

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Fernanda Alessandra Guimarães Silva

**UNILATERALISMO PRESIDENCIAL NA POLÍTICA EXTERNA NO GOVERNO
DE BARACK OBAMA (2009-2017)**

Belo Horizonte

2024

Fernanda Alessandra Guimarães Silva

**UNILATERALISMO PRESIDENCIAL NA POLÍTICA EXTERNA NO GOVERNO
DE BARACK OBAMA (2009-2017)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Ciência Política da Universidade Federal de Minas
Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título
de Mestre em Ciência Política

Área de concentração: Instituições Políticas e Política
Internacional

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Magna Maria Inácio

Belo Horizonte

2024

FICHA CATALOGRÁFICA

320	Silva, Fernanda Alessandra Guimarães.
S586u	Unilateralismo presidencial na política externa no governo
2024	de Barack Obama (2009-2017) [manuscrito] / Fernanda Alessandra Guimarães Silva. - 2024.
	124 f.
	Orientadora: Magna Maria Inácio.
	Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.
	Inclui bibliografia.
	1. Ciência política – Teses. 2. Estados Unidos política e governo 2009-2017 – Teses. 3. Partidos políticos – Teses. I. Inácio, Magna, 1968-. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

FOLHA DE ATA DE DEFESA



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

ATA

FAFICH - COLEGIADO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA - SECRETARIA

ATA 22ª/2024 DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DA ALUNA FERNANDA ALESSANDRA GUIMARÃES SILVA

Realizou-se, no dia 11 de setembro de 2024, às 10:30 horas, no Auditório Prof. Bicalho, da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa da dissertação, intitulada "Unilateralismo presidencial na política externa no governo de Barack Obama (2009-2017)", elaborada e apresentada por FERNANDA ALESSANDRA GUIMARÃES SILVA - número de registro 2022657696, graduada no curso de RELAÇÕES ECON.INTERNACIONAIS. A defesa é requisito parcial para a obtenção do grau de Mestra em CIÊNCIA POLÍTICA, e foi submetida e analisada pela seguinte Comissão Examinadora: Profa. Magna Maria Inácio - Orientadora (DCP/UFMG) - Videoconferência, Prof. Lucas Pereira Rezende (DCP/UFMG), Profa. Patricia Nasser de Carvalho (FACE-ECN/UFMG). A Comissão considerou a dissertação APROVADA. Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada eletronicamente pelos membros da Comissão. Belo Horizonte, 11 de setembro de 2024.



Documento assinado eletronicamente por **Lucas Pereira Rezende, Professor do Magistério Superior**, em 11/09/2024, às 19:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Magna Maria Inacio, Professora do Magistério Superior**, em 12/09/2024, às 12:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Patricia Nasser de Carvalho, Professora do Magistério Superior**, em 13/09/2024, às 09:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3508075** e o código CRC **4480A01D**.

Be young
Be dope
Be proud
Like an American

Lana Del Rey

RESUMO

A presente pesquisa tem como objetivo analisar o unilateralismo presidencial na política externa durante as administrações de Barack Obama, presidente dos Estados Unidos de 2009 a 2017. O unilateralismo presidencial é entendido como a situação na qual o presidente toma decisões e executa ações sem a participação dos outros poderes. O argumento geral da pesquisa é que o presidente Obama utilizou de unilateralismo presidencial para viabilizar sua agenda de política externa. Para investigar e operacionalizar o unilateralismo presidencial na política externa executada por Obama, foi feita a coleta e seleção de diretivas unilaterais (ordens executivas, memorandos e *signing statements*) emitidas pelo presidente nesse domínio. Foi realizada uma análise da variação do escopo de emissões dessas diretivas presidenciais em assuntos de política externa. Além disso, foi considerado o ambiente político durante o governo Obama, notadamente a condição de governo dividido e a elevada polarização partidária. A pesquisa concluiu que, diante de um contexto legislativo desfavorável, marcado por governo dividido e alta polarização partidária, o quais dificultaram a cooperação entre o Congresso e o presidente, Obama recorreu ao unilateralismo para tomar decisões e conduzir ações no domínio da política externa. A tese das duas presidências é empregada para explicar o caráter dual da presidência dos Estados Unidos, na qual os presidentes possuem mais autonomia para tomar decisões e atuar em assuntos de política externa comparativamente aos assuntos de política doméstica.

Palavras-chave: unilateralismo presidencial; política externa; governo dividido; polarização partidária; Barack Obama.

ABSTRACT

This research aims to analyze presidential unilateralism in foreign policy during the administrations of Barack Obama, president of the United States from 2009 to 2017. Presidential unilateralism is understood as the situation in which the president makes decisions and executes actions without the participation of the other branches of government. The general argument of the research is that president Obama used presidential unilateralism to execute his foreign policy agenda. In order to investigate and operationalize presidential unilateralism in Obama's foreign policy, unilateral directives (executive orders, memoranda, and signing statements) issued by the president in this domain were collected and selected. An analysis was carried out of the variation in the scope of issuance of these presidential directives on foreign policy matters. The political environment during the Obama administration was considered, notably the condition of divided government and high partisan polarization. The study concluded that, faced with an unfavorable legislative context marked by divided government and high partisan polarization, which made cooperation between Congress and the president difficult, Obama resorted to unilateralism to make decisions and conduct actions in the foreign policy domain. The thesis of the two-presidencies is used to explain the dual nature of the United States presidency, in which presidents have more autonomy to make decisions and act on foreign policy matters compared to domestic policy matters.

Keywords: presidential unilateralism; foreign policy; divided government; partisan polarization; Barack Obama.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Número de ordens executivas emitidas pelos presidentes William J. Clinton (1993-2001), George W. Bush (2001-2009) e Barack Obama (2009-2017) - Estados Unidos, 1993 a 2017	48
Gráfico 2: Número de ordens executivas sobre política externa emitidas pelo presidente Obama - Estados Unidos, 2009 a 2017	51
Gráfico 3: Número de memorandos emitidos pelos presidentes William J. Clinton (1993-2001), George W. Bush (2001-2009) e Barack Obama (2009-2017) - Estados Unidos, 1993 a 2017	52
Gráfico 4: Número de memorandos sobre política externa emitidos pelo presidente Obama - Estados Unidos, 2009 a 2017	54
Gráfico 5: Número de signing statements emitidos pelos presidentes William J. Clinton (1993-2001), George W. Bush (2001-2009) e Barack Obama (2009-2017) - Estados Unidos, 1993 a 2017	57
Gráfico 6: Número de signing statements sobre política externa emitidos pelo presidente Obama - Estados Unidos, 2009 a 2017	58
Gráfico 7: Polarização partidária no Congresso dos Estados Unidos, 1971 a 2022	68
Gráfico 8: Frequência da introdução de moção Cloture no Senado dos Estados Unidos, 1993 a 2016	69
Gráfico 9: Projetos de lei aprovados pelo Senado dos Estados Unidos como porcentagem de projetos de lei apresentados, 1993 a 2016	70
Gráfico 10: Taxa de aprovação de tratados encaminhados ao Congresso pelos presidentes William J. Clinton (1993-2001), George W. Bush (2001-2009) e Barack Obama (2009-2017) - Estados Unidos, 1993 a 2017	78
Gráfico 11: Número de diretivas sobre política externa emitidas pelo presidente Obama - Estados Unidos, 2009 a 2017	83
Gráfico 12: Número de ordens executivas em política externa emitidas pelo presidente Obama - Estados Unidos, 2009 a 2017, separados por categoria temática	87
Gráfico 13: Número de memorandos em política externa emitidas pelo presidente Obama - Estados Unidos, 2009 a 2017, separados por categoria temática	88
Gráfico 14: Número de signing statements em política externa emitidos pelo presidente Obama - Estados Unidos, 2009 a 2017, separados por categoria temática	89
Gráfico 15: Posicionamento ideológico do Partido Democrata e Partido Republicano na Câmara do Congresso dos Estados Unidos, 1880 a 2016	92
Gráfico 16: Posicionamento ideológico do Partido Democrata e Partido Republicano no Senado do Congresso dos Estados Unidos, 1880 a 2016	92
Gráfico 17: Evolução da polarização partidária no Congresso dos Estados Unidos, 1880 a 2016	93
Gráfico 18: Polarização partidária e probabilidade de ocorrência de governo dividido nos Estados Unidos, 1921 a 2017	94

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Composição partidária do Congresso dos Estados Unidos, 2009 a 2017	67
Tabela 2: Critérios para seleção da amostra de diretivas presidenciais em política externa emitidas pelo presidente Obama	82
Tabela 3: Número de diretivas sobre política externa emitidas pelo presidente Obama - Estados Unidos, 2009 a 2017	82
Tabela 4: Categorias temáticas de política externa para a seleção das diretivas presidenciais emitidas pelo presidente Obama	86

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO 1 - REVISÃO TEÓRICA, CONCEITOS BASILARES E MODELO ANALÍTICO	11
1.1. A Tese das Duas Presidências	12
1.2. O poder presidencial	16
1.3. Unilateralismo presidencial e o Congresso	27
1.4. Modelo analítico: governo dividido, polarização política e unilateralismo presidencial	30
CAPÍTULO 2 - UNILATERALISMO PRESIDENCIAL NA POLÍTICA EXTERNA DURANTE AS ADMINISTRAÇÕES DE BARACK OBAMA	35
2.1. Política externa das administrações Obama e a herança das administrações anteriores	36
2.2. Unilateralismo presidencial na condução da política externa de Obama	39
2.3. Os instrumentos de ação unilateral presidencial	44
CAPÍTULO 3 - GOVERNO DIVIDIDO, POLARIZAÇÃO PARTIDÁRIA E UNILATERALISMO PRESIDENCIAL NA POLÍTICA EXTERNA DURANTE AS ADMINISTRAÇÕES DE BARACK OBAMA	61
3.1. A presidência de Barack Obama e o Congresso	62
3.2. Governo dividido, polarização partidária e produtividade legislativa durante as administrações de Obama	67
3.3. Congresso, Barack Obama e a política externa	72
CAPÍTULO 4 - ANÁLISE DO UNILATERALISMO PRESIDENCIAL NA POLÍTICA EXTERNA, GOVERNO DIVIDIDO E POLARIZAÇÃO PARTIDÁRIA DURANTE AS ADMINISTRAÇÕES DE BARACK OBAMA	80
4.1. Operacionalização do unilateralismo presidencial na política externa por Obama	81
4.2. Governo dividido e polarização partidária durante as administrações de Obama	90
4.4. Unilateralismo presidencial na política externa, governo dividido e polarização partidária no governo de Barack Obama	95
CONSIDERAÇÕES FINAIS	98
REFERÊNCIAS	102
ANEXOS	115
ANEXO A - LISTA DE ORDENS EXECUTIVAS EMITIDAS POR OBAMA PARA ASSUNTOS DE POLÍTICA EXTERNA	115
ANEXO B - LISTA DE MEMORANDOS EMITIDOS POR OBAMA PARA ASSUNTOS DE POLÍTICA EXTERNA	120
ANEXO C - LISTA DE SIGNING STATEMENTS EMITIDOS POR OBAMA PARA ASSUNTOS DE POLÍTICA EXTERNA	131

INTRODUÇÃO

Barack Obama foi eleito como o 44º presidente dos Estados Unidos, governando o país de 2009 a 2017. Sua presidência ocorreu em um contexto de governo dividido e elevada polarização partidária (Carmines; Fowler, 2017), resultando em relações conflituosas e pouca cooperação com o Congresso (Magnotta, 2014). Tendo isso em mente, a presente pesquisa parte da pergunta: como Obama conseguiu viabilizar a implementação de sua agenda no domínio da política externa?

A pesquisa investigou os mecanismos e instrumentos utilizados por Obama para implementar sua política externa ao longo de suas administrações. A hipótese sugerida é que, diante de um contexto legislativo desfavorável, marcado por governo dividido e alta polarização partidária que exacerbaram as divisões ideológicas entre os partidos e dificultou a cooperação entre o Congresso e o presidente, Obama recorreu ao unilateralismo para tomar decisões e conduzir ações no domínio da política externa.

O estudo do unilateralismo presidencial nos Estados Unidos é um campo relevante para a Ciência Política, especialmente no contexto da presidência moderna (Moe; Howell, 1999; Howell, 2003; Howell, 2013). O unilateralismo presidencial na política externa foi investigado a partir de variáveis relacionadas à emissão de medidas presidenciais unilaterais, enquanto governo dividido e polarização partidária foram empregados como variáveis independentes na análise realizada. Dessa forma, a pesquisa pretendeu compreender as estratégias mobilizadas por Obama para possibilitar a condução, de maneira unilateral, de sua agenda de política externa.

A relevância da pesquisa está ancorada na importância dos estudos sobre a presidência e suas implicações para a democracia dos Estados Unidos. O unilateralismo presidencial levanta reflexões sobre as interações entre os diferentes ramos do governo e as possíveis falhas do sistema de separação de poderes (Howell, 2003). Nesse sentido, as administrações de Obama oferecem um caso de estudo coerente devido ao notável uso de instrumentos unilaterais para contornar o Congresso e expandir seu poder presidencial, sobretudo no tocante aos assuntos internacionais (Peake, 2018). Sendo assim, a pesquisa pretendeu contribuir para o debate acadêmico ao atualizar evidências e fornecer uma análise detalhada das ações unilaterais de Obama no domínio da política externa.

A pesquisa foi conduzida adotando uma metodologia que forneceu uma análise entre os instrumentos de unilateralismo presidencial na política externa utilizados por Obama e o contexto político de suas administrações, permeado por governo dividido e polarização partidária. O unilateralismo presidencial na política externa foi analisado a partir das diretivas emitidas pelo presidente que abordam essa temática. O governo dividido foi operacionalizado por meio da variação da composição partidária do Congresso durante o período das administrações de Obama, 2009 a 2012 e 2013 a 2017, e a polarização partidária foi operacionalizada através do indicador *DW-Nominate*, criado por Poole e Rosenthal em 1980. Desse modo, foi realizada a análise dos dados seguindo uma abordagem interpretativa, buscando identificar padrões e tendências nas ações unilaterais de Obama no domínio da política externa.

A dissertação foi organizada da seguinte forma: no Capítulo 1, foi realizada a revisão teórica e apresentados os conceitos basilares que foram mobilizados, a saber o unilateralismo presidencial e o poder presidencial. Em seguida, foi exposto o modelo analítico que foi seguido no estudo. O Capítulo 2 apresentou a agenda de política externa de Obama e destacou o unilateralismo presidencial nesse domínio, demonstrando as diretivas unilaterais emitidas pelo presidente com essa finalidade. O Capítulo 3 discutiu o governo dividido, a polarização partidária e como essas variáveis críticas se relacionam com o objeto da pesquisa, com destaque para os acordos executivos usados pelo presidente. O Capítulo 4 apresentou o unilateralismo presidencial na política externa, governo dividido e polarização partidária durante o governo de Obama, trazendo dados estatísticos. Finalmente, o Capítulo 5 expôs as considerações finais da pesquisa, destacando suas contribuições.

CAPÍTULO 1 - REVISÃO TEÓRICA, CONCEITOS BASILARES E MODELO ANALÍTICO

A relação entre o presidente e o Congresso é um aspecto fundamental da democracia nos Estados Unidos, de forma que pode influenciar diretamente a implementação da agenda presidencial e a transformação de suas propostas em leis (Villalobos et al., 2012). A complexidade dessa relação permite diversas abordagens de pesquisa. Nesse sentido, foi escolhido para esta dissertação a temática do poder presidencial expandido, quando o presidente age sem a prévia aprovação por parte do Congresso, tendo como foco a capacidade do presidente de agir unilateralmente em questões de política externa.

As duas administrações de Barack Obama (2009 - 2012 e 2013 - 2017) fornecem o arcabouço adequado para explorar esse tema. Em conformidade com outros períodos da política dos Estados Unidos, Obama foi presidente em um contexto no qual se observou a presença de governo dividido¹ e alta polarização partidária². O problema de pesquisa parte da seguinte questão: como Obama conseguiu implementar sua agenda de política externa em um cenário legislativo hostil? A hipótese adotada para responder a esta pergunta é que Obama utilizou o unilateralismo presidencial para implementar sua política externa, contornando as restrições impostas por um Congresso potencialmente hostil.

O presente Capítulo irá apresentar uma discussão acerca dos elementos teóricos mais relevantes para o estudo proposto nesta pesquisa. A fundamentação teórica parte da tese das duas presidências, que apresenta a dualidade na presidência dos Estados Unidos, sendo um componente voltado para a política doméstica e outro, mais forte e ativo, para a política externa. Assim, a natureza dual da presidência permite ao presidente maior influência na política externa, domínio no qual possui mais autonomia e liberdade de tomar decisões e agir (Wildavsky, 1966).

Em seguida, serão apresentadas as bases constitucionais do poder presidencial nos Estados Unidos, demonstrando e destacando as lacunas que permitem uma interpretação que favorece a tomada de decisões e ações discricionárias por parte do presidente. Nesse sentido, será exposta a evolução do conceito de poder presidencial na literatura, contemplando desde

¹Contexto político em que os poderes legislativo e executivo são controlados por partidos diferentes (Mayhew, 2005).

²Magnitude das diferenças ideológicas observadas entre o Partido Republicano e o Partido Democrata em âmbito legislativo (Lee, 2015).

interpretações que tinham como referência a capacidade de barganha e habilidades pessoais do presidente até a perspectiva que emana de dispositivos constitucionais, mais amplamente aceita em análises contemporâneas. É relevante compreender sobre o poder presidencial para que seja viável fazer reflexões sobre o unilateralismo presidencial.

Ademais, será feita a discussão acerca da relação entre o presidente e o Congresso, abordando as nuances da interação entre estes dois ramos de poder, sobretudo no domínio de política externa. Serão discutidas as circunstâncias que podem tornar mais ou menos propício o uso de unilateralismo presidencial, a possibilidade de contornar um Congresso hostil e, por conseguinte, as limitações que o Congresso pode impor à atividade presidencial. Serão apresentados também os conceitos de governo dividido e polarização partidária. Estes são selecionados como elementos explicativos centrais para as ações unilaterais do presidente.

Por fim, será apresentado o modelo analítico adotado na pesquisa. É mencionada a metodologia empregada e os recursos que serão mobilizados para operacionalizar e analisar a relação entre unilateralismo presidencial na política externa, governo dividido e polarização partidária durante as administrações de Obama. A pesquisa utilizou dados coletados e compôs um modelo descritivo que busca compreender as possíveis interações entre estes elementos. A investigação, portanto, busca esclarecer como Obama conseguiu colocar em prática sua agenda de política externa, diante de um contexto de governo dividido e alta polarização partidária, contribuindo para a literatura sobre poder presidencial na presidência moderna, unilateralismo na política externa e a interação entre os poderes que compõem o governo dos Estados Unidos.

1.1. A Tese das Duas Presidências

A fundamentação teórica desta pesquisa se apoia na tese das duas presidências. A ideia central é que os Estados Unidos possuem um único presidente, mas duas presidências distintas. Uma presidência trata dos assuntos de política doméstica, enquanto a outra, dotada de mais liberdade e autonomia, é responsável por assuntos de defesa e política externa (Wildavsky, 1966). Na presente pesquisa, a política externa é entendida como o relacionamento do Estado com outros atores externos, com o objetivo de concretizar seus diversos interesses nacionais e internacionais em variadas áreas temáticas. Para tal, o Estado pode utilizar de diferentes mecanismos, os quais incluem as negociações diplomáticas, as variadas formas de cooperação e até mesmo o uso da força (Hill, 2003).

Para sustentar essa afirmação acerca da dualidade da presidência dos Estados Unidos, Wildavsky (1966, p. 08) conduziu um estudo quantitativo da atividade legislativa de 1948 a 1964, e demonstrou que nesse período o Congresso aprovou 65% das iniciativas de política externa dos presidentes, em comparação com apenas 40% das iniciativas de política doméstica provenientes do executivo. Dessa forma, o sistema político estadunidense demonstra uma dualidade no âmbito da capacidade decisória do poder executivo.

