, economic relations and security matters affecting the Western Hemisphere, and the Organization of American States.

This subcommittee's responsibilities include all matters, problems and policies involving promotion of U.S. trade and export; crime; and oversight over U.S. foreign assistance programs that fall within this subcommittee's regional jurisdiction.

This subcommittee also exercises general oversight over:

(1) all of the activities and programs of the Peace Corps; and

(2) all U.S. foreign policy, programs and international cooperative efforts to combat the flow of illegal drugs or substances.

7) Subcommittee on International Operations and Terrorism

(John E. Sununu, *Chairman*, Bill Nelson, *Ranking Member*)

The subcommittee's responsibilities include all matters, problems and policies involving international operations. This jurisdiction includes the general oversight responsibility for the Department of State, the Foreign Service, international educational and cultural affairs, foreign broadcasting activities, foreign buildings, United States participation in the United Nations, its affiliated organizations, and other international organizations not under the jurisdiction of other subcommittees. The subcommittee also has jurisdiction over general matters of international law, law enforcement, and illegal activities. Finally, the subcommittee oversees all U.S. foreign policy, programs and cooperative efforts to combat international terrorism.

- **Permanent Select Committee on Intelligence**

Created pursuant to S.Res. 400, 94th Congress: to oversee and make continuing studies of the intelligence activities and programs of the United States Government, and to submit to the Senate appropriate proposals for legislation and report to the Senate concerning such intelligence activities and programs. In carrying out this purpose, the Select Committee on Intelligence shall make every effort to assure that the appropriate departments and agencies of the United States provide informed and timely intelligence necessary for the executive and legislative branches to make sound decisions affecting the security and vital interests of the Nation. It is further the purpose of this resolution to provide vigilant legislative oversight over the intelligence activities of the United States to assure that such activities are in conformity with the Constitution and laws of the United States.