Dentro deste contexto, o presidente dos Estados Unidos exerce maior influência na formulação de política externa do que na formulação de política doméstica. É possível destacar sua posição como Comandante-em-Chefe das Forças Armadas³, que o permite tomar decisões no escopo militar (Wildavsky, 1966). A maior liberdade e autonomia do presidente para tomar decisões no domínio da política externa também é evidente em outros aspectos. O presidente pode, por exemplo, utilizar acordos executivos em vez de tratados internacionais formais que precisam ser submetidos ao procedimento de aconselhamento e consentimento do Senado (Peake et al., 2012).

No entanto, surgiram críticas à tese das duas presidências, especialmente a partir de pesquisas que utilizam dados quantitativos para analisar o comportamento legislativo. É possível citar Sigelman (1979), que demonstrou que entre 1957 e 1978 não foi possível observar o efeito da dualidade da presidência, e para isso utilizou como referência empírica as votações nominais do Congresso desse período. Além disso, Peppers (1975) e LeLeoup e Shull (1979) alegam que a tese foi desenvolvida de forma enviesada e tendenciosa, pois foi formulada dentro do contexto específico da Guerra Fria. Ademais, Fleisher et al. (2000) também apontam que o bipartidarismo em questões de política externa é menos visível do que em questões de política doméstica, e, segundo Prins e Marshall (2001), o apoio bipartidário ao presidente em assuntos de política externa diminuiu a partir de 1973.

Ao revisitar a tese das duas presidências, contudo, Canes-Wrone et al. (2008) argumentam que ainda pode ser empregada no tocante ao poder presidencial nos Estados Unidos e reforçam este argumento ao aprimorar as evidências de estudos anteriores. Dessa forma, conduziram uma análise empírica de domínios que não podem ser facilmente delegados ao presidente, como a aprovação de dotações orçamentárias, e outros que envolvem diretamente decisões políticas sobre delegação, como a criação de agências administrativas. Em ambos os casos, os resultados analisados indicam que os presidentes

³ A disposição que regula esta prerrogativa presidencial está explícita no Artigo II da Constituição dos Estados Unidos, o qual será apresentado posteriormente.

exercem uma influência significativamente maior sobre a política externa em comparação à política doméstica. Portanto, é possível afirmar que existem evidências atuais que apoiam a tese das duas presidências em contexto contemporâneo, e consideram o quadro institucional mais amplo no qual o presidente e o Congresso interagem e operam.

Além disso, a tese das duas presidências aborda razões que funcionam como vantagens estratégicas para o presidente no domínio da política externa, o permitindo mais influência e liberdade nos assuntos de política externa comparando com os assuntos de política doméstica (Canes-Wrone et al., 2008). Sendo assim, é relevante para a pesquisa a discussão acerca desses fatores para entender como sustentam a tese das duas presidências.

O primeiro fator está relacionado às oportunidades para o presidente tomar decisões e atuar primeiro (*first mover advantage*) em diversas matérias relacionadas ao cenário internacional, conferindo uma vantagem estratégica para a formulação de política externa. Isso é decorrente da sua função de chefe do executivo, por meio da qual os presidentes podem agir com mais rapidez e flexibilidade em resposta às mudanças nas circunstâncias políticas, econômicas e sociais globais. Assim, os presidentes são dotados de maior facilidade para a formulação de respostas e de tomada de curso de ações adequadas a cada situação (Moe; Howell, 1999).

Por conseguinte, quando o presidente toma a iniciativa de definir ações no domínio de política externa, as características do cenário internacional dificultam a sua reversão. Isso ocorre porque, uma vez iniciada uma operação estrangeira, os custos de reputação associados à sua interrupção prematura podem ser prejudiciais para o país que a executa. Esses custos podem incluir a impossibilidade de reverter ações já iniciadas ou decisões já tomadas, especialmente se tratando de estratégias militares (Canes-Wrone et al., 2008). Assim, frequentemente o Congresso julga não ser conveniente a mudança de um posicionamento ou operação já iniciada no ambiente internacional, permitindo a manutenção das decisões unilaterais do presidente (Lindsay; Ripley, 1993).

Adicionalmente, os presidentes possuem controle sobre certas burocracias e acesso privilegiado à diplomacia e à inteligência estratégica (Mack et al., 2011). Dessa forma, possuem fácil acesso aos conhecimentos e recursos operacionais estratégicos advindos de agências de inteligência e organismos internacionais que ampliam sua capacidade de tomar decisões em política externa (Dahl, 1950). Em contrapartida, no âmbito doméstico, o Congresso tem acesso aos grupos de interesse ativos que fornecem informações aos seus representantes sobre variadas questões. No ambiente internacional, estes grupos de interesse

são consideravelmente menos atuantes (Lupia, 1994). Essa diferença contribui para uma assimetria entre o presidente e o Congresso, na qual o presidente possui mais autonomia para agir em assuntos de política externa, enquanto que o Congresso, por sua vez, dispõe de maior autonomia e concentra seus esforços em questões domésticas (Canes-Wrone et al., 2008). Essa assimetria de informações e recursos entre o presidente e o Congresso, portanto, destaca uma diferença fundamental entre os dois poderes em relação à política externa (Schlesinger, 1973).

Outro fator relevante que contribui para a maior influência do presidente em assuntos de política externa, em comparação com a política doméstica, são os incentivos eleitorais associados à atividade presidencial. O eleitorado geralmente interpreta o presidente como o principal responsável pelo bem-estar nacional e pela manutenção dos interesses nacionais. Assim, em questões de política externa, a opinião pública tende a julgar diretamente o presidente, seja por meio de elogios ou de críticas a partir das decisões tomadas como resposta a eventos significativos no cenário internacional (Canes-Wrone et al., 2008). Historicamente, a política externa é um fator de relevância nas eleições presidenciais, de modo que a performance do presidente em assuntos externos pode contribuir para a sua vitória ou derrota ao pleitear a reeleição (Aldrich et al., 1989). No entanto, a política externa não possui o mesmo impacto nas eleições para o Congresso, pois a política doméstica é mais relevante na eleição dos membros do legislativo (Canes-Wrone et al., 2002).

O poder legislativo tentou reafirmar sua influência na formulação da política externa, mesmo reconhecendo que não pode limitar a autoridade constitucional do presidente neste domínio. Assim, foi aprovada a Resolução dos Poderes de Guerra⁴, em 1973 (Fisher, 2004). O trecho que dispõe sobre as provisões da lei:

“Declara que a Lei não pretende invadir os poderes reconhecidos do Presidente, como Comandante-em-Chefe, para conduzir hostilidades autorizadas pelo Congresso, para responder a ataques ou à ameaça iminente de ataques aos Estados Unidos, incluindo seus territórios e possessões, para responder a ataques ou à ameaça iminente de ataques contra as Forças Armadas dos Estados Unidos e, sob circunstâncias adequadas, para resgatar cidadãos em perigo dos Estados Unidos localizados em países estrangeiros.

Prevê que, na ausência de uma declaração de guerra pelo Congresso, as Forças Armadas dos Estados Unidos podem ser introduzidas em hostilidades, ou em situações em que o envolvimento iminente em hostilidades seja claramente indicado pelas circunstâncias, apenas: (a) para repelir um ataque armado aos Estados Unidos, seus territórios e possessões; para tomar ações retaliatórias necessárias e apropriadas no caso de tal ataque; e para evitar a ameaça direta e iminente de tal

⁴ *War Powers Act*, Lei Pública Nº 93-148 (07/11/1973).

ataque; (b) repelir um ataque armado contra as Forças Armadas dos Estados Unidos localizadas fora dos Estados Unidos, seus territórios e possessões, e prevenir a ameaça direta e iminente de tal ataque; (c) proteger, durante a evacuação, cidadãos dos Estados Unidos, o mais rápido possível, de qualquer país em que tais cidadãos estejam presentes com o consentimento expresso ou tácito do governo de tal país, e que estejam sujeitos a uma ameaça direta e iminente às suas vidas, patrocinada por tal governo ou além do poder de tal governo de controlar; ou (d) de acordo com autorização em estatuto específica, a autoridade para introduzir as Forças Armadas dos Estados Unidos em hostilidades não deve ser inferida de nenhuma disposição de lei, incluindo qualquer disposição contida em qualquer lei de apropriação, a menos que tais disposições autorizem especificamente a introdução de tais Forças Armadas em hostilidades e isentem a introdução de tais Forças Armadas do cumprimento das disposições desta Lei (Estados Unidos, Resolução dos Poderes de Guerra, 1973, tradução nossa).”

No entanto, esta medida é frequentemente ignorada ou contornada pelos presidentes, usando o argumento de que as decisões no domínio da política externa devem ser tomadas de forma ágil, sobretudo em situações de crise, e as consultas prévias ao Congresso são dificultadas (Fisher, 2004). Assim, o Congresso ainda enfrenta dificuldades em competir com as vantagens do poder executivo, que conferem ao presidente mais expertise, mais acesso às informações sobre os acontecimentos internacionais e mais recursos para tomar decisões operacionais (Mack et al., 2011).

O argumento central da tese das duas presidências apresenta que o presidente dos Estados Unidos possui maior autonomia para agir em assuntos de política externa em comparação com assuntos de política doméstica, devido às diversas vantagens estratégicas que detém em relação ao ambiente internacional. Desde sua primeira apresentação no contexto da Guerra Fria até as adaptações teóricas e empíricas para os dias atuais, no contexto da presidência moderna⁵, a tese das duas presidências ilustra de maneira coerente a dinâmica que rege a interação entre o presidente e o Congresso dos Estados Unidos no tocante à política externa (Canes-Wrone et al., 2008).

1.2. O poder presidencial

A partir da reflexão acerca da dualidade que pode ser observada na presidência estadunidense no que diz respeito à política externa e política doméstica (Wildavsky, 1966),

⁵Durante o governo de Franklin D. Roosevelt (1933-1945), foi notável a criação de novas agências dentro do poder executivo e o movimento pela tentativa de centralização do poder. Assim, foi possível observar uma transformação em termos institucionais na presidência dos Estados Unidos, levando ao surgimento do conceito de presidência moderna. Desde então, é possível observar uma tendência comum aos presidentes no tocante à organização administrativa, caracterizada por esta expansão das capacidades do executivo e o proeminente papel do presidente (Moe; Howell, 1999; Howell, 2003).

é importante entender quais são as bases constitucionais do poder presidencial que permitem ao chefe do executivo ter a capacidade de tomar ações unilaterais.

As primeiras abordagens teóricas sobre o poder presidencial enfatizavam as características pessoais do ocupante do cargo, as quais o atribuíam mais habilidade para persuadir e barganhar conforme seus interesses. Dessa forma, habilidades como capacidade de decisão, iniciativa e liderança foram interpretadas como cruciais para o exercício do poder presidencial. O potencial desse poder era medido em termos da determinação do presidente em convencer e negociar com suas contrapartes (Neustadt, 1964).

Nessa perspectiva, o presidente é visto como um ator racional que busca expandir seu poder e maximizar sua influência. Considerando a estrutura de separação de poderes, na qual um ramo do governo deve restringir os outros, o presidente deve avaliar cuidadosamente suas ações para que sejam eficazes na implementação de sua estratégia individual. O presidente então utiliza suas habilidades pessoais de persuasão e negociação para exercer sua autoridade. Assim, o poder presidencial se manifesta através da capacidade do presidente de influenciar os processos e resultados políticos durante seu mandato (Neustadt, 1964). Para alcançar êxito, é crucial que o presidente cultive de forma estratégica sua imagem pessoal, sua reputação profissional, seu prestígio junto ao eleitorado e seus relacionamentos com outros atores e membros do governo, convertendo esses elementos em mecanismos para atingir seus objetivos (Dickinson, 2009).

A visão de que o poder presidencial se baseia nas habilidades individuais dos presidentes se mostrou insuficiente para o desenvolvimento de teorias robustas e generalizáveis. Consequentemente, o estudo da presidência moderna evoluiu, se direcionando para novas questões (Jacobs; Shapiro, 2000). Nesse novo contexto, a análise do papel das instituições e dos processos de tomada de decisão no exercício do poder presidencial tem ganhado maior destaque em comparação às características pessoais do presidente (Moe; Howell, 1999). Dessa forma, é reconhecido que o poder presidencial deriva da autoridade constitucional atribuída ao presidente, que o permite atuar dentro do sistema de separação de poderes (Dickinson, 2009).

Ao incorporar explicações a partir de uma perspectiva institucional sobre o poder presidencial, este passa a ser entendido como a habilidade do presidente de modificar o *status quo* da política através de ações unilaterais, visando objetivos próprios, sem a necessidade de anuência de atores dos outros poderes (Chiou; Rothenberg, 2014). Dessa

forma, surge o conceito de presidência institucional⁶, enraizado em uma estrutura que permite ao presidente exercer liderança. Isso ocorre devido à interpretação do texto da Constituição dos Estados Unidos como sendo repleto de lacunas que, por sua vez, abrem margem para a justificativa da ação unilateral do presidente (Moe; Howell, 1999).

Para compreender e verificar estas lacunas, a seguir serão expostos os dispositivos constitucionais que definem e atribuem poderes ao Congresso e ao presidente, respectivamente. Primeiramente, é possível verificar no texto extraído da Constituição dos Estados Unidos, conforme segue abaixo, a definição Congresso:

“Todos os poderes legislativos aqui concedidos serão conferidos ao Congresso dos Estados Unidos, que consistirá de um Senado e uma Câmara de Representantes (Estados Unidos, 1789, Artigo I, Seção I, tradução nossa)”.

Os poderes atribuídos ao Congresso podem ser conferidos no trecho abaixo:

“O Congresso terá poder para estabelecer e cobrar impostos, taxas e impostos especiais de consumo, para pagar as dívidas e prover a defesa comum e o bem-estar geral dos Estados Unidos; mas todos os deveres, serão uniformes em todos os Estados Unidos;
 Para pedir dinheiro emprestado a crédito dos Estados Unidos;
 Regular o comércio com as nações estrangeiras, e entre os diversos Estados, e com as tribos indígenas;
 Estabelecer uma regra uniforme de naturalização e leis uniformes em matéria de falências em todos os Estados Unidos;
 Cunhar dinheiro, regular o seu valor e da moeda estrangeira, e fixar o padrão de pesos e medidas;
 Dispor sobre a punição à falsificação de valores mobiliários e moedas correntes dos Estados Unidos;
 Estabelecer correios e postos rodoviários;
 Promover o progresso da ciência e das artes úteis, garantindo por tempo limitado aos autores e inventores o direito exclusivo aos seus respectivos escritos e descobertas;
 Constituir tribunais inferiores ao Supremo Tribunal;
 Definir e punir piratas e crimes cometidos em alto mar e ofensas ao Direito das nações;
 Declarar guerra, conceder cartas de marca e represália, e fazer regras relativas à capturas em terra e água;
 Levantar e apoiar exércitos, mas nenhuma apropriação de dinheiro para esse uso será por um prazo superior a dois anos;
 Fornecer e manter uma Marinha;
 Estabelecer normas de governo e regulamentação das forças terrestres e navais;
 Dispor sobre a convocação da milícia para executar as leis da União, reprimir insurreições e repelir invasões;
 Providenciar para organizar, armar e disciplinar a milícia, e para governar a parte dela que possa ser empregada no serviço dos Estados Unidos, reservando aos Estados, respectivamente, a nomeação dos oficiais e a autoridade de treinar o

⁶Estrutura política e mecanismos que definem o papel do presidente dentro do sistema de governo dos Estados Unidos. Assim, configura a presidência como uma instituição composta por normas, regras e procedimentos que orientam os processos decisórios e a atuação do presidente. Além disso, dispõe sobre a interação do presidente com outros ramos do governo, considerando os freios e contrapesos, de forma que cada ramo do governo possa limitar e supervisionar as ações dos outros ramos, promovendo assim um equilíbrio do poder (Moe, 1985; Burke, 2000; Rudalevige, 2009).

milícia conforme disciplina prescrita pelo Congresso;
 Exercer legislação exclusiva em todos os casos, em qualquer distrito (não excedendo dez milhas quadradas) que possa, por cessão de Estados específicos e pela aceitação do Congresso, tornar-se a sede do governo dos Estados Unidos, e exercer autoridade semelhante sobre todos os locais adquiridos com o consentimento do legislativo do Estado em que o mesmo deverá estar, para a construção de fortes, depósitos, arsenais, estaleiros e outros edifícios necessários;
 Elaborar todas as leis que sejam necessárias e adequadas para levar à execução os poderes anteriores, e todos os outros poderes conferidos por esta Constituição ao governo dos Estados Unidos, ou a qualquer departamento ou diretor do mesmo (Estados Unidos, 1789, Artigo I, Seção VIII, tradução nossa)”.

De maneira similar, a Constituição descreve da seguinte forma a definição da presidência dos Estados Unidos:

“O poder executivo será investido em um Presidente dos Estados Unidos da América. Exercerá o cargo durante o mandato de quatro anos, sendo eleito, juntamente com o Vice-Presidente, escolhido para o mesmo mandato, da seguinte forma: cada Estado nomeará, da maneira que seu Legislativo determinar, um número de eleitores, igual ao número total de senadores e representantes a que o Estado possa ter direito no Congresso, mas nenhum senador ou representante, ou pessoa titular de um cargo *‘Office of Trust or Profit’* nos Estados Unidos, será nomeado um eleitor” (Estados Unidos, 1789, Artigo II, Seção 1, tradução nossa).

Os poderes atribuídos ao presidente podem ser conferidos no trecho abaixo:

“O Presidente será o Comandante-em-Chefe do Exército e da Marinha dos Estados Unidos, e da milícia dos diversos Estados, quando convocado para o efetivo serviço dos Estados Unidos; ele poderá exigir o parecer, por escrito, do Diretor Principal de cada um dos departamentos executivos, sobre qualquer assunto relacionado aos deveres de seus respectivos escritórios, e terá poder para conceder indultos e perdões por ofensas contra os Estados Unidos, exceto em casos de impeachment.

Ele terá poder, por e com o conselho e consentimento do Senado, para fazer tratados, desde que dois terços dos senadores presentes concordem; e ele nomeará, e com o conselho e consentimento do Senado, nomeará embaixadores, outros ministros e cônsules públicos, juizes da Suprema Corte e todos os outros oficiais dos Estados Unidos, cujas nomeações não são aqui previstas de outra forma, e que será estabelecido por lei, mas o Congresso poderá, por lei, atribuir a nomeação de oficiais inferiores, conforme julgar adequado, apenas ao presidente, aos tribunais ou aos chefes de departamento.

O presidente terá competência para preencher todas as vagas que vierem a ocorrer durante o recesso do Senado, concedendo comissões que expirarão ao final da próxima sessão (Estados Unidos, 1789, Artigo II, Seção 2, tradução nossa)”.

Assim, há o argumento de que a Constituição dos Estados Unidos possui ambiguidades e lacunas em relação aos poderes enumerados acima, especialmente em relação à autoridade presidencial. Nesse sentido, o argumento se ancora na utilização de uma linguagem vaga para conferir ao presidente o poder executivo e a responsabilidade de assegurar a fiel execução das leis, de forma que o próprio texto constitucional não especifica

detalhadamente o que essa responsabilidade implica. Assim, essa descrição ampla dos poderes presidenciais abre espaço para que praticamente qualquer ação do presidente seja passível de justificativa em termos constitucionais, criando um contexto propício para a expansão de suas atribuições originais (Moe; Howell, 1999).

Esse cenário facilita a tentativa de maximização do poder presidencial, fenômeno denominado "presidência imperial" (Schlesinger, 1973). Devido à falta de definição clara dos limites do poder presidencial na Constituição, o presidente possui controle significativo sobre as funções executivas do governo, o que o permite ter ampla liberdade de ação em várias circunstâncias. Dessa forma, o presidente pode exercer seu poder sem a necessidade de aprovação de outros atores políticos provenientes dos outros poderes. Assim, essa dinâmica torna propício que o presidente busque uma autoridade mais ampla para alcançar seus objetivos (Moe; Howell, 1999).

1.2.1. O poder presidencial em situações emergenciais

Ainda se tratando da expansão do poder presidencial, a Constituição dos Estados Unidos possui ambiguidades e lacunas a respeito da concessão de maior autoridade aos presidentes durante situações de crises. Essas ambiguidades permitem interpretações flexíveis que podem ser utilizadas pelos presidentes para expandir seu poder sobretudo em situações emergenciais (Pfiffner, 2017).

A partir de uma perspectiva constitucional, conforme exposto no Artigo I, Seção 8 da Constituição, o Congresso dispõe de prerrogativas quanto à alocação de forças e recursos militares. É possível para o legislativo, em termos orçamentários, limitar o escopo e a duração do envio de tropas, estabelecer requisitos rigorosos para operações militares e direcionar recursos financeiros, ajustando a sua alocação conforme necessário. Portanto, o Congresso possui autoridade e prerrogativas institucionais para influenciar decisões de política externa, especialmente em situações militares (Howell; Pevehouse, 2005). Contudo, foi comum em diversos mandatos presidenciais a adoção de medidas no arcabouço de segurança e defesa por parte do presidente sem a prévia permissão do Congresso, com a justificativa de defender interesses estadunidenses de ameaças prementes (Pfiffner, 2017).

No entanto, a autoridade do Congresso nas decisões de política externa envolvendo assuntos militares é relativamente inferior à exercida pelo presidente. Nas situações nas quais é necessário uso da força ou de recursos militares, o presidente pode adotar uma interpretação

mais ampla do Artigo II para legitimar suas decisões acerca das ações militares, evitando assim a necessidade de negociar com o Congresso e obter autorização (Burns, 2021). Na condição de Comandante-em-Chefe das Forças Armadas e chefe do poder executivo, o presidente é favorecido quanto às decisões no ambiente internacional (Wildavsky, 1966). Dessa forma, é difícil para o Congresso restringir a capacidade do presidente de decidir acerca da participação dos Estados Unidos em conflitos, como também definir o escopo e a duração de intervenções militares estrangeiras (Howell; Pevehouse, 2005).

Os presidentes, tanto democratas quanto republicanos, buscam ampliar seu poder em situações sensíveis aos assuntos de defesa, nos quais muitas vezes são tratadas como situações de emergência. Como resultado, frequentemente se sobressaem ao papel do Congresso nesse processo (Carmines; Fowler, 2017). No entanto, mesmo reconhecendo a predominância presidencial nesse aspecto, é crucial considerar que há fatores institucionais internos que podem influenciar ou até mesmo restringir o uso da força pelo presidente. Existem maneiras pelas quais o Congresso pode impactar ou limitar o poder presidencial nas decisões de política externa envolvendo operações militares. É possível, por exemplo, que o Congresso limite os recursos financeiros destinados às operações militares ou determine o fim da intervenção estadunidense em alguma operação, exigindo o retorno do contingente militar enviado às localidades estrangeiras (Howell; Pevehouse, 2005).

Contudo, em larga medida, a capacidade do Congresso de influenciar tomadas de decisão no domínio da política externa envolvendo questões militares ainda não é suficiente para tolher a ação presidencial unilateral nesse quesito. Além disso, a aprovação da Resolução de Poderes de Guerra não foi eficiente em seu objetivo principal de conferir ao Congresso influência suficiente sobre os aspectos militares da política externa dos Estados Unidos. Desde então, a capacidade do poder legislativo de influenciar as decisões militares do presidente é limitada (Gartzke, 1996). A Resolução de Poderes de Guerra não alterou significativamente o comportamento presidencial em relação à mobilização de forças estadunidenses em suas intervenções no exterior. Os presidentes frequentemente se recusam a seguir esta lei, resistindo ao procedimento de consultar o Congresso antes de usar a força e ignorando os requisitos para obter qualquer tipo de autorização (Auerswald; Cowhey, 1997).

1.2.2. O poder de veto

Dentro do escopo de ferramentas constitucionais que o presidente dispõe para exercer

o poder presidencial, há a possibilidade de o presidente vetar a legislação (Cameron, 2000). A Constituição apresenta a dinâmica do veto no trecho a seguir:

“Todo projeto de lei que for aprovado na Câmara dos Representantes e no Senado deverá, antes de se tornar uma lei, ser apresentado ao Presidente dos Estados Unidos: se ele aprovar, deverá assiná-lo, mas se não, deverá devolvê-lo, com suas Objeções à Câmara em que se originou, que registrará as Objeções em geral em seu Diário e procederá à sua reconsideração. Se, após tal reconsideração, dois terços daquela Câmara concordarem em aprovar o projeto de lei, ele será enviado, juntamente com as Objeções, à outra Câmara, pela qual será igualmente reconsiderado e, se aprovado por dois terços daquela Câmara, será aprovado e se tornará uma lei. Mas em todos esses casos, os votos de ambas as Câmaras serão determinados por Sim e Não (*Yeas e Nays*), e os nomes das pessoas que votam a favor e contra o projeto de lei serão inscritos no Diário de cada Câmara, respectivamente. Se qualquer projeto de lei não for devolvido pelo Presidente dentro de dez dias (exceto domingos) após ter sido apresentado a ele, o mesmo será uma lei, da mesma maneira como se ele o tivesse assinado, a menos que o Congresso, por seu adiamento, impeça seu retorno, caso em que não será uma lei.

Cada ordem, resolução ou votação para a qual a concordância do Senado e da Câmara dos Representantes possa ser necessária (exceto em questão de adiamento) será apresentada ao Presidente dos Estados Unidos; e antes que o mesmo entre em vigor, seja por ele aprovado, ou por ele reprovado, será repassado por dois terços do Senado e da Câmara dos Deputados, de acordo com as Regras e Limitações prescritas no Caso de Projeto de Lei (Estados Unidos, 1789, Artigo I, Seção 7, tradução nossa)”.

É possível observar que a Constituição concede ao presidente dois tipos de veto: o veto regular (ou qualificado) e o *pocket veto*. O veto regular é aplicado quando o presidente revisa a legislação e devolve o projeto de lei ao Congresso com suas objeções, permitindo que o Congresso anule o veto se desejar. Já o *pocket veto* tem um impacto mais direto, pois bloqueia a legislação sem que retorne ao Congresso para revisão. Para contornar o *pocket veto*, o Congresso deve permanecer em sessão por pelo menos 10 dias após a aprovação do projeto, ou reiniciar o processo legislativo com um novo projeto em uma nova sessão (Spitzer, 2001).

No contexto da separação de poderes nos Estados Unidos, o veto presidencial merece destaque pois é o único poder formal do presidente para participar do processo legislativo, já que ele não tem a permissão de propor diretamente novas legislações. Portanto, o presidente utiliza o veto como um mecanismo de barganha com o Congresso, aumentando sua vantagem política (Cameron, 2000). O uso do veto, ou até mesmo a ameaça de seu uso, constitui uma estratégia essencial para os presidentes, pois ajuda a alinhar os resultados legislativos com suas próprias preferências. Além disso, a possibilidade do veto representa

uma importante ferramenta na dinâmica de interação entre os poderes legislativo e executivo (Lewallen, 2017) ao suscitar o conflito entre eles em torno de uma legislação (Schattschneider, 1960).

Certos tipos de legislação são particularmente sensíveis ao conflito entre o executivo e o legislativo, o que pode torná-las mais propensas de serem vetadas. Por isso, os presidentes possuem grande importância na definição da agenda legislativa, pois detém a capacidade de influenciar a condução de diversas questões políticas, mesmo no âmbito legislativo (Rutledge; Larsen-Price, 2014). Ao utilizar o veto, ou a ameaça de veto, como estratégia, os presidentes podem intervir nos resultados legislativos para defender suas prioridades, frequentemente entrando em conflito com o Congresso. As questões que mais frequentemente são vetadas ou ameaçadas de veto pelos presidentes geralmente refletem suas prioridades temáticas (Lewallen, 2017).

Portanto, o veto é uma ferramenta crucial para os presidentes em disputas legislativas. Como resultado, os presidentes podem vetar, ou ameaçar vetar, de acordo com sua estratégia buscando direcionar a atenção limitada do Congresso e o espaço na agenda para certos temas (Lewallen, 2017). Assim, o uso do veto pelo presidente pode frequentemente reduzir o dinamismo do processo legislativo, gerando *filibusters*⁷ como resposta (Hassel; Kernell, 2015). Por consequência, surge o risco de que o presidente, ao utilizar o veto, mobilize a oposição e seja responsabilizado pela falta de ação do governo (Groseclose; McCarty, 2001).

1.2.3. O poder executivo e o poder judiciário

Dando continuidade à apresentação dos demais poderes que compõem os Estados Unidos, a Constituição apresenta o poder judiciário conforme o trecho a seguir:

“O poder judicial dos Estados Unidos será investido em uma Suprema Corte e em tribunais inferiores que o Congresso possa, de tempos em tempos, ordenar e estabelecer. Os Juizes, tanto dos Tribunais Supremos como dos Tribunais inferiores, exercerão os seus cargos durante o bom comportamento e receberão, em tempos determinados, pelos seus serviços, uma Remuneração, que não será diminuída durante a sua permanência no cargo. (Estados Unidos, 1789, Artigo III, Seção 1, tradução nossa)”

⁷Constitui uma forma de obstrução legislativa. É uma tática usada por congressistas para dificultar ou impedir a aprovação de uma proposta. Geralmente envolve a realização de longos discursos e o prolongamento das sessões legislativas para atrasar ou bloquear votações (Hassel; Kernell, 2015).

Os presidentes engajam em tentativas de expandir seu poder, porém esse movimento gera reações nos demais poderes. Em particular, disputas judiciais sobre a legitimidade de determinadas ações presidenciais são comuns, com o poder judiciário tentando frear a ação unilateral do presidente (Edelson, 2017).

Contudo, são incomuns os casos nos quais houve sucesso na tentativa de contenção à expansão do poder presidencial no domínio da política externa por meio do poder judiciário (Christenson; Kriner, 2017). Os tribunais nacionais geralmente desempenham um papel menos proeminente na política externa do que na política doméstica. Frequentemente, reconhecem as vantagens estratégicas e operacionais do poder executivo na condução da agenda externa e, somado à relativa falta de experiência judicial neste domínio, concedem deferência substancial ao executivo (Bradley, 2021). Isso ocorre, sobretudo, pelo fato de que a expansão do poder presidencial é mais fácil nesse domínio, pois os presidentes possuem mais influência em assuntos de política externa do que em assuntos de política doméstica (Wildavsky, 1966).

Nos últimos mandatos presidenciais, no entanto, os tribunais federais demonstraram tendência de se opor às ações executivas unilaterais no domínio da política externa. É possível citar, por exemplo, derrotas significativas para George W. Bush (2001-2009) na Suprema Corte em questões cruciais de sua política antiterrorismo, como a criação de tribunais militares para julgar suspeitos de terrorismo e a manutenção de suspeitos sem recurso ao sistema judicial civil. Posteriormente, Obama também enfrentou resistência judicial ao continuar algumas dessas políticas na temática do antiterrorismo (Christenson; Kriner, 2017). Esse movimento é diferente de grande parte da história dos Estados Unidos, no qual os tribunais demonstraram pouca interferência no exercício de unilateralismo presidencial no domínio de política externa (Fisher, 2005).

Outro aspecto relevante da interação entre os poderes executivo e judiciário que pode favorecer a expansão do poder presidencial é a capacidade do presidente de nomear membros para a Suprema Corte, conforme estipulado no Artigo II, Seção 2 da Constituição. Essa prerrogativa permite ao presidente influenciar a orientação ideológica das decisões do tribunal, modificar a distribuição de poder de voto entre os membros e provocar mudanças comportamentais em determinados juízes (Whitmeyer, 2006). No entanto, a nomeação de membros da Suprema Corte não garante que o poder executivo terá sucesso em suas iniciativas perante o judiciário, pois embora o presidente possa nomear os juízes, não é

possível determinar diretamente um comportamento desejado, recompensando ou punindo as decisões de suas nomeações na Suprema Corte (Hitt, 2013).

1.2.4. O executivo unitário

A discussão acerca das bases constitucionais dos poderes formais do presidente, portanto, revela lacunas e ambiguidades cuja interpretação permite as premissas para a expansão do poder presidencial (Moe; Howell, 1999). Dessa forma, essas lacunas não apenas facilitam a ocorrência de ações unilaterais por parte do presidente, como também criam um contexto propício para o desenvolvimento de retóricas que legitimam essa expansão (Skowronek, 2009).

É possível destacar, entre essas retóricas, a do executivo unitário, a qual defende uma configuração ampliada do poder presidencial e é empregada como estratégia para fins políticos. Nesse sentido, o executivo unitário está relacionado à organização do poder executivo de maneira forte e centralizada que busca ampliar suas capacidades. A premissa normativa do executivo unitário é que o presidente deve ser o principal responsável pelo controle e manutenção do poder executivo, resultando em uma estrutura integrada e hierárquica que se organiza a partir da figura do presidente (Waterman 2009). A justificativa para essa interpretação dos poderes do poder executivo é o Artigo II da Constituição de forma a sugerir que o presidente tenha a autoridade largamente ampliada (Skowronek, 2009).

O executivo unitário surgiu durante o governo de Ronald Reagan (1981-1989), cuja ideia foi atribuída aos membros de orientação conservadora do Departamento de Justiça da época. Mais tarde, o governo de George W. Bush revitalizou e expandiu esse conceito, atribuindo ao executivo unitário a responsabilidade por decisões em política externa, defesa nacional e operações militares, especialmente no contexto do pós atentados de 11 de setembro de 2001. Durante suas administrações, George W. Bush utilizou o conceito de executivo unitário para angariar amplos poderes em diversas áreas de influência, ultrapassando os limites dispostos na Constituição acerca da autoridade atribuída ao cargo e atuando de maneira unilateral (Crouch et al., 2017).

De modo geral, na presidência moderna dos Estados Unidos, é comum que um novo presidente, independentemente do partido, herde os poderes acumulados e as reivindicações de poder de seus antecessores e opte por mantê-los. Os presidentes que aderem, em algum

grau, ao conceito de executivo unitário podem desenvolver hábitos de sigilo e acumulação de informações, afirmando a exclusividade sobre os processos decisórios e não cooperando com os outros poderes (MacKenzie, 2008).

Nesse contexto, as administrações de George W. Bush trouxeram de volta o conceito de executivo unitário, estabelecendo um modelo de conduta que influenciou seus sucessores. Durante sua campanha presidencial, Obama prometeu romper com os abusos provenientes da expansão do poder presidencial, criticando George W. Bush por ultrapassar os limites constitucionais em várias áreas. Embora Obama não tenha explicitamente adotado o conceito de executivo unitário, ele seguiu uma trajetória semelhante ao antecessor por meio de ações unilaterais, também ampliando o poder presidencial. Dessa forma, Obama implicitamente incorporou o executivo unitário estabelecido por George W. Bush e adicionou suas próprias interpretações para expandir o alcance do poder executivo (Crouch et al., 2017).

Outro relevante indicativo da intenção dos presidentes de compor um poder executivo forte e centralizado é a nomeação de “czares” (Vaughn, 2014). Nesse aspecto, representam funcionários administrativos nomeados diretamente pelo presidente dotados de prerrogativas para tomar decisões importantes em diversas áreas temáticas, como controle de programas orçamentários, coordenação de políticas, e emissão de regras e regulamentos (Sollenberger; Rozell, 2012). Podem atuar como conselheiros políticos especiais para o presidente, e não necessitam de supervisão legislativa para desempenhar suas funções (Howell, 2013).

A nomeação de czares é uma prática comum na presidência moderna e apresenta historicamente certa controvérsia na política estadunidense. Pode ser vista como uma tentativa do presidente de delegar autoridade de maneira que fuja à necessidade de anuência por parte do Congresso. Além disso, há interpretações que consideram a atuação do czar como uma violação à Constituição, ao infringir a doutrina que proíbe que um ramo do governo autorize outras entidades o exercício de poderes que são atribuídos constitucionalmente (Sollenberger; Rozell, 2012). Dessa forma, a nomeação de czares é criticada, pois permite que funcionários do poder executivo tenham autoridade suficiente para tomar decisões políticas, regulamentares e orçamentárias. Assim, pode ser interpretada como uma tentativa de centralizar os processos decisórios no âmbito do executivo e, conseqüentemente, expandir o poder presidencial (Vaughn, 2014).

A partir da discussão sobre os poderes formais do presidente, a seguir a pesquisa irá discorrer sobre a ocorrência de ações unilaterais por parte do presidente, por meio do exercício do poder presidencial de forma expandida.

1.3. Unilateralismo presidencial e o Congresso

A tomada de decisões e ações pelo presidente sem a participação de outros poderes resulta no unilateralismo presidencial, ou ação unilateral do presidente (Moe; Howell, 1999). Dessa forma, há possibilidade para que o presidente possa avançar seus objetivos políticos de forma independente dos demais poderes. Ao agir sozinho, o presidente pode reformular a agenda política nacional e internacional, ajustando as políticas públicas de acordo com suas preferências (Lowande; Rogowski, 2021).

Conforme mencionado, o uso do poder unilateral pelo presidente nos Estados Unidos é decorrente de sua posição como chefe do poder executivo. Embora a Constituição não conceda explicitamente autoridade unilateral ao presidente, o Artigo II investe a este cargo o poder executivo e a responsabilidade de garantir a fiel execução das leis. A interpretação do texto constitucional e suas lacunas impedem a especificação dos limites dessas fontes de autoridade, e não são estabelecidas as condições sob as quais o presidente pode ou não utilizá-las. Por conseguinte, essa ambiguidade permite que o presidente reivindique poderes unilaterais em diversas situações e temas, com destaque para questões de política externa (Lowande; Rogowski, 2021).

O presidente pode exercer o poder presidencial de maneira unilateral por meio de instrumentos legítimos. Isso é feito através de diretivas e capacidades administrativas que fornecem instruções aos oficiais dos poderes executivo, legislativo e judiciário (Lowande; Rogowski, 2021). São representantes destas diretivas as ordens executivas, as declarações assinadas (*signing statements*), os memorandos, as proclamações, as diretivas de segurança nacional, os acordos executivos, entre outros⁸ (Relyea, 2005). Além disso, o presidente pode tomar iniciativas que não dependem do Congresso ou que mostram a capacidade de contorná-lo, como a centralização do processo de regulamentação (Acs; Cameron, 2013; Haeder; Yackee, 2015), a adição de *signing statements* às promulgações legislativas (Kelley; Marshall, 2010; Ostrander; Sievert, 2013) e o uso de nomeações que não seguem o processo tradicional de aconselhamento e consentimento pelo Senado (Corley, 2006; Moore, 2018).

A análise da ação unilateral presidencial deve considerar a relação entre o presidente e o Congresso, bem como as características da composição partidária do Congresso em

⁸No Capítulo posterior, será explicitado e investigado com maior profundidade os instrumentos de ação unilateral mais utilizados pelo presidente Barack Obama que foram selecionados pois demonstram maior relevância para a presente pesquisa, a saber: ordens executivas, memorandos e *signing statements*.

determinado contexto político. É importante investigar como o Congresso e suas características podem influenciar o nível de unilateralismo presidencial observado (Howell, 2003). Uma questão central é se o presidente usa o poder unilateral para contornar um Congresso potencialmente hostil ou se o Congresso pode limitar o unilateralismo presidencial (Bolton; Thrower, 2016). A literatura apresenta resultados mistos, com visões concorrentes sobre a relação entre o Congresso e o unilateralismo presidencial. Na presente pesquisa, o estudo da relação entre o unilateralismo presidencial e o Congresso adota a existência ou não de governo dividido como um dos fatores explicativos centrais.

Howell (2013) argumenta que os presidentes buscam atender às expectativas de seus eleitores e aos seus próprios interesses políticos. Para isso, utilizam suas prerrogativas de poder unilateral. Quando há um governo dividido, o presidente pode não ter apoio suficiente no Congresso para avançar sua agenda e, portanto, recorre ao poder unilateral para superar as restrições impostas pelo Congresso. Dessa forma, os presidentes utilizam o poder presidencial de forma expandida para escapar da oposição do Congresso, incorrendo em ações unilaterais.

Os presidentes não são motivados apenas por resultados políticos imediatos, mas também se preocupam com a forma como esses resultados afetam seus objetivos estratégicos mais amplos (Kaufman; Rogowski, 2021). Nesse sentido, o unilateralismo oferece aos presidentes a oportunidade de demonstrar suas habilidades na formulação de políticas (Judd, 2017) e de deixar claras suas prioridades de agenda (Rottinghaus; Warner, 2015). Esses fatores que incentivam o unilateralismo presidencial estão mais presentes em um governo dividido, contexto no qual as realizações legislativas do presidente são dificultadas (Howell et al., 2000) e há maior possibilidade de hostilidade por parte do Congresso (Kriner; Schwartz, 2008).

Por outro lado, Chiou e Rothenberg (2014) argumentam que o nível de unilateralismo presidencial é menor em governos divididos, pois a ação do presidente enfrenta constrangimentos impostos pelo Congresso. Considerando isso, Bolton e Thrower (2016) estudaram os efeitos condicionantes de outros fatores sobre o unilateralismo presidencial em um governo dividido e afirmam que o impacto do governo dividido depende dos recursos legislativos e da capacidade do Congresso, analisando empiricamente o orçamento e o tamanho do *staff* dos comitês. Além disso, Barber et al. (2019) incluem na análise a magnitude das maiorias e a capacidade legislativa do Congresso e argumentam que, na presença de grandes maiorias ou alta capacidade legislativa do Congresso, os presidentes são

limitados pela capacidade de ação do Congresso, resultando em menos unilateralismo presidencial em contextos de governo dividido. Assim, embora o presidente possa tomar decisões, com efeitos normativos, e políticas por meio de diretivas unilaterais sem envolver o Congresso, é possível que o Congresso atue de maneira restritiva, limitando a ação unilateral presidencial. Portanto, o governo dividido para estes autores pode ser considerado um fator que restringe o unilateralismo presidencial.

Para Barber et al., (2019), é necessário ainda considerar uma camada adicional nesta análise, que diz respeito ao nível de barreiras ou capacidade de retaliação que o Congresso dispõe frente às tentativas de ação unilateral do presidente, além do grau de polarização partidária e se o governo é mais dividido ou mais unificado. Nas situações em que o Congresso possui elevada capacidade legislativa, como quando consegue desafiar o presidente legalmente, por exemplo, em períodos de maiorias à prova de veto ou baixa polarização partidária, o executivo tende a ser cauteloso na formulação e execução de políticas que contrariem as maiorias partidárias durante um governo dividido. Em contraste, nas situações de baixa capacidade legislativa, quando o Congresso não consegue superar o veto presidencial ou está paralisado por impasses internos (*gridlock*), o executivo demonstra mais liberdade e incentivo para agir unilateralmente, pois a capacidade do Congresso de retaliar ou impor constrangimentos é menos significativa. Assim, quando as barreiras à retaliação legislativa são baixas, o presidente é menos propenso a emitir diretivas unilaterais durante um governo dividido em comparação com um governo unificado. Portanto, à medida que aumentam as barreiras à retaliação legislativa, há uma tendência de maior unilateralismo presidencial em períodos de governo dividido em relação aos períodos de governo unificado.

Kaufman e Rogowski (2021), ao analisar a relação entre governo dividido e ação unilateral de 1946 a 2020, não encontraram evidências que associam governo dividido à redução da atividade unilateral presidencial. Belco e Rottinghaus (2017) complementam esta interpretação e argumentam que o uso do poder unilateral pelo presidente é suficientemente flexível para atender a diversas necessidades e objetivos estratégicos. Dessa forma, o presidente nem sempre atua como um líder que apenas impõe suas ordens unilaterais. Em certas circunstâncias políticas e institucionais, o presidente pode assumir o papel de facilitador e trabalhar em conjunto com o Congresso.

1.4. Modelo analítico: governo dividido, polarização política e unilateralismo presidencial

Na presente pesquisa, o referente empírico é constituído pelas administrações de Obama nos seus dois mandatos consecutivos, no período de 2009 a 2017. A investigação acontece buscando a compreensão de como Obama utilizou de unilateralismo presidencial para implementar sua agenda de política externa, diante de um cenário político no qual havia governo dividido e elevado nível de polarização partidária. Assim, no modelo analítico que orienta este estudo duas dimensões são cruciais para se entender o unilateralismo presidencial: o governo dividido e a polarização partidária.

A escolha do governo dividido enquanto variável independente é coerente devido à frequência recorrente com que tal cenário ocorre no sistema político dos Estados Unidos (Mayhew, 2005). Nos últimos anos, a tendência ao governo dividido tem sido notável tanto no nível nacional quanto estadual. Por exemplo, 08 dos últimos 10 presidentes enfrentaram períodos de governo dividido. No nível estadual, nos últimos 60 anos, mais de um terço do período foi marcado por um controle dividido entre republicanos e democratas (Repetto; Andrés, 2003). Portanto, as implicações do governo dividido para a interação entre os poderes executivo e legislativo devem ser debatidas.

Ademais, a outra variável independente na pesquisa, a polarização partidária no Congresso,⁹ é também uma característica marcante da política estadunidense atual (McCarty; Poole; Rosenthal, 2006). As votações nominais em cada casa do Congresso ao longo de um determinado período permitem avaliar as variações na polarização partidária (Carmines; Fowler, 2017). Baseada na teoria espacial, a polarização partidária considera as preferências políticas dos partidos, medida como posicionamento ideológico. Os partidos se tornam mais polarizados à medida que suas preferências se distanciam uma das outras, resultando em membros mais alinhados com a posição geral do partido (Lee, 2015).

Historicamente, a polarização partidária foi baixa entre as décadas de 1930 e 1970, período em que ambos os partidos incluíam moderados ideológicos e a diferença entre democratas e republicanos era relativamente pequena. Esse cenário favoreceu acordos

⁹É medida utilizando o *Dynamic Weighted NOMINAL Three-step Estimation (DW-Nominate)*. Indicador criado por Poole e Rosenthal em 1980, organiza os membros do Congresso um mapa espacial no qual a proximidade entre os membros indica a semelhança dos seus padrões de votação. De maneira simétrica, a distância neste mapa indica diferenças nos seus padrões de votação. A partir disso, é usado para mensurar o nível de distância ou aproximação ideológica entre os legisladores, refletindo em maior ou menor polarização partidária. Para mais detalhes, é possível consultar: <<https://voteview.com/about>>.

legislativos e coligações bipartidárias (McCarty; Poole; Rosenthal, 2006; Carmines; Fowler, 2017). Contudo, a partir da década de 1970, houve um aumento significativo na distância ideológica entre os partidos. Esse conflito partidário se intensificou, com uma proporção crescente de votos no Congresso divididos quase que totalmente ao longo das linhas partidárias (Lee, 2015).

O aumento da polarização partidária ao longo das décadas pode ser atribuído à gradativa substituição de legisladores moderados por mais extremos e às mudanças nas suas preferências individuais. Assim, há o agravamento dessa polarização partidária porque republicanos e democratas representam distritos semelhantes de maneiras diferentes, um fenômeno conhecido como divergência (McCarty, 2019). Outros fatores, como a disciplina partidária e as mudanças na agenda política dos legisladores, também contribuem para essa mudança (Canen et al., 2021; Lee, 2008).

A análise do governo dividido, combinado ao elevado nível de polarização partidária e como isto pode ou não exercer efeitos significativos na capacidade legislativa do Congresso, é relevante para a presente pesquisa. Em um governo dividido, os presidentes precisam dialogar com a maioria de opositores no controle do âmbito legislativo. No entanto, o potencial de colaboração entre o presidente e estes representantes se torna menor à medida que a polarização partidária aumenta, afetando a produtividade legislativa (Cohen, 2011). Assim, a combinação de governo dividido e alta polarização partidária pode incentivar os presidentes a tomarem medidas unilaterais para implementar seus objetivos políticos, ao invés de buscar a aprovação de sua agenda no âmbito legislativo. Como resultado, há um desequilíbrio de poder entre o executivo e o legislativo (Carmines; Fowler, 2017).

Nesse sentido, Mayhew (2005) sugere que o governo dividido não está necessariamente associado a um menor número de leis significativas aprovadas pelo Congresso. O seu argumento central é que a existência de governo dividido não induz obrigatoriamente a uma maior polarização partidária, e, portanto, não implica em improdutividade legislativa. Já Binder (2003) concorda em partes com essa visão ao reconhecer que governo dividido não necessariamente implica em menos produtividade legislativa, mas adiciona que a polarização partidária deve ser incluída como uma variável crítica nestas análises. Assim, o governo dividido combinado com altos níveis de polarização partidária pode produzir efeitos de reduzir a aprovação de certos projetos de lei que poderiam avançar sem grandes impasses em um contexto alternativo. Assim, a polarização partidária

pode atrapalhar a ocorrência de resultados legislativos significativos, contribuindo para impasses.

Ademais, McCarty (2019), ao analisar a polarização partidária e o número de leis significativas aprovadas pelo Congresso, encontra uma relação negativa. Assim, conclui que nos Congressos nos quais há maior polarização partidária, há menor produtividade legislativa. Na mesma linha, Farina (2015) argumenta que a crescente polarização partidária produz um efeito de reorganização interna nos partidos, de modo que ficam mais homogêneos em termos ideológicos e, por conseguinte, se afastam um do outro. Como resultado, o ambiente legislativo fica menos suscetível ao diálogo e ocorre em menor medida a busca por soluções moderadas. Os partidos, então, dispõem de menos incentivos para negociar entre si, e procuram obstruir as agendas opostas. Dessa forma, há maior potencial de impasses na dinâmica legislativa, o que contribui para a paralisação e mais disfuncionalidade no Congresso.

Por sua vez, Bianco e Smyth (2020) argumentam que a polarização partidária no Congresso pode afetar a produtividade legislativa, mas depende do tipo de governo dividido existente. Assim, é feita a distinção de governo dividido em dois cenários: o de "ramos divididos" (*split branches*), no qual a divisão ocorre entre os poderes executivo e legislativo, com o presidente sendo de um partido e o Congresso controlado por outro partido, e o de "câmaras divididas" (*split chambers*), no qual a divisão ocorre dentro do próprio legislativo, com cada casa do Congresso controlada por um partido diferente. Segundo essa análise, o fator que mais impacta a produtividade legislativa é a configuração do Congresso e, portanto, há maior tendência à ocorrência de impasses em um cenário de câmaras divididas com alta polarização partidária do que em um cenário de ramos divididos. Isso ocorre devido à natureza bicameral do Congresso, de modo que a aprovação de leis necessita do apoio da maioria tanto na Câmara quanto no Senado.

O aumento da oposição à agenda presidencial limita a capacidade do presidente de assegurar grandes maiorias bipartidárias, o que pode ser necessário para viabilizar a aprovação de uma nova legislação (Krehbiel, 1998). Essas condições aumentam o impasse nas votações no Congresso, dificultando que os presidentes alcancem seus objetivos políticos através do processo legislativo normal (Reeves; Rogowski, 2022). Como resultado, o presidente fica propenso a utilizar de estratégias administrativas, com destaque para os mecanismos de poder unilateral (Howell, 2003).

Portanto, o governo dividido e o elevado nível de polarização partidária que se observa no Congresso compõem características marcantes do cenário político estadunidense atual (McCarty; Poole; Rosenthal, 2006). Da mesma forma, o aumento da oposição composta por legisladores externos à agenda do presidente limita a capacidade do presidente de assegurar as supermaiorias bipartidárias, as quais muitas vezes são necessárias para avançar uma nova legislação (Krehbiel, 1998). Estas condições contribuíram para aumentar os impasses legislativos (Binder, 2015) e colocam desafios para os presidentes que tentam garantir os seus objetivos políticos através do processo legislativo normal (Reeves; Rogowski, 2022). À medida que o ritmo de seguir com o processo legislativo se torna mais difícil para o presidente alcançar sua agenda, as estratégias administrativas, incluindo o uso do poder presidencial unilateral, se tornam mais atrativas como meio para os presidentes avançarem nos seus objetivos (Howell, 2003). Esse cenário é mais premente no que tange aos assuntos de política externa, considerando que o presidente possui mais influência para formular políticas que estejam dentro do arcabouço da política externa comparativamente às políticas domésticas (Wildavsky, 1966).

Dessa forma, a hipótese sugerida é que, diante de um contexto marcado por governo dividido, no qual o controle do Congresso era do partido oposto ao do presidente, e alta polarização partidária, que exacerbou as divisões ideológicas entre os partidos e dificultou a cooperação no âmbito legislativo, o presidente Obama recorreu ao unilateralismo para tomar decisões e implementar ações no domínio da política externa, sobretudo na área temática de segurança e defesa.

A investigação acerca do unilateralismo presidencial no governo Obama será feita por meio da análise estatística descritiva das situações nas quais houve expansão do poder presidencial nos assuntos tocantes à política externa. A ação unilateral do presidente será instrumentalizada por meio das diretivas emitidas, cujo uso é prerrogativa do presidente, conforme disposto na Constituição. Para tal, a pesquisa coletou e selecionou as diretivas unilaterais que dizem respeito aos assuntos de política externa que foram emitidas por Obama.

O cenário político enfrentado pelo presidente Obama durante seus mandatos foi investigado a partir do contexto legislativo do período. O 111º Congresso (2009-2011), possuía maioria democrata nas duas casas. Porém, a partir do 112º Congresso (2011-2013), passando pelo 113º Congresso (2013-2015) até o 114º Congresso (2015-2017), houve uma virada para maioria republicana nas eleições legislativas, resultando em um governo dividido

(Estados Unidos, 2024). Adicionalmente, o cenário político também demonstrou altos níveis de polarização partidária. Dessa forma, a pesquisa adotou como medida de polarização partidária do período retratado o indicador *DW-Nominate*, durante as administrações de Obama.

Por fim, a partir da junção dos dados recolhidos para os níveis de análise previamente mencionados, foi construído um modelo estatístico descritivo para compreender como ocorreu o unilateralismo presidencial para assuntos de política externa feito por Obama.

CAPÍTULO 2 - UNILATERALISMO PRESIDENCIAL NA POLÍTICA EXTERNA DURANTE AS ADMINISTRAÇÕES DE BARACK OBAMA

Este Capítulo contextualiza o unilateralismo presidencial, variável dependente da pesquisa, durante as administrações de Obama e como este utilizou o seu poder presidencial de forma expandida para implementar a agenda de política externa. A análise focou na trajetória de Obama no tocante ao uso de instrumentos unilaterais, desde a retórica adotada em sua campanha presidencial, as promessas feitas em relação à condução da política externa, a execução prática de sua agenda em política externa e os instrumentos unilaterais empregados para implementar seus objetivos estratégicos nesse domínio.

Em primeiro momento, serão apresentados os aspectos centrais que orientaram a elaboração da política externa de Obama. Nesse sentido, se destacam a tradição liberal e a promoção de valores democráticos a nível global, os quais constituem as bases ideológicas constantes na política externa dos Estados Unidos (Hartz, 1955; Castro Santos, 2010).

Em seguida, será examinada a postura adotada por Obama desde a campanha presidencial, tendo destaque a sua promessa de romper com as práticas de George W. Bush e não utilizar de instrumentos unilaterais em demasia. Porém, será apresentado que, apesar dessa retórica, Obama deu continuidade a diversas práticas unilaterais de seu antecessor no tocante à condução da política externa, especialmente em questões de defesa e segurança (Magnotta, 2014).

Por fim, o Capítulo irá fornecer uma análise estatística sobre as diretivas unilaterais utilizadas por Obama, comparativamente aos dois presidentes que o antecederam, sendo selecionadas para este estudo as ordens executivas, os memorandos e os *signing statements*. Após, a análise é direcionada para o uso destas diretivas unilaterais no tocante aos assuntos de política externa emitidas por Obama. A seleção foi feita a partir de critérios utilizados na definição de política externa empregada na presente pesquisa, e será explicada em mais detalhes no Capítulo 4. Assim, é pretendida a observação e a descrição de como esses instrumentos permitiram a Obama expandir seu poder presidencial de forma unilateral, sem a necessidade de anuência do Congresso, possibilitando a implementação de sua agenda política e estratégica.

2.1. Política externa das administrações Obama e a herança das administrações anteriores

É relevante para a presente pesquisa compreender o que constituiu a agenda de política externa de Obama para que seja possível, em seguida, entender os instrumentos mobilizados pelo presidente para viabilizar a implementação dessa agenda de política externa de forma unilateral.

De modo geral, a tradição liberal enquanto base ideológica representa um aspecto em comum da política externa executada por todos os presidentes dos Estados Unidos. Essa tradição valoriza o indivíduo, protege direitos inalienáveis e liberdades individuais e considera a democracia a melhor forma de governo para assegurar o Estado de Direito (Hartz, 1955). Portanto, desde a época da fundação dos Estados Unidos enquanto nação independente, os formuladores de política externa estadunidense acreditam que seu sistema de governo deve representar um modelo para todas as outras nações (Lipset, 1996).

Nesse sentido, a adoção da democracia e a expansão dos valores democráticos de forma universal é um componente basilar da política externa estadunidense, independente da administração em vigor. Dessa forma, os formuladores de política externa adotam a retórica de que é possível contribuir para a promoção da paz e da segurança a nível global, ao considerar que a interação entre regimes democráticos traz mais estabilidade para as dinâmicas internacionais (Castro Santos, 2010). Assim, as decisões acerca da política externa dos Estados Unidos são motivadas pela intenção de promover valores democráticos juntamente com objetivos estratégicos no tocante à segurança internacional (Diamond, 1994; Owen, 2006; Cox et al., 2013).

Os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 fizeram com que questões do domínio de política externa ficassem mais salientes para outros atores nacionais além do presidente, notadamente o Congresso e os eleitores nos Estados Unidos. Em reação a esses acontecimentos e motivado pela urgência de zelar pela segurança do país, o legislativo reconheceu a necessidade de ação dos Estados Unidos em um papel de liderança no combate ao terrorismo no cenário global. Como resultado, poucos dias após os atentados terroristas houve a aprovação no Congresso da Autorização para o Uso da Força Militar de 2001¹⁰, por meio da qual foi concedida ao presidente a permissão para iniciar e conduzir operações

¹⁰*Authorization for the Use of Military Force*, Lei Pública Nº 107-40, (18/09/2001).

militares contra os agentes considerados responsáveis por esses ataques (Murray, 2015). O trecho relevante é apresentado a seguir:

“O Presidente está autorizado a usar toda a força necessária e apropriada contra as nações, organizações ou pessoas que ele determinar que planejaram, autorizaram, cometeram ou auxiliaram os ataques terroristas que ocorreram em 11 de setembro de 2001, ou abrigaram tais organizações ou pessoas, a fim de impedir quaisquer atos futuros de terrorismo internacional contra os Estados Unidos por tais nações, organizações ou pessoas (Estados Unidos, Lei Pública Nº 107-40, 18 de setembro de 2001, tradução nossa).”

Dessa forma, as administrações de George W. Bush adotaram a segurança e a defesa nacional como prioridades máximas. Durante esse período, a política externa dos Estados Unidos foi orientada pelos princípios da preempção, unilateralismo, supremacia militar e a imposição da democracia em outras localidades. O objetivo principal, portanto, era promover a democracia por meio do uso da força militar para garantir a segurança do país contra as possíveis ameaças externas (Castro Santos; Teixeira, 2013).

Nesse contexto, as ações no escopo da Guerra ao Terror¹¹ foram estabelecidas como aspecto central da política externa dos Estados Unidos, sob a justificativa de promover a segurança global. Assim, George W. Bush utilizou da Guerra ao Terror como prerrogativa para legitimar diversas operações militares, especialmente no Oriente Médio. As intervenções no Afeganistão, em 2001, e no Iraque, em 2003, foram as primeiras ações militares subsequentes aos atentados, respaldadas pela Autorização para o Uso da Força Militar (Hajjar, 2019).

Antes de assumir o cargo de presidente, Obama informou que não iria dar continuidade ao legado de George W. Bush, e que a Guerra ao Terror não mais seria o fio condutor de sua agenda de política externa para os Estados Unidos (Krieg, 2016). A retórica adotada por Obama em sua campanha, inclusive, defendia a necessidade de impor limites adequados à Autorização para o Uso da Força Militar por meio de uma revisão judicial deste instrumento constitucional (Bradley; Goldsmith, 2016).

Até então, o objetivo demonstrado por Obama era a redução da presença militar estadunidense no exterior e a adoção de uma abordagem menos intervencionista em relação aos conflitos externos. Assim, tinha como intenção a redução do envolvimento dos Estados

¹¹A Guerra Global ao Terrorismo, também conhecida como Guerra ao Terror, consistiu na coalizção internacional liderada pelos Estados Unidos cujo principal objetivo era o combate ao terrorismo em diversas frentes, após os atentados de 11 de setembro de 2001. A Guerra ao Terror contemplou medidas para reforçar a segurança nacional dos Estados Unidos, envolvimento de agências de inteligência, implementação de novas leis antiterrorismo rigorosas, operações militares e ajuda humanitária no exterior (Estados Unidos, 2001).

Unidos nas situações de conflitos internacionais (Krieg, 2016). A experiência com os conflitos no Afeganistão e Iraque foi muito onerosa para o país, tanto em termos de recursos públicos quanto de vidas humanas. Dessa forma, Obama informou que o envolvimento militar dos Estados Unidos deveria acontecer de maneira mais enxuta e em colaboração com outros atores, como entidades locais das regiões em conflito e organizações internacionais. Dessa forma, os custos e a responsabilidade no tocante aos assuntos globais seriam compartilhados com os parceiros (Fawaz, 2013). Para isso, Obama defendia que as nações deveriam cooperar entre si e tomar decisões de maneira conjunta, por meio da diplomacia. Além disso, ressaltou a importância central do papel das instituições e organizações internacionais, como a Organização das Nações Unidas e suas agências, enquanto fóruns de discussão e negociação multilateral (Skidmore, 2011).

O foco da política externa de Obama seria precisamente impedir que grupos extremistas se organizassem em localidades em instabilidade e realizassem ataques violentos contra os Estados Unidos. Assim, a abordagem dos Estados Unidos no cenário internacional passou de uma ampla Guerra ao Terror para ações focadas em locais com presença confirmada de células terroristas. Dessa forma, Obama não mais empregaria a preempção como princípio para orientar a condução da política externa. A estratégia de Obama, por sua vez, ficou conhecida como "liderando por trás" (*leading from behind*) e enfatizava uma atuação nos bastidores, em conjunto com atores internacionais relevantes (Castro Santos; Teixeira, 2015). Assim, iria promover a ação coletiva por meio de coalizões internacionais e o fortalecimento das capacidades dos parceiros locais, focando na construção de governos democráticos e estabilização de localidades que representassem ameaças à paz e à segurança global (Krieg, 2016).

No entanto, as administrações de Obama, na prática, não seguiram estes princípios como basilares para sua agenda de política externa. A maioria das ações no tocante à política externa de Obama seguiu a tendência já observada nas administrações de George W. Bush, especialmente no combate ao terrorismo (Magnotta, 2014). Nesse contexto de continuidade, as administrações de Obama preservaram indivíduos do período de George W. Bush em importantes cargos no setor de segurança e defesa. É possível citar os casos de Robert Gates, como Secretário de Defesa, Donald Winter, como Secretário da Marinha e Pete Geren, como Secretário do Exército para ambos os presidentes. A manutenção desses quadros por Obama não necessariamente implicou na inexistência de novas políticas, diferentes das que foram

implementadas por esses indivíduos nas administrações anteriores, mas sim, certo alinhamento com a condução de políticas já existentes (Romano, 2012).

Além disso, Obama permitiu a prorrogação do Ato Patriótico de 2001¹² (Wirles, 2015), o qual consiste em uma legislação promulgada nas administrações de George W. Bush, no contexto da Guerra ao Terror, para promover a investigação, vigilância, interceptação e obstrução de pessoas ou organizações suspeitas de terrorismo. Desde que entrou em vigor, ficou conhecido por permitir a violação de diversos direitos civis ao ampliar significativamente o poder das agências governamentais para realizar investigações invasivas em nome da segurança nacional (Vani, 2020).

Ainda, as administrações de Obama expandiram as interpretações da Autorização para o Uso da Força Militar, originalmente elaborada para respaldar os esforços dos Estados Unidos contra os responsáveis pelos atentados de 11 de setembro de 2001. Nesse sentido, Obama utilizou a Autorização para o Uso da Força Militar como base legal para justificar uma ampla gama de intervenções e operações militares contra diversas organizações terroristas em diferentes países. Assim, o presidente empregou este instrumento constitucional, herdado do governo anterior, para aumentar sua capacidade de agir, especialmente de forma unilateral, em questões de política externa relacionadas à segurança internacional e defesa (Bradley; Goldsmith, 2016).

2.2. Unilateralismo presidencial na condução da política externa de Obama

Ao longo de suas administrações, Obama recorreu ao uso do poder presidencial de forma unilateral para alcançar seus objetivos políticos. Essa dinâmica também se aplica à política externa, com a emissão de diretivas unilaterais que contemplam tomada de decisão e ações neste domínio (Rockman, 2012).

A campanha presidencial de Obama, entretanto, foi caracterizada pela promessa de evitar tentativas de expansão do poder presidencial. Ao concorrer ao cargo de presidente, Obama adotou uma posição que defendia a ação unilateral apenas em circunstâncias apropriadas e com limitações, alinhadas à obrigação constitucional do presidente de garantir a fiel execução das leis e promovendo um diálogo entre o executivo e o legislativo (Kelley, 2012). Outra promessa de Obama era de romper com o padrão das administrações anteriores

¹²*Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA PATRIOT ACT) Act of 2001*, Lei Pública Nº 107-56, 26/10/2001.

de utilizar em demasia instrumentos de ação unilateral, garantindo aos eleitores que respeitaria a Constituição e estabeleceria um diálogo com o Congresso, sobretudo em virtude de sua experiência como professor de direito constitucional (Crouch et al., 2017). Nesse sentido, logo durante a campanha, Obama estabeleceu diretrizes para a utilização de diretivas, as quais estariam atreladas à comunicação clara com o Congresso sobre suas objeções a uma determinada legislação, e à atuação com moderação e transparência, sempre fundamentada em interpretações legais legítimas (Crouch et al., 2013).

Apesar dessa retórica, Obama não seguiu essa conduta na prática. Ao contrário, em diversos aspectos, continuou as práticas unilaterais das administrações anteriores, especialmente no domínio da política externa, defesa e segurança (Kroes, 2012). Portanto, a promessa de mudança em relação à atuação unilateral acabou não se concretizando, pois Obama utilizou do “kit de ferramentas executivas” para expandir o poder presidencial e atingir seus objetivos políticos, tal como foi feito por George W. Bush (Christenson; Kriner, 2015). Além disso, durante seus mandatos, Obama se posicionou de forma contrária às propostas legislativas que, em sua visão, atrapalhariam o exercício do poder executivo ou que poderiam diminuir sua autoridade (Crouch et al., 2013).

Assim, Obama frequentemente agiu de forma unilateral em relação ao Congresso no domínio da política externa sempre que era propício para alcançar algum objetivo estratégico dos Estados Unidos. Nesse sentido, é possível citar alguns casos relevantes ao longo das administrações: a operação no Paquistão para capturar e executar Osama Bin Laden, a campanha global contra o Estado Islâmico do Iraque e Levante, e a intervenção na Líbia para derrubar o regime de Muammar Qaddafi (Ghalehdar, 2023).

2.2.1. A operação de Obama no Paquistão

A guerra secreta representou um elemento marcante da execução da política externa de Obama no tocante aos assuntos de segurança e defesa. Foi caracterizada pela ocorrência de operações militares especiais conduzidas em grande sigilo, sobretudo do legislativo. Para tal, foi central o envolvimento da Agência Central de Inteligência (CIA) e outras formas clandestinas de espionagem, a ação de grupos de elite das forças armadas, como os *SEALs* da Marinha, e o emprego de aparatos não convencionais, como os veículos aéreos de combate não tripulados (*unmanned combat aerial vehicles - UCAVs*), comumente conhecidos como drones (Mazzetti, 2013; Krieg, 2016).

A Operação *Neptune Spear*, realizada no Paquistão em 2011, representou um notável caso da guerra secreta conduzida durante as administrações de Obama. Foi uma iniciativa militar do presidente com o intuito de executar Osama Bin Laden. Representou o clímax da trajetória desempenhada pelos Estados Unidos ao longo de uma década para capturar os líderes da Al Qaeda. A operação foi decidida pelo presidente e executada com o conhecimento apenas dos membros do Conselho de Segurança Nacional, sem o consentimento prévio de outros atores relevantes, como o Congresso dos Estados Unidos e o governo paquistanês (Bergen, 2012).

Após a conclusão bem-sucedida do objetivo principal da Operação *Neptune Spear*, Obama permitiu, de forma unilateral, a continuidade das atividades militares no Paquistão e em outras localidades, como Iêmen e Somália. Nesse aspecto, o uso de drones foi central, e também em toda a abordagem de Obama para lutar contra o terrorismo a nível global. A justificativa de Obama para o uso de drones se apoiou na permissão de que este aparato seria responsável por maior eficácia para as operações militares, elevando a precisão na identificação e eliminação de alvos inimigos e reduzindo as externalidades negativas, como as baixas de civis (*targeted killings*). Também permitiriam mais assertividade tática, ao proporcionarem o acesso a localidades de difícil alcance por aviões tripulados. Adicionalmente, possibilitariam a redução do contingente militar estadunidense e de seus aliados que seria enviado presencialmente aos locais das operações, o que significaria economias em termos de custos operacionais e riscos às vidas humanas (Masters, 2013; Byman, 2013).

O emprego de drones nas operações militares dos Estados Unidos no exterior, no entanto, não é desprovido de críticas. Mesmo diante das potenciais vantagens operacionais do uso deste aparato, as suas consequências a longo prazo podem ser danosas para as dinâmicas de direitos humanos e segurança global. Nesse sentido, o uso extensivo de drones como uma nova arma altamente tecnológica e com grande potencial destrutivo pode ameaçar a construção de uma paz duradoura e sustentável nas localidades em que foram intensamente utilizados com fins letais (Boyle, 2013).

2.2.2. A campanha global de Obama contra o Estado Islâmico do Iraque e Levante

A partir dos esforços dos Estados Unidos em sua campanha global contra o terrorismo, ao longo da década que sucedeu os atentados terroristas de 2001, a formação

original da Al Qaeda ficou razoavelmente enfraquecida. No entanto, um de seus braços afiliados no Iraque deu origem ao grupo extremista Estado Islâmico do Iraque e Levante, também conhecido como Estado Islâmico (Byman, 2015).

Em meio ao contexto de instabilidade gerado pela Guerra Civil Síria¹³, que eclodiu em 2011, o Estado Islâmico se expandiu significativamente, conquistando territórios e agravando a crise humanitária local. Diante desse cenário, a partir de 2014, Obama reconheceu a necessidade de adotar medidas contra o Estado Islâmico. No entanto, para iniciar essa campanha, não buscou uma autorização formal e atualizada do legislativo para o uso da força no exterior, mas sim estendeu o escopo da legislação já existente. O presidente Obama enviou uma carta ao Senado¹⁴, na qual menciona sua autoridade constitucional como Comandante-em-Chefe e líder do executivo para invocar a Resolução dos Poderes de Guerra e a Autorização do Uso da Força Militar e legitimar com o devido respaldo os primeiros ataques aéreos na Síria e no Iraque. Assim, os Estados Unidos executaram a Operação *Inherent Resolve*, por meio da qual lideraram uma força-tarefa para a estabilização das localidades afetadas pelo Estado Islâmico (Bradley; Goldsmith, 2016).

2.2.3. A intervenção de Obama na Líbia

A crise na Líbia se iniciou no contexto da Primavera Árabe¹⁵, quando a população começou a se manifestar contra o regime de Muammar Qaddafi, nos primeiros meses de 2011. O líder Qaddafi reagiu violentamente, planejando um avanço militar sobre Benghazi, onde estava localizado um centro de oposição ao regime. Diante da crise humanitária e da ameaça à segurança internacional, a comunidade internacional se mobilizou em prol de intervenção. Assim, o Conselho de Segurança das Nações Unidas aprovou a Resolução

¹³Iniciada a partir das respostas violentas do governo sírio à massiva revolta popular contra o longo regime autoritário da família Assad (Ferreira; Silva, 2023). A partir do escalonamento do conflito civil na Síria, houve o envolvimento de diversos atores internacionais com interesses distintos. A Turquia, Arábia Saudita e os Estados Unidos apoiaram os grupos populares de oposição que buscavam a deposição de Bashar al-Assad do poder. Em contrapartida, Irã e Rússia apoiaram a sua manutenção no governo (Buzetto, 2019).

¹⁴A carta pode ser consultada nos arquivos oficiais da presidência de Obama, disponível em: <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/09/23/letter-president-war-powers-resolution-regarding-syria>>.

¹⁵Fenômeno político que emergiu a partir de 2011 e envolveu uma série de protestos em massa e movimentos sociais em diversos países do Norte da África e do Oriente Médio. Os principais objetivos dos manifestantes incluíam a instauração de regimes democráticos, a melhoria das condições socioeconômicas e a ampliação dos direitos e liberdades civis. Como resultado mais significativo, ocorreram as quedas dos governos na Tunísia, Egito, Iêmen e Líbia. Além desses países, também houve protestos e manifestações na Argélia, Irã, Líbano, Omã, Sudão, Kuwait, Arábia Saudita, Iraque e Bahrein (Fernandes et al., 2020).

1973/2011, estabelecendo uma zona de exclusão aérea, inicialmente liderada pela França e Reino Unido (Ghalehdar, 2023).

Em seguida, poucos meses depois, por meio de um pronunciamento público oficial, Obama autorizou a participação dos Estados Unidos na intervenção na Líbia, invocando a Resolução 1973/2011 e reconhecendo a importância de estabilizar a região. Assim, os Estados Unidos realizaram ataques contra sistemas de defesa aérea e campos de aviação na Líbia. Obama afirmou que esses ataques seriam limitados em alcance e duração, e que o objetivo primordial da intervenção no país era criar condições para que seus aliados europeus e árabes pudessem executar ações de estabilização na região. Ainda neste pronunciamento público, Obama destacou que a responsabilidade pelas ações na Líbia seria compartilhada entre aliados e parceiros locais, e que a Organização Tratado Atlântico Norte assumiria o comando das operações militares, enfatizando a abordagem multilateral (Fisher, 2012).

A participação na intervenção na Líbia foi anunciada por Obama sem a autorização prévia do Congresso, o que resultou críticas. Os congressistas argumentaram que Obama não estava cumprindo o Artigo I da Constituição e que estava transferindo a autoridade do Congresso para as organizações internacionais envolvidas na questão. A situação se agravou em junho de 2011, quando as atividades militares na Líbia excederam o período de 60 dias estipulado pela Resolução dos Poderes de Guerra, que exige a retirada das tropas em um prazo de 30 dias após esse período, na ausência de autorização do Congresso (Fisher, 2012), como é possível observar no trecho abaixo:

“No prazo de sessenta dias corridos após a apresentação de um relatório ou sua obrigatoriedade de apresentação de acordo com a seção 1543 (a) (1) deste título, o que ocorrer primeiro, o Presidente encerrará qualquer uso das Forças Armadas dos Estados Unidos em relação às quais tal relatório foi submetido (ou exigido que seja apresentado), a menos que o Congresso (1) tenha declarado guerra ou tenha promulgado uma autorização específica para tal uso das Forças Armadas dos Estados Unidos, (2) tenha prorrogado por lei esse período de sessenta dias, ou (3) é fisicamente incapaz de se reunir como resultado de um ataque armado aos Estados Unidos. Esse período de sessenta dias será prorrogado por não mais do que trinta dias adicionais se o Presidente determinar e certificar ao Congresso por escrito que a necessidade militar inevitável que respeita a segurança das Forças Armadas dos Estados Unidos exige o uso continuado de tais forças armadas no curso de provocar uma remoção imediata de tais forças” (Estados Unidos, Resolução dos Poderes de Guerra, 1973, tradução nossa).

Em resposta, o assessor jurídico do Departamento de Estado, Harold Koh, forneceu uma justificativa legal para a decisão de Obama de continuar as operações militares na Líbia após o prazo estabelecido pela Resolução dos Poderes de Guerra. O argumento apresentado foi que a situação na Líbia não configurava "hostilidade", portanto, a resolução não se aplica

neste caso. Como resultado, os Estados Unidos continuaram a intervenção até a deposição do regime de Qaddafi, mesmo estando em desacordo com a preferência do Congresso (Edelson, 2013).

Assim, a política externa dos Estados Unidos durante as administrações de Obama manteve elementos da abordagem de seu antecessor, especialmente no uso da força e na intervenção em regiões instáveis que ameaçavam a paz e a segurança internacionais (Morey et al., 2012). Para atingir seus objetivos estratégicos e implementar sua agenda externa, Obama utilizou de instrumentos que possibilitaram a expansão do poder presidencial e ação unilateral (Edelson, 2013).

2.3. Os instrumentos de ação unilateral presidencial

A seguir, será explorado como Obama utilizou de instrumentos de ação unilateral para possibilitar a implementação de sua agenda de política externa. Como discutido no Capítulo anterior, o Artigo II da Constituição dos Estados Unidos confere ao presidente a responsabilidade de garantir a fiel execução das leis. Esta prerrogativa constitucional possibilita ao presidente agir com autonomia na formulação de políticas, sem a necessidade de consulta prévia aos outros poderes (Howell, 2005). Esta dinâmica é viabilizada por meio de instrumentos institucionais legítimos, conhecidos como diretivas unilaterais, que podem ser emitidas pelo presidente sem a necessidade de ratificação pelo Congresso (Djourelouva; Durante, 2022).

As diretivas unilaterais compõem o que pode ser chamado de “kit de ferramentas executivas” (*executive toolbox*). Nesse sentido, é possível citar: as nomeações (Lewis, 2008), os *signing statements* (Kelley; Marshall, 2010), os acordos executivos (Krutz; Peake, 2009), as proclamações (Rottinghaus; Bailey, 2010), as ordens executivas (Howell, 2003), os memorandos (Lowande, 2014) e as diretivas de segurança nacional (Kagan, 2001). Essas ferramentas e outras dinâmicas permitem ao presidente exercer e expandir seu poder presidencial de maneira significativa¹⁶.

A análise do uso de diretivas unilaterais pelo presidente requer uma compreensão dos fatores sistêmicos que contextualizam e motivam sua emissão (Rudalevige, 2012). O

¹⁶Além das diretivas unilaterais, o poder presidencial pode ser ampliado de maneira unilateral por meio de reorganizações administrativas, nomeações para cargos executivos, elaboração de regras de decisão e os poderes orçamentários. Estas ações são componentes do que é conhecido como presidência administrativa (Durant, 2009).

presidente avalia e seleciona a ferramenta executiva mais adequada conforme os fatores políticos de determinado contexto, como a composição partidária do Congresso, a existência de governo dividido, o nível de polarização partidária e a ocorrência de impasses legislativos (Kennedy, 2014). Não há consenso sobre quais ferramentas são mais apropriadas para diferentes situações, ficando a critério do presidente decidir a melhor estratégia para avançar sua agenda política (Tzoumis et al., 2015). O uso das ferramentas de ação unilateral permite ao presidente exercer seu poder executivo de maneira expandida. Para tal, o presidente pode selecionar a diretiva mais adequada conforme seus interesses estratégicos, administrativos e políticos (Pfiffner, 2017).

A pesquisa abordará as diretivas unilaterais mais relevantes e utilizadas pelo presidente Obama na implementação de sua agenda de política externa. A coerência do uso destas diretivas para o estudo empírico desenvolvido na pesquisa se baseia na tendência observada nos estudos presidenciais das últimas décadas, e está alinhada com a literatura existente, que sugere que os presidentes utilizam mais comumente estas diretivas unilaterais para alcançar objetivos políticos (Cooper, 2002). Esses instrumentos unilaterais são de grande importância para o estudo da presidência moderna dos Estados Unidos, pois ajudam a identificar dinâmicas na relação entre o presidente e o Congresso (Benn, 2024). Portanto, a análise dessas diretivas unilaterais permitirá uma compreensão mais profunda dos mecanismos de poder e das estratégias empregadas pelo presidente para avançar sua agenda política, especialmente em um contexto de política externa.

Primeiramente, foi realizada uma análise com todas as ordens executivas, memorandos e *signing statements* emitidos por Obama e os dois presidentes anteriores. Em seguida, para identificar o unilateralismo presidencial na política externa, foi feita uma seleção manual destas diretivas, por meio da leitura do título das diretivas emitidas por Obama durante sua presidência. A consulta das diretivas emitidas por Obama foi feita na base de dados disponibilizada pelo The American Presidency Project¹⁷. A partir dessa leitura, foram filtradas as diretivas que correspondiam a algum aspecto da política externa praticada pelos Estados Unidos. Os critérios para seleção das diretivas serão explicados em mais detalhes no Capítulo 4 e a relação total de cada tipo de diretiva que foi selecionada pode ser conferida nos Anexos.

¹⁷Projeto da Universidade da Califórnia (UC, Santa Barbara) que reúne uma vasta base de dados de documentos públicos dos presidentes estadunidenses. Mais informações em: <<https://www.presidency.ucsb.edu/about>>.

2.2.1. Ordens executivas e memorandos

As ordens executivas são frequentemente utilizadas como um indicador para avaliar o nível e o conteúdo da ação unilateral do poder executivo, uma vez que representam ações diretas do presidente (Rudalevige, 2012). Essas ordens podem ser emitidas para autorizar diversas ações dentro do âmbito do poder executivo. Dessa forma, seu uso abrange a organização de agências executivas, a modificação de processos administrativos e regulatórios, a orientação na implementação de leis e a formulação de políticas (Mayer, 2001). Dessa maneira, as ordens executivas permitem ao presidente exercer uma autoridade legislativa com força de lei (Pfiffner, 2017).

Desde a aprovação da Lei do Registro Federal¹⁸ em 1935, as ordens executivas devem ser publicadas no Registro Federal, mas não exigem notificação prévia ou participação pública para entrar em vigor (Tzoumis et al., 2015). As ordens executivas podem alterar estruturas ou processos institucionais, e proporcionam recursos significativos para que o presidente tenha autonomia para tomar decisões e definir cursos de ação. Assim, as ordens executivas representem instrumentos importantes para a expansão do poder presidencial baseados na autoridade constitucional do presidente, muitas vezes estando alheias aos padrões normais de *accountability* (Mayer; Price, 2002). Contudo, o funcionamento dessas diretivas não ocorre de maneira irrestrita, sendo possível que o Congresso ou os tribunais anulem uma ordem executiva (Tzoumis et al., 2015).

As ordens executivas podem ser categorizadas de acordo com seu conteúdo e intenção. Podem ser simbólicas, usadas para fins cerimoniais; de rotina, especificando atividades administrativas; ou formuladoras de políticas, alterando significativamente políticas estabelecidas, reinterpretando leis ou cumprindo objetivos políticos que não poderiam ser aprovados pelo Congresso (Warber, 2006; Pfiffner, 2017). Também podem ser classificadas por assunto, como relacionadas ao poder executivo, serviço público, terras públicas, defesa e política militar, política trabalhista e política interna (Mayer, 2001).

A literatura apresenta diferentes critérios para medir a relevância de uma ordem executiva, focando em sua importância acadêmica, congressional ou judicial. Não há consenso sobre o que confere relevância a uma ordem executiva. Howell (2003) sugere que uma ordem é relevante se mencionada no apêndice do Registro do Congresso, em opiniões de tribunais federais ou em veículos de mídia de grande repercussão. Por sua vez, Chiou e Rothenberg

¹⁸*Federal Register Act*, Lei Pública 74-220 (26/07/1935).

(2017) desenvolveram um modelo para pontuar a relevância de ordens executivas com base em 19 indicadores, incluindo visões históricas, revisões jurídicas e menções na mídia.

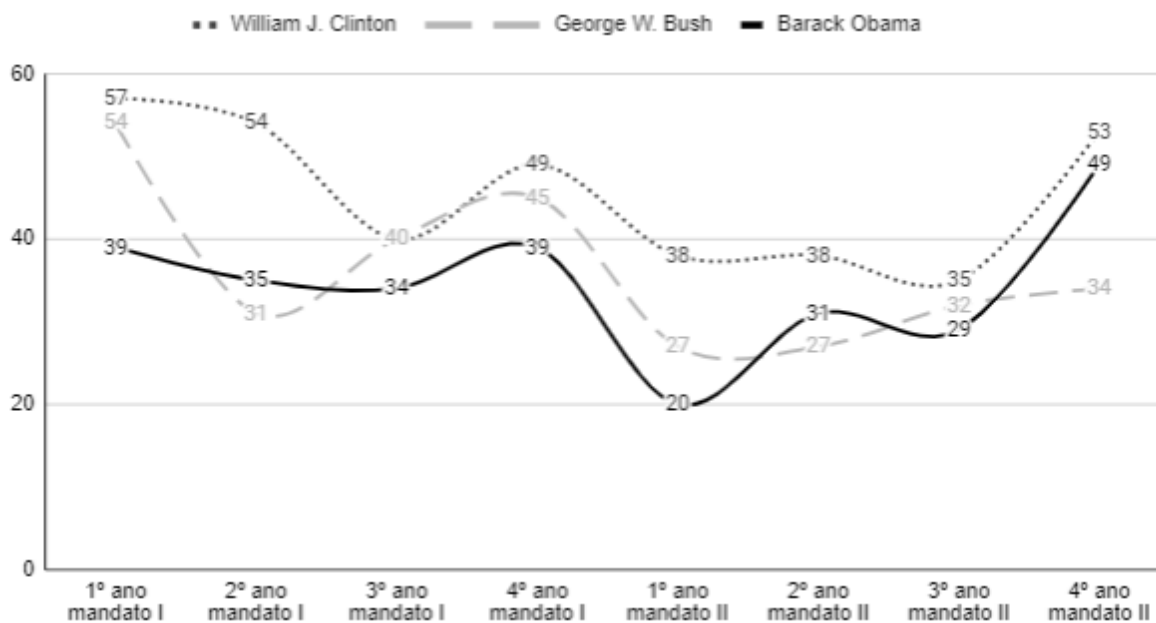
Embora as ordens executivas sejam prerrogativas do poder executivo, seus efeitos podem repercutir em outras instituições, influenciando todo o sistema político (Weir, 1989). Essas diretivas podem incentivar conflitos, facilitar inovações legislativas, codificar compromissos ideológicos e impulsionar mudanças sociais. É possível citar os exemplos históricos que incluem a ordem de Harry S. Truman (1945-1953) sobre as forças armadas e as utilizadas por John F. Kennedy (1961-1963) e Lyndon B. Johnson (1963-1969) para viabilizar ações afirmativas e reformas nos direitos civis (Mayer; Price, 2002). No entanto, as ordens executivas são vulneráveis às alterações ou rescisões por presidentes subsequentes, conforme suas agendas políticas (Wigton, 1996).

Além das ordens executivas, os presidentes podem emitir memorandos, que são instruções a agências governamentais para direcionar medidas administrativas (Pfiffner, 2017). Os memorandos são usados para delegar autoridade, nortear decisões, criar forças-tarefa, designar chefes interinos de agências, revisar decisões e ordenar políticas. Diferente das ordens executivas, não há requisitos formais ou legais para sua emissão (Lowande, 2014). Adicionalmente, os memorandos podem ser estratégicos para gerar publicidade positiva, desviar o foco de processos políticos ou gerenciar emergências (Cooper, 2002).

As ordens executivas e os memorandos, portanto, diferem em escopo. Ademais, desde 1935, as ordens executivas são numeradas e publicadas no Registro Federal, enquanto apenas alguns memorandos são publicados. Se publicados e emitidos sob a autoridade legal do presidente, os memorandos apresentam força de lei e podem ser executados em tribunais federais. Os presidentes podem preferir memorandos por serem menos visíveis e não codificados, permitindo cumprir objetivos políticos discretamente. No entanto, quando o presidente age com a intenção de obter reconhecimento público, ordens executivas geralmente são mais utilizadas (Pfiffner, 2017). A escolha entre essas ferramentas depende do contexto político e da estratégia do presidente, com memorandos representando uma opção menos onerosa politicamente, dada a menor notoriedade (Lowande, 2014).

O gráfico 1 a seguir expõe as ordens executivas emitidas por Obama e seus dois antecessores diretos, William J. Clinton (1989-2001) e George W. Bush (2001-2009).

Gráfico 1: Número de ordens executivas emitidas pelos presidentes William J. Clinton (1993-2001), George W. Bush (2001-2009) e Barack Obama (2009-2017) - Estados Unidos, 1993 a 2017



Fonte: elaboração própria a partir de The American Presidency Project, 2024.

É possível observar que cada presidente demonstrou um padrão distinto de oscilações nas emissões de suas ordens executivas ao longo de seus governos (The American Presidency Project, 2024). A seguir, são exploradas as variações no número de ordens executivas emitidas em cada governo e as possíveis contextualizações que podem ser feitas.

É possível notar nas administrações de William J. Clinton o número maior de ordens executivas dos três governos comparados, logo seguido pelas administrações de George W. Bush, sobretudo no ano correspondente ao início do seu governo (The American Presidency Project, 2024). O contexto no qual se iniciou o governo destes presidentes pode fornecer um pano de fundo coerente para a compreensão das motivações por trás da emissão de ordens executivas em elevada frequência durante o primeiro ano de seu primeiro mandato. O presidente William J. Clinton teve a maior parte de sua presidência com governo dividido, com o Congresso controlado pelos republicanos. Ao assumir o cargo, estava diante de um cenário de crise econômica nos Estados Unidos, sendo uma de suas principais metas a estabilização da economia doméstica, a redução do nível de desemprego e da pobreza. Além disso, demonstrava a intenção de implementar políticas reformistas em diversas áreas polêmicas, como saúde, direitos civis, educação e meio ambiente. Assim, isso poderia ter motivado a um maior uso de ordens executivas para implementar rapidamente políticas e programas de estímulo econômico (Drew, 1994; Howell, 2005).

Já George W. Bush assumiu a presidência e logo após ocorreram os atentados terrorista do 11 de setembro de 2001. A situação que se instaurou tanto no âmbito doméstico quanto internacional orientou sua formulação de políticas e fez com que a defesa do país virasse prioridade de agenda. Assim, o uso em grande frequência de ordens executivas nesse momento pode ter sido motivado por esse cenário, estimulado pela necessidade do presidente de tomar medidas com agilidade e eficiência, mesmo que de maneira unilateral, para atingir seus objetivos urgentes relacionados à segurança nacional e também internacional (Castro Santos; Teixeira, 2013).

Por sua vez, Obama apresentou um padrão de emissão de ordens executivas ligeiramente mais lento do que os seus antecessores, mesmo que em termos gerais absolutos a quantidade de ordens executivas emitidas por ele durante toda a presidência não esteja tão distante do número apresentado por George W. Bush (The American Presidency Project, 2024). A intenção de Obama, pelo menos no início da administração presidencial, era demonstrar um rompimento com o comportamento unilateral do presidente em relação ao Congresso observado durante as administrações passadas, o qual foi alvo de diversas críticas (Magnotta, 2014). Nesse sentido, é coerente observar a menor frequência de emissões de ordens executivas, comparativamente ao seu antecessor, ao iniciar o mandato.

Ao longo dos dois anos subsequentes ao início dos seus primeiros mandatos, houve redução na quantidade de ordens executivas emitidas pelos presidentes analisados (The American Presidency Project, 2024). De modo geral, é possível observar menor atividade presidencial nos momentos considerados *lame duck*, o que é compatível com a quantidade decrescente de ordens executivas nesse período (Mack et al., 2011).

No último ano do primeiro mandato de todos os presidentes analisados houve um comum aumento da emissão de ordens executivas comparativamente aos seus anos anteriores (The American Presidency Project, 2024). A maior emissão de ordens executivas nesse período pode estar relacionada às suas estratégias visando a reeleição. É possível interpretar como uma explicação para essa maior emissão de mais ordens executivas a intenção do presidente de demonstrar capacidade de liderança e ação, deixando em evidência aos eleitores que está ativamente engajado em questões importantes para o seu partido ou até mesmo impedindo certas iniciativas políticas dos candidatos opositores (Howell, 2003; Kernell, 2006). Nesse sentido, é coerente destacar, por exemplo, as ações executivas de Obama voltadas para questões domésticas a respeito da ordem econômica, migração e trabalho¹⁹, e o

¹⁹ É possível destacar os esforços e as medidas do presidente Obama no âmbito do *Deferred Action for Childhood Arrivals (DACA)* que viabilizou a permanência nos Estados Unidos através da suspensão temporária

significativo impacto positivo que tiveram na sua popularidade entre o eleitorado latino nos Estados Unidos. A aprovação de Obama neste grupo foi de 71%, representando o maior nível de apoio a um candidato democrata entre latinos desde William J. Clinton em 1996 quando atingiu 72% (Pew Research Center, 2012).

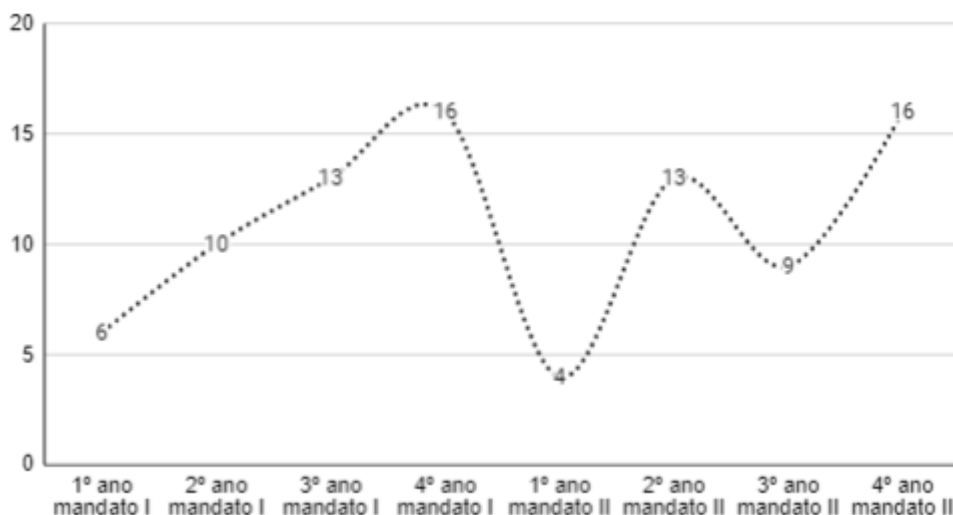
Ao serem reeleitos, os três presidentes reduziram a emissão de ordens executivas no primeiro ano do seu segundo mandato (The American Presidency Project, 2024). Esse movimento comum de menor emissão de ordens executivas pode ter ocorrido em decorrência das estratégias dos presidentes de buscar maior colaboração com o Congresso no início do segundo mandato, tentando assim elevar sua governabilidade e aprovação. Nesse sentido, os presidentes buscam equilibrar a sua possibilidade de centralização dos processos decisórios e implementação de políticas com a influência do poder legislativo, buscando mais sucesso e eficiência em seu governo (Rudalevige, 2012).

Em seguida, a emissão de ordens executivas pelos presidentes aumentou nos próximos anos, de modo a terminar o segundo mandato com mais ordens executivas do que foram emitidas no começo. No caso de George W. Bush, este aumento foi menos pronunciado comparativamente aos outros presidentes. No caso de Obama, o último ano de seu segundo mandato teve mais que o dobro de emissões de ordens executivas do que o primeiro ano (The American Presidency Project, 2024). A maior emissão de ordens executivas pelos presidentes ao final de seu mandato pode também estar relacionada às estratégias políticas adotadas em virtude da eleição presidencial iminente. Nesse sentido, os presidentes podem recorrer à emissão de mais ordens executivas para garantir que certas políticas sejam implementadas com mais rapidez antes do fim do governo, sem a necessidade de participação do Congresso. Dessa forma, buscam a construção de um legado, principalmente em temas que normalmente tiveram resistência legislativa ao longo das administrações (Howell, 2003; Rudalevige, 2016).

Dentro do universo total de ordens executivas emitidas por Obama, é possível selecionar aquelas que dizem respeito especificamente aos assuntos do domínio da política externa. Dessa forma, foram selecionadas 87 ordens executivas relevantes para a operacionalização das medidas de unilateralismo presidencial realizado por Obama no tocante à implementação da agenda externa dos Estados Unidos.

de deportação, autorização para trabalho e emissão de documentos de quase 800.000 imigrantes até então irregulares que chegaram nos Estados Unidos ainda na infância e cresceram no país (Abrego, 2018).

Gráfico 2: Número de ordens executivas sobre política externa emitidas pelo presidente Obama - Estados Unidos, 2009 a 2017



Fonte: elaboração própria a partir de The American Presidency Project, 2024.

Ao longo do primeiro mandato de Obama é possível observar um aumento gradual e constante do número de ordens executivas de política externa. No início de sua presidência, a emissão de ordens executivas em política externa por Obama foi crescente (The American Presidency Project, 2024). Esse movimento pode ser explicado pela intenção do presidente de direcionar a condução de política externa do país de maneira que ficasse mais alinhada à sua agenda (Christenson; Kriner, 2015).

A maior emissão dessas ordens executivas ocorreu ao final de cada mandato, período que antecedeu as eleições presidenciais. A frequência mais elevada de ordens executivas nesses contextos pode estar relacionada às estratégias políticas adotadas pelo presidente em virtude da proximidade da eleição. Assim, Obama pode ter usado as ordens executivas em política externa para concretizar políticas com mais agilidade antes do final de seu governo, criando um cenário político mais favorável não apenas para seus próprios objetivos como também para o seu partido (Rudalevige, 2016).

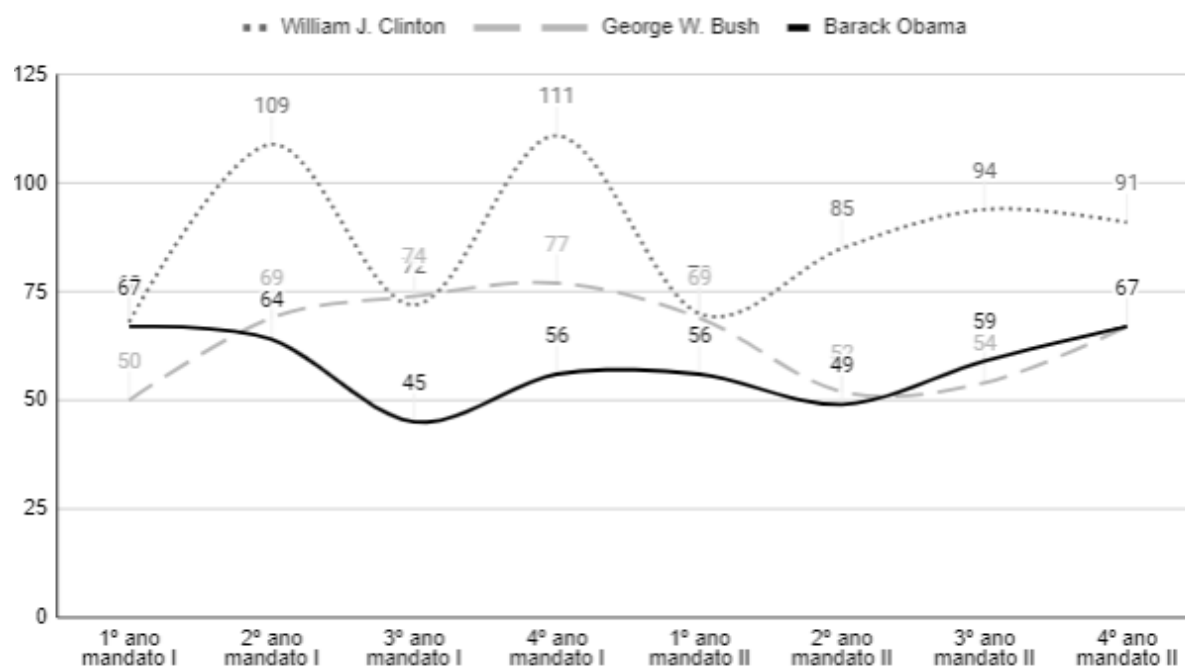
O primeiro ano do segundo mandato de Obama, por sua vez, se destaca pela baixa emissão de ordens executivas. De maneira proporcional, foram emitidas poucas ordens executivas de política externa nesse período (The American Presidency Project, 2024). Contudo, isso não necessariamente implica na ausência de unilateralismo presidencial neste domínio, pois os presidentes podem utilizar diversos instrumentos para atingir seus objetivos de maneira unilateral. Assim, Obama priorizou outros tipos de diretivas unilaterais

disponíveis no “kit de ferramentas presidencial” para implementar sua agenda de política externa (Christenson; Kriner, 2015).

Dentro do universo temático de política externa, houve a emissão de ordens executivas com o intuito de intervir em regimes estrangeiros e promover a estabilização em localidades passando por crises humanitárias, como foi o caso da Líbia. É possível mencionar, por exemplo, as ordens executivas²⁰ emitidas no contexto da intervenção internacional para destituir Muammar Qaddafi, em 2011 e em 2016 respectivamente, com a finalidade de bloquear propriedades, proibir transações e colocar diversos tipos de sanções regulares em relação ao país (The American Presidency Project, 2024). A análise detalhada dos temas mais recorrentes nas ordens executivas de política externa emitidas por Obama será realizada no Capítulo 4.

A mesma análise foi feita para os memorandos emitidos pelo presidente Obama e seus antecessores. O gráfico 3 a seguir demonstra a emissão de memorandos por ano de governo para Obama e os presidentes que o antecederam.

Gráfico 3: Número de memorandos emitidos pelos presidentes William J. Clinton (1993-2001), George W. Bush (2001-2009) e Barack Obama (2009-2017) - Estados Unidos, 1993 a 2017



Fonte: elaboração própria a partir de The American Presidency Project, 2024.

²⁰ *Executive Order 13566—Blocking Property and Prohibiting Certain Transactions Related to Libya*, de 25 de fevereiro de 2011 e *Executive Order 13726—Blocking Property and Suspending Entry Into the United States of Persons Contributing to the Situation in Libya*, de 19 de abril de 2016.

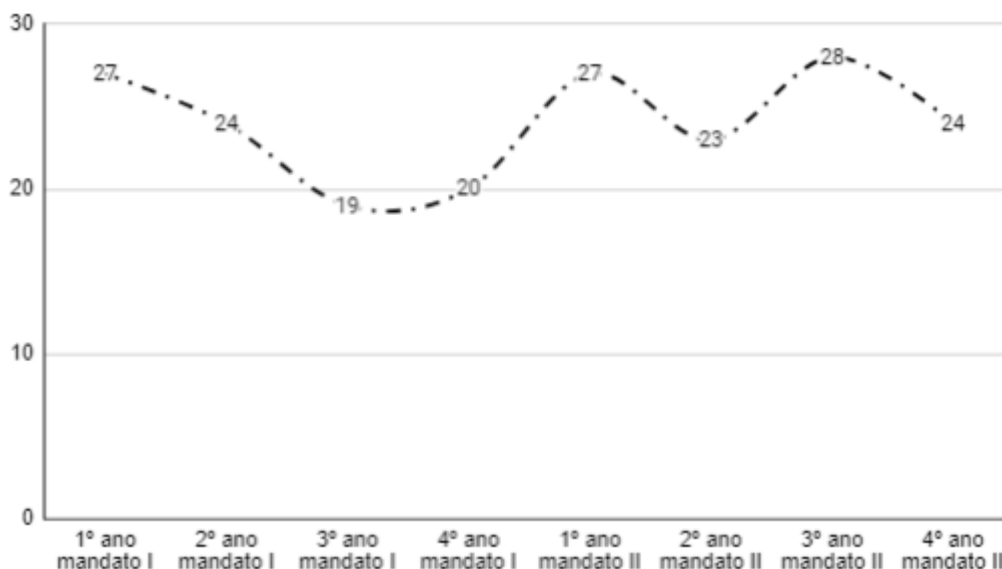
O ritmo de emissões de memorandos foi bastante diferente entre os três presidentes analisados. Neste aspecto, William J. Clinton apresentou certa oscilação na utilização deste tipo de diretiva, intercalando aumento e redução da emissão de memorandos ao longo de seu primeiro mandato. No segundo mandato, no entanto, a utilização de memorandos por William J. Clinton descreveu uma trajetória relativamente estável, com pouca variação. George W. Bush, por sua vez, iniciou seu governo com o menor uso de memorandos entre os presidentes analisados. A sua emissão de memorandos foi gradualmente aumentando ao longo do primeiro mandato, sofreu uma queda durante os primeiros momentos do segundo mandato e voltou a aumentar no final do seu governo. O presidente Obama, por sua vez, utilizou dos memorandos com mais constância ao longo de suas administrações (The American Presidency Project, 2024).

Os presidentes frequentemente utilizaram memorandos como um instrumento para suas ações unilaterais. Em termos absolutos, os memorandos foram o tipo de diretiva mais frequentemente usado entre os comparados na pesquisa (The American Presidency Project, 2024). Nas administrações de Obama, o uso de memorandos foi particularmente mais significativo em comparação, por exemplo, ao uso de *signing statements*. Desde as administrações de George W. Bush, a emissão de *signing statements* foi associada a reações negativas pelo eleitorado e o Congresso, de modo que o presidente evitou repetir essa situação (Crouch et al., 2013).

Assim como ocorreu em administrações anteriores, Obama utilizou memorandos para lidar com assuntos relevantes para sua agenda e do seu partido, reverter ou modificar políticas de administrações passadas e deixar claro ao público seu comprometimento com promessas feitas durante a campanha. Embora o conteúdo e a finalidade dos memorandos de Obama não sejam inéditos na política dos Estados Unidos, a alta e constante frequência de sua emissão ao longo de seu governo se destacaram na presidência moderna (Lowande, 2014).

Dentro do universo total de memorandos emitidos por Obama, é possível selecionar aquelas que dizem respeito especificamente aos assuntos do domínio da política externa. Dessa forma, foram selecionados 192 memorandos relevantes para a operacionalização do unilateralismo presidencial realizado por Obama no tocante à implementação da agenda externa dos Estados Unidos.

Gráfico 4: Número de memorandos sobre política externa emitidos pelo presidente Obama - Estados Unidos, 2009 a 2017



Fonte: elaboração própria a partir de The American Presidency Project, 2024.

O ritmo de emissão de memorandos em política externa ao longo das administrações Obama foi consideravelmente estável e constante, com períodos com pequenas oscilações. De maneira oposta à retórica adotada em sua campanha e das expectativas do eleitorado, Obama deu continuidade ao comportamento de George W. Bush e usou amplamente o “kit de ferramentas presidencial” para promover e implementar de maneira unilateral os seus objetivos políticos (Christenson; Kriner, 2015). Porém, nesse contexto, Obama preferiu os memorandos como forma de diretiva principal para ações unilaterais em política externa (Lowande, 2014).

Essa estratégia pôde ser feita pelo presidente, pois tanto as ordens executivas quanto os memorandos apresentam o potencial de serem igualmente eficazes, considerando que ambos fornecem instruções aos administradores sobre a forma pretendida pelo presidente para a condução de medidas diversas. No entanto, os memorandos oferecem uma vantagem estratégica. As ordens executivas comumente despertam muita atenção de diversos atores relevantes, como a mídia, os eleitores e os legisladores, por serem tradicionais mecanismos de ação unilateral e meios de expansão da autoridade presidencial. Dessa forma, muitas vezes resultam em batalhas no judiciário ou conflitos com o Congresso. Já os memorandos recebem menos acompanhamento do que as ordens executivas e, portanto, são menos propícios a retaliações no Congresso ou por meio de ações judiciais, representando, assim, um custo menor para o presidente ao perseguir seus objetivos unilaterais (Lowande, 2014).

Nesse sentido, se destacam os memorandos de Obama relacionados à situação de vulnerabilidade e crise migratória²¹ em diversas localidades, como os emitidos em 2011 sobre os refugiados da Líbia, Costa do Marfim e países do Chifre da África²²; a participação dos Estados Unidos em missões de paz e esforços multilaterais em outros países visando sua estabilização²³ e diversas ações ao combate ao terrorismo²⁴ (The American Presidency Project, 2024). A análise detalhada dos temas mais recorrentes nos memorandos de política externa emitidos por Obama será realizada no Capítulo 4.

2.2.2. *Signing Statements*

Os *signing statements* representam outro tipo de diretiva relevante para o presidente dos Estados Unidos entre o “kit de ferramentas executivas”. Constituem pronunciamentos feitos pelo presidente no momento de sancionar um projeto de lei aprovado pelo Congresso, com o objetivo de fornecer comentários sobre a legislação, destacar disposições que despertam preocupações específicas, e apresentar a interpretação presidencial acerca da linguagem da lei. Além disso, podem anunciar limites constitucionais à implementação de certas disposições e dar instruções aos funcionários do poder executivo sobre como aplicar a nova lei de forma aceitável (Cooper, 2005). A maioria dos *signing statements* é emitida sem cerimônia pública, embora alguns possam ser acompanhados de eventos formais, como os que ocorrem no *Rose Garden* da Casa Branca (Kelley; Marshall, 2008).

Os *signing statements* podem ser usados para diversas finalidades a depender dos objetivos do presidente (Kelley; Marshall, 2008). Seu uso se intensificou a partir do governo de Ronald Reagan (1981-1989) e continuou com os presidentes subsequentes (Posner; Bradley, 2006). Normalmente são usados com o objetivo de esclarecer o significado de uma lei ou fornecer orientação aos funcionários executivos sobre como certas disposições devem ser interpretadas, funcionando como uma ferramenta eficaz para a comunicação presidencial no contexto das funções do executivo (Crouch et al., 2013). Nesse sentido, frequentemente,

²¹*Presidential Memorandum - Unexpected Urgent Refugee and Migration Needs Related to Libya and Cote d'Ivoire*, de 08/06/2011 e *Memorandum on Unexpected Urgent Refugee and Migration Needs Related to the Horn of Africa*, de 08/08/2011.

²²Somália, Etiópia, Eritreia e Djibouti.

²³*Memorandum on Certification Concerning U.S. Participation in the United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali Consistent With Section 2005 of the American Servicemembers' Protection Act*, de 31/01/2014 e *Memorandum on United States Support to United Nations Peace Operations*, de 25/09/2015.

²⁴*Memorandum on the Attempted Terrorist Attack on December 25, 2009: Intelligence, Screening, and Watchlisting System Corrective Actions*, de 07/01/2010.

são utilizados para expressar preocupações sobre disposições que o presidente julga como inconstitucionais, permitindo que façam o direcionamento de políticas de acordo com suas interpretações (Berry, 2009).

Kelley e Marshall (2010) categorizam os *signing statements* em dois tipos principais. Os retóricos são usados para sinalizar grupos específicos ou destacar mensagens públicas sobre questões legislativas, enquanto os constitucionais visam moldar políticas, preservando e ampliando o alcance constitucional do presidente. Os *signing statements* constitucionais incluem qualificações ou contestações às partes do projeto de lei que, segundo o presidente, podem violar o poder executivo ou os princípios de separação de poderes, além de reinterpretar a linguagem da lei.

Ainda, os *signing statements* podem ser usados para fins de relações públicas, esclarecimento de ambiguidades legislativas ou expressão de objeções constitucionais. Esta flexibilidade possibilita que cada administração adapte seu uso conforme seus objetivos e situações específicas, ampliando as opções do presidente. O presidente pode, por exemplo, emitir um *signing statement* ao invés de vetar um projeto de lei em sua totalidade, assim evitando as burocracias e os custos políticos associados. Nesse caso, o Congresso teria poucas opções de agir em resposta, exceto a tentativa de aprovar uma nova legislação em retaliação, o que pode ser igualmente passível de veto presidencial (Cooper, 2005). Dessa forma, os *signing statements* oferecem ao presidente uma vantagem estratégica no contexto das negociações com o Congresso (Kelley; Marshall, 2008).

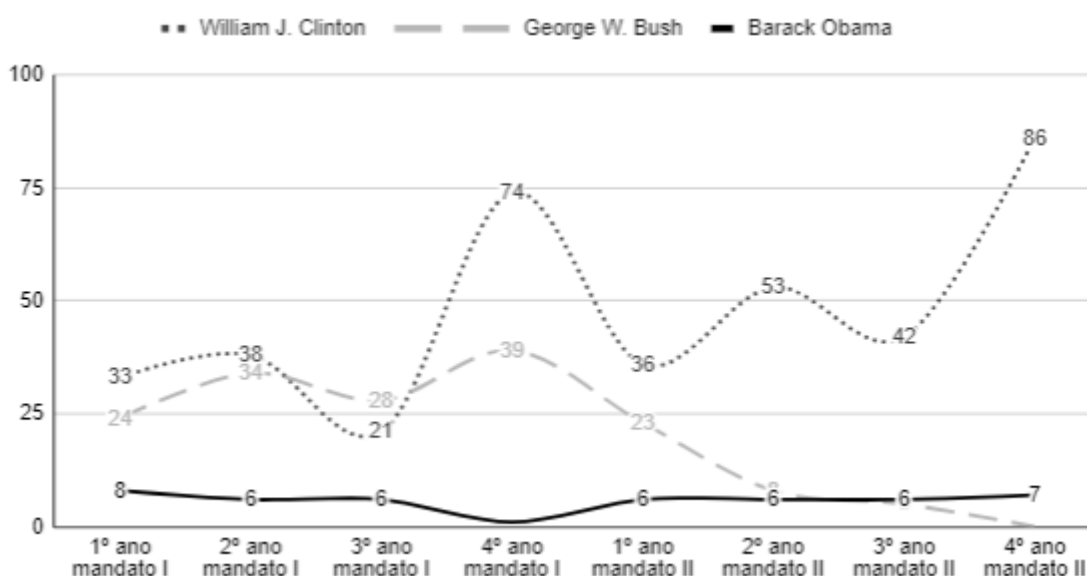
No entanto, assim como o uso das ordens executivas e memorandos pelo poder executivo está passível a contestação por parte dos outros poderes, o uso dos *signing statements* pode ser controverso quando o presidente tenta utilizar de sua autoridade para contornar a divisão dos poderes e agir unilateralmente (Crouch et al., 2013). Em tais casos, essas questões devem ser resolvidas através de deliberação e negociação entre os poderes, o que pode levar a conflitos políticos e incentivar ainda mais os atos unilaterais por parte do presidente (Ostrander; Sievert, 2013).

Uma vez emitido, o *signing statement* se torna parte do histórico legislativo do projeto de lei, contudo, ao contrário das ordens executivas, não possui força de lei nem *status* legal (Kelley; Marshall, 2010). Outra diferença significativa é que o *signing statement* é vinculado a estatutos específicos e pode manter sua validade após o término da administração do presidente que o emitiu, mesmo que futuros presidentes não concordem com seu conteúdo. As ordens executivas, por outro lado, não compartilham desse aspecto. No início de uma

nova administração, os presidentes frequentemente revisam as ordens executivas de seu antecessor e revogam ou modificam aquelas que não se alinham com sua agenda. Isso ocorre porque os *signing statements* são ancorados nos estatutos, enquanto as ordens executivas são emitidas de forma independente pelos presidentes (Posner; Bradley, 2006).

A seguir será feita por meio do gráfico 5 uma análise acerca dos *signing statements* emitidos por Obama e os presidentes anteriores.

Gráfico 5: Número de *signing statements* emitidos pelos presidentes William J. Clinton (1993-2001), George W. Bush (2001-2009) e Barack Obama (2009-2017) - Estados Unidos, 1993 a 2017



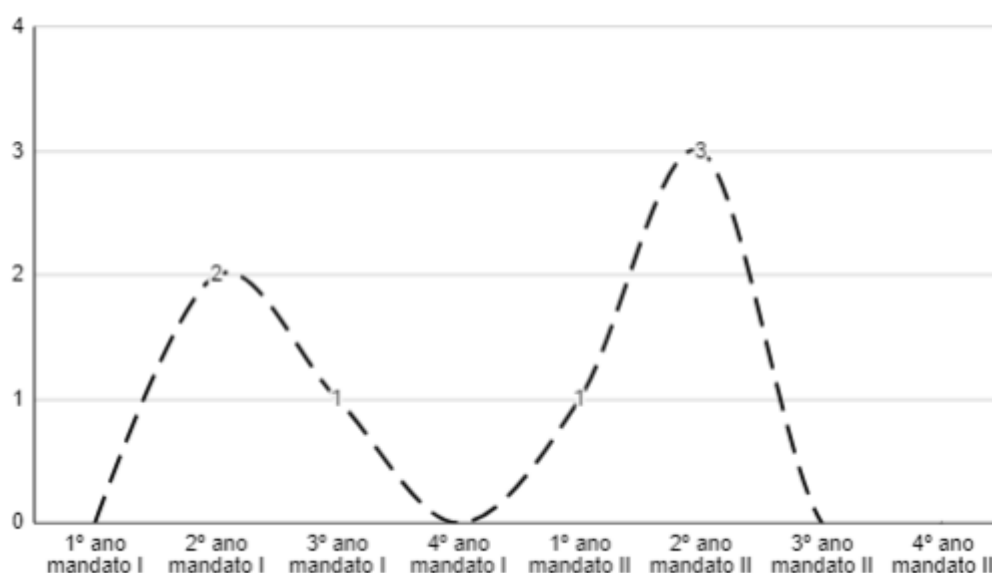
Fonte: elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo The American Presidency Project, 2024.

Ao comparar o uso de *signing statements* por Obama com os outros presidentes, é possível constatar que sua emissão foi relativamente constante ao longo das administrações. Além disso, a quantidade total de emissão de *signing statements* por Obama foi muito inferior à de William J. Clinton e George W. Bush (The American Presidency Project, 2024). Uma possível explicação plausível para essa diferença na emissão de *signing statements* é o receio de Obama de receber críticas de forma similar ao que foi direcionado a George W. Bush devido ao uso excessivo dessa ferramenta para impetrar ações unilaterais. Assim, Obama adotou métodos alternativos para se posicionar em questões legislativas, como por exemplo a preferência pela emissão de memorandos, o uso de declarações de política administrativa e opiniões do gabinete de consultoria jurídica, além de direcionar suas objeções diretamente ao Congresso (Crouch et al., 2013). Essa diversificação no uso de ferramentas executivas é uma característica comum na presidência moderna dos Estados Unidos, permitindo que os

presidentes empreguem formas diferentes de possibilitar a ação executiva unilateral para concretizar seus objetivos políticos (Cooper, 2002).

Assim como foi feito com ordens executivas e memorandos, dentro do universo total de *signing statements* emitidos por Obama, é possível selecionar aqueles que dizem respeito especificamente aos assuntos do domínio da política externa. Dessa forma, foram selecionados 07 *signing statements* relevantes para a operacionalização do unilateralismo presidencial realizado por Obama no tocante à implementação da agenda externa dos Estados Unidos.

Gráfico 6: Número de *signing statements* sobre política externa emitidos pelo presidente Obama - Estados Unidos, 2009 a 2017



Fonte: elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo The American Presidency Project, 2024.

A emissão de *signing statements* voltados para assuntos de política externa por Obama foi pouco expressiva (The American Presidency Project, 2024). A baixa mobilização desse tipo de diretiva pode ser uma estratégia de Obama devido à repercussão negativa que o amplo uso de *signing statements* obteve nas administrações anteriores. Dessa forma, uma de suas promessas de campanha principais foi a mudança em relação a esse comportamento com a moderação deste tipo de diretiva (Crouch et al., 2013).

No entanto, mesmo que em valores numéricos os *signing statements* não tenham representado o principal instrumento unilateral de Obama, ainda assim é possível mencionar exemplos deste tipo de diretiva que foram relevantes para sua agenda externa. Nesse sentido,

foram emitidos *signing statements* sobre a parceria estratégica com Israel²⁵, a declaração de apoio à liberdade da Ucrânia²⁶ e a interação com o Irã²⁷. A análise detalhada dos temas mais recorrentes nos *signing statements* de política externa emitidas por Obama será realizada no Capítulo 4 (The American Presidency Project, 2024).

A partir das análises feitas neste Capítulo, é coerente inferir que o uso de diretivas unilaterais pelos presidentes demonstrou padrões diferentes entre si. A variação na frequência e no tipo de diretiva entre os presidentes analisados é decorrente da estratégia empregada por cada um deles no tocante à implementação de seus objetivos por meio de decisões e ações unilaterais. Nesse aspecto, os presidentes avaliam os custos políticos de agir unilateralmente, diante da possibilidade de retaliações ou conflitos com o Congresso e também suscitar avaliações negativas por parte da mídia e dos eleitores (Kaufman; Rogowski, 2021).

Ao analisar o governo de Obama na presente pesquisa, é possível notar que o padrão de emissão de diretivas unilaterais demonstrou tendências diferentes do padrão de emissão das diretivas especificamente no domínio de política externa. A variação na emissão de diretivas no âmbito externo e doméstico reflete as diferentes dinâmicas com os atores internacionais e nacionais e também das prioridades de agenda que o presidente precisou lidar em suas administrações (Howell, 2013).

Ademais, o uso dos diferentes tipos de diretivas presidenciais ao longo das administrações de Obama, sobretudo no tocante às diretivas que dizem respeito à política externa, também apresentou oscilações. Os presidentes possuem à disposição uma grande variedade de instrumentos legítimos por meio dos quais podem tomar decisões e agir unilateralmente, aludindo a um “kit de ferramentas” (Christenson; Kriner, 2015). Assim, Obama mobilizou estas diretivas de forma que melhor atenderia aos seus objetivos e renderia resultados mais eficientes em diferentes situações (Rudalevige, 2016).

Em termos absolutos, as administrações de Obama emitiram menos diretivas unilaterais comparativamente aos outros presidentes abordados. Contudo, a pesquisa considera o escopo e o impacto das diretivas ao analisar o uso do poder presidencial de forma unilateral no domínio da política externa. Nesse sentido, mesmo que a emissão de diretivas tenha sido inferior em comparação com outros presidentes, o conteúdo e o impacto das ações

²⁵*United States-Israel Strategic Partnership Act of 2014* ' S.2673, que posteriormente se tornou a Lei Pública nº 113-296 de 19/12/2014.

²⁶*Ukraine Freedom Support Act of 2014*, transformado na Lei Pública nº 113-272 de 18/12/2014.

²⁷*Statement on Signing the Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2010*, de 01/07/2010.

de Obama em diversas áreas temáticas das relações internacionais demonstra que seu governo recorreu ao unilateralismo para viabilizar sua agenda de política externa, conforme será explorado no Capítulo 4 (Rudalevige, 2016). No geral, a forma como Obama implementou sua agenda de política externa está alinhada à tese das duas presidências (Wildavsky, 1966) devido à capacidade demonstrada pelo presidente para tomar decisões e conduzir ações unilateralmente em diversas situações, mesmo que possa contrariar o Congresso (Edelson, 2013).

CAPÍTULO 3 - GOVERNO DIVIDIDO, POLARIZAÇÃO PARTIDÁRIA E UNILATERALISMO PRESIDENCIAL NA POLÍTICA EXTERNA DURANTE AS ADMINISTRAÇÕES DE BARACK OBAMA

O governo de Obama foi marcado por desafios políticos e legislativos que moldaram a maneira como o presidente conduziu sua agenda de política externa. O unilateralismo presidencial experimentado por Obama para viabilizar a implementação de sua política externa é empregado como variável dependente na presente pesquisa. Para que seja possível a compreensão acerca das dinâmicas que levaram Obama recorrer ao unilateralismo no domínio de política externa são empregadas duas principais variáveis independentes, o governo dividido e polarização partidária no Congresso, as quais serão apresentadas e analisadas no presente Capítulo.

Na primeira parte do Capítulo, será apresentada a variável independente correspondente ao governo dividido. Historicamente, os presidentes enfrentam maiores obstáculos em influenciar a legislação quando não possuem maioria no Congresso. Durante a maior parte de seu governo, o presidente Obama precisou lidar com governo dividido, pois desde 2011 a liderança de pelo menos uma das casas do legislativo era controlada pelo partido oposto (Lowande; Mills, 2014). Esse cenário de governo dividido exacerbou as dificuldades de Obama em implementar sua agenda de política externa através do processo legislativo tradicional, fazendo com que recorresse a instrumentos que possibilitassem sua ação direta (Peake et al., 2012). Será apresentada de maneira cronológica a composição partidária do Congresso ao longo das administrações de Obama, demonstrando como o partido do presidente foi gradativamente perdendo o controle da maioria nas casas do âmbito legislativo. Dessa forma, o governo dividido é selecionado como variável independente dado o seu efeito potencial, como amplamente analisado pela literatura, de influenciar o comportamento presidencial durante o período analisado.

Em adição ao governo dividido, outro componente crítico do cenário político durante o governo Obama foi a polarização partidária. Nesse período, o Congresso dos Estados Unidos demonstrou níveis elevados de polarização partidária (Lee, 2015). Em conjunto ao governo dividido, a polarização partidária contribuiu para um ambiente hostil no Congresso, de modo que os incentivos de existir cooperação entre o presidente e o legislativo são incipientes. Como resultado, surge mais propensão para que o presidente busque alternativas unilaterais para avançar sua agenda política (Farhang, 2021), sobretudo no domínio de política externa (Canes-Wrone, 2008). Assim, a escolha de polarização partidária enquanto

outra variável independente é coerente, por também influenciar o comportamento presidencial.

Ademais, com o objetivo de ilustrar a relação entre unilateralismo presidencial na política externa e o contexto legislativo, o Capítulo 3 apresentará dados numéricos acerca dos tratados internacionais e acordos executivos que ocorreram durante as administrações de Obama, com dados comparativos em relação às duas administrações imediatamente anteriores. A intenção é demonstrar que o uso destes acordos executivos é historicamente empregado pelos presidentes como estratégia comum para contornar possíveis barreiras do Congresso e viabilizar de maneira menos burocrática a realização de seus interesses no domínio da política externa (Peake, 2018).

Dessa forma, enquanto referencial teórico, o Capítulo recupera a tese das duas presidências (Wildavsky, 1966) para fornecer suporte analítico para a compreensão do unilateralismo presidencial utilizado por Obama no tocante à sua política externa, a partir da situação de governo dividido e elevada polarização partidária que compunham o contexto político vivenciado pelo presidente. Nesse sentido, o presidente dos Estados Unidos dispõe de mais autonomia para tomada de decisões e liberdade de ação em política externa, comparativamente do que se observa em política interna. Assim, é coerente aplicar esta lógica nos contextos permeados por governo dividido e alta polarização partidária, nos quais os presidentes são mais propensos a utilizar ações unilaterais em política externa para superar as possíveis barreiras legislativas e implementar suas políticas.

3.1. A presidência de Barack Obama e o Congresso

O cenário que se observou no âmbito legislativo influenciou a condução de ações unilaterais no tocante à política externa por parte de Obama. Nesse sentido, é relevante entender como a existência de governo dividido durante a maior parte de suas administrações e o nível de polarização partidária naquele contexto tiveram relação com o unilateralismo impetrado por Obama para viabilizar a implementação de sua agenda em política externa.

O 111º Congresso (2009-2011) foi um ponto de virada para os democratas, proporcionando um ambiente legislativo mais favorável. Nessa época, os democratas aumentaram sua maioria na Câmara, consolidada nas eleições intermediárias de 2006, após 12 anos de domínio republicano. No Senado, conquistaram quase 60 assentos, facilitando a

possibilidade de obter maioria à prova de *filibuster*²⁸ e, por conseguinte, ampliando sua influência sobre a agenda legislativa (Dunne, 2011). A eleição de Obama e a composição partidária do Congresso criaram expectativas acerca da possibilidade de uma ascensão democrata potencialmente duradoura. Essa perspectiva é proveniente do histórico de domínio democrata na Câmara, que vigorou de 1954 a 1994 (Jacobson, 2009).

Historicamente, presidentes cujo partido possui maioria em ambas as casas do Congresso dispõem de mais influência legislativa do que nas situações em que o Congresso é controlado pelo partido oposto. Dessa forma, o *status* majoritário do presidente é um fator importante de ser analisado na pesquisa, representando uma variável crítica para o presente estudo, ao desempenhar uma relação direta na capacidade do presidente de influenciar em questões legislativas (Smith, 2007). Em contextos de governo unificado²⁹, há maior chance de aprovação de legislações de grande impacto, devido à maior fluidez nas negociações entre o Congresso e o presidente (Bianco; Smyth, 2020).

Nesse sentido, nos primeiros anos da primeira administração de Obama, considerando a maioria democrata em ambas as casas do 111º Congresso (2009-2011), a expectativa era que a influência legislativa do presidente fosse consideravelmente elevada (Rockman, 2012). Apesar do cenário potencialmente favorável, logo no início do mandato Obama buscou governar com apoio bipartidário, visando aumentar a legitimidade de sua agenda política e angariar mais governabilidade. Dessa forma, Obama acreditava que o apoio bipartidário proporcionaria mais cobertura em situações controversas e aumentaria seu capital político (Edwards, 2012).

No entanto, as promessas de campanha e as primeiras ações desta administração de Obama geraram preocupações entre os legisladores sobre a centralização e a padronização de políticas pelo executivo. A intenção de estabelecer programas e medidas em todo o país, abrangendo áreas como saúde, clima, regulação financeira, infraestrutura e segurança doméstica gerou resistência. Apesar disso, Obama conseguiu seguir um caminho de cooperação legislativa, pelo menos inicialmente, devido ao Congresso majoritariamente democrata (Conlan; Posner, 2011). Mesmo assim, enfrentou hostilidade de parte dos

²⁸No processo legislativo dos Estados Unidos, a Regra XXII ou Regra *Cloture* (*Cloture Rule*) é invocada como moção para atingir pelo menos 60 votos dos 100 senadores votantes e, assim, encerrar um *filibuster* (Binder; Smith, 1996).

²⁹De forma oposta ao governo dividido, constitui o contexto político em que os poderes legislativo e executivo são controlados pelo mesmo partido (Mayhew, 2005).

republicanos no Congresso, dificultando a obtenção de maiorias bipartidárias para sua agenda (Rockman, 2012).

Há três legislações que marcam o início da presidência de Obama e demonstram seu sucesso em trabalhar com um Congresso dominado pelos democratas: a Lei Dodd-Frank³⁰, que reformou o sistema financeiro e implementou novas regulações para bancos e instituições financeiras; a Lei de Cuidados Acessíveis³¹, conhecida como “*Obamacare*”, que trouxe mudanças substanciais ao sistema de saúde, tornando os serviços de saúde mais acessíveis; e a Lei Americana de Recuperação e Reinvestimento³², que investiu mais de 100 bilhões de dólares em educação, infraestrutura e energia sustentável com o objetivo de promover estabilização econômica. Importante ressaltar que esta legislação foi aprovada diante do contexto das recuperações promovidas após a crise de 2008, a qual constitui um relevante choque exógeno dotado de potencial de induzir mudanças políticas (Conlan; Posner, 2016). Assim, Obama conseguiu aprovar um dos pacotes legislativos mais robustos desde o *New Deal*, aproveitando a maioria democrata no Congresso (Skinner, 2012).

É importante notar que a maioria desses resultados e conquistas foram alcançados através de vitórias legislativas dos democratas, apesar da resistência dos congressistas republicanos. Com o Partido Republicano enfraquecido no Congresso após as perdas eleitorais desde o segundo mandato de George W. Bush, poucos representantes republicanos vinham de círculos eleitorais favoráveis a Obama e suas políticas (Skinner, 2012). Portanto, as conquistas legislativas de Obama foram predominantemente partidárias, sem considerável apoio republicano (Carmines; Fowler, 2017).

A situação de governo unificado, no entanto, não perdurou por muito tempo. As eleições legislativas intermediárias de 2010, para recompor o 112º Congresso (2011-2013), possibilitaram aos republicanos aumentar consideravelmente o seu controle legislativo e resultaram em perdas para os democratas. Embora o Partido Democrata ainda controlasse o Senado, houve a perda de 64 assentos na Câmara e 06 assentos no Senado. Esse cenário configurou a maior derrota no Congresso para os democratas desde 1938, durante a presidência de Franklin D. Roosevelt (1933-1945) (Dunne, 2011).

Historicamente, o Partido Republicano havia dominado a presidência dos Estados Unidos na maior parte do período de 1981 a 2009³³. Após a primeira metade do primeiro

³⁰ *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*, Lei Pública Nº. 111-203 (21/07/2010)

³¹ *Patient Protection and Affordable Care Act*, Lei Pública Nº. 111-148 (23/03/2010)

³² *American Recovery and Reinvestment Act of 2009*, Lei Pública Nº. 111-5 (17/02/2009)

³³ Neste período, os presidentes republicanos foram: Ronald Reagan (1981-1989), George Bush (1989-1993) e George W. Bush (2001-2009). A exceção foi o presidente democrata William J. Clinton (1993-2001).

mandato de Obama, os republicanos começaram a recuperar terreno nas eleições para o Congresso, mostrando sua continuidade no cenário político nacional. Os círculos eleitorais republicanos contribuíram para enviar ao Congresso representantes mais conservadores e fortemente opositores ao presidente democrata. Cerca de metade dos republicanos do Congresso foram eleitos nos estados de Alabama, Arkansas, Flórida, Geórgia, Louisiana, Mississippi, Carolina do Norte, Carolina do Sul, Tennessee, Texas, Virgínia, Kentucky e Oklahoma. Os sulistas, portanto, constituíam uma parte significativa da bancada republicana em ambas as casas legislativas, representando uma forte oposição ao presidente. A ideologia conservadora mais explícita entre os republicanos aumentou a oposição partidária em relação a Obama, criando fortes incentivos para que os congressistas republicanos não cooperassem com o presidente (Edwards, 2012).

Em meados de 2011, ocorreu uma situação marcante que consistiu em um impasse fiscal significativo entre Obama e o Congresso. A Câmara se recusou a aumentar o limite da dívida pública, ameaçando levar o governo à moratória devido à falta de orçamento disponível. Esse momento marcou um ponto de inflexão nas administrações de Obama e no relacionamento entre o executivo e o legislativo, suscitando o unilateralismo presidencial e aumentando o partidarismo. Como resultado, entre o final de 2011 e o final de 2012, Obama anunciou 45 ações executivas sob o lema "Não Podemos Esperar"³⁴, utilizando ordens executivas, memorandos, isenções, compromissos de recesso e intermediações informais com o objetivo de contornar as barreiras do Congresso e implementar de forma unilateral os seus objetivos (Lowande; Milkis, 2014).

As ações mencionadas ocorreram em um contexto de obstrução no Congresso. Desde a década de 1990, durante as administrações de William J. Clinton, a minoria republicana no Senado já usava de práticas obstrutivas. Contudo, essa tendência aumentou consideravelmente no primeiro mandato de Obama. Os republicanos conseguiram viabilizar o bloqueio de legislações de interesse do presidente e impediram diversas nomeações presidenciais para tribunais e agências executivas. Apenas entre o período de 2007 e 2012, os republicanos ameaçaram obstruir 385 ocasiões distintas. Esse número foi o mesmo de tentativas de *filibuster* registradas ao todo em 07 décadas, de 1917 até o começo da década de 1990 (Lowande; Milkis, 2014).

³⁴O mote originou de um discurso feito pelo presidente Obama durante sua campanha de reeleição para as eleições presidenciais de 2012. Reflete a ideia de que a presidência não iria esperar a resolução das obstruções legislativas para agir em relação a diversas questões urgentes, atuando sem a anuência do Congresso (Lowande; Milkis, 2014).

A eleição de 2012 permitiu a reeleição de Obama ao cargo de presidente. O contexto da época era marcado por partidarismo e disputas centradas na figura do presidente. Um fator decisivo para a vitória de Obama foi sua grande aprovação entre os eleitores democratas e a elevada participação dos filiados do partido nas atividades eleitorais. A aprovação de Obama foi devido à melhoria generalizada que se observou nos indicadores socioeconômicos da época, com a recuperação da economia estadunidense das perturbações sofridas durante a crise de 2008. É possível citar, por exemplo, o declínio do desemprego e o aumento da renda real *per capita* (Jacobson, 2013).

O 112º Congresso (2013-2015) marcou o início do segundo mandato de Obama com a situação de governo dividido, cenário que se manteve nos anos seguintes com a maioria republicana na Câmara e uma pequena maioria democrata no Senado até o 113º Congresso (2013-2015) (Petrow et al., 2018).

As eleições intermediárias de 2014, por sua vez, representaram um novo momento decisivo para os republicanos, ao possibilitar a conquista de maiorias nas suas casas legislativas. Na Câmara, os republicanos conseguiram ampliar sua presença em 13 assentos. No Senado, aumentaram seus assentos em 54, constituindo o maior ganho de assentos nessa casa legislativa desde 1958. Esse resultado foi a maior maioria republicana no Congresso desde a presidência de Herbert Hoover (1929-1933). Além disso, no 114º Congresso (2015-2017) foi possível observar a manutenção da tendência do realinhamento republicano mais conservador, sobretudo nos estados do Sul dos Estados Unidos (Draper, 2015).

Durante a maior parte das administrações de Obama, a composição partidária do Congresso refletiu uma forte presença republicana no poder legislativo em contraste com a liderança democrata no executivo, constituindo uma situação de governo dividido. Contudo, essa dinâmica não é incomum no cenário político dos Estados Unidos. Nas últimas 04 décadas, o controle unificado da presidência e do Congresso ocorreu apenas em breves períodos, sendo estes: toda a presidência de Jimmy Carter (1977-1980), os primeiros 02 anos da presidência de William J. Clinton (1993-1994), pouco mais da metade da presidência de George W. Bush (primeiros 05 meses de 2001 e de 2003 a 2006), e os primeiros 02 anos da presidência de Obama (2009-2010). Com exceção destes períodos, a política estadunidense foi marcada por governos divididos (Rose; Bowling, 2015).

A tabela 1 a seguir resume a composição partidária no Congresso dos Estados Unidos durante as administrações de Obama. A compreensão acerca do contexto político no âmbito

legislativo é crucial para a análise de como Obama utilizou de medidas unilaterais como estratégia para contornar a oposição e as obstruções do Congresso.

Tabela 1: Composição partidária do Congresso dos Estados Unidos, 2009 a 2017

Legislatura	Câmara		Senado ³⁵	
	Democrata	Republicano	Democrata	Republicano
111º Congresso (2009-2011)	59%	41%	59%	41%
112º Congresso (2011-2013)	44%	56%	53%	47%
113º Congresso (2013-2015)	46%	54%	55%	45%
114º Congresso (2015-2017)	43%	57%	46%	54%

Fonte: elaboração própria a partir de dados disponíveis em History, Art & Archives United States House of Representatives e em United States Senate, 2024.

3.2. Governo dividido, polarização partidária e produtividade legislativa durante as administrações de Obama

A partir da apresentação acerca da composição partidária do Congresso durante as administrações de Obama e da situação de governo dividido que foi predominante durante a maior parte do seu governo, a seguir será apresentada a polarização partidária durante este período e suas implicações para a relação entre os poderes executivo e legislativo.

A divisão ideológica entre os Partidos Democrata e o Partido Republicano no Congresso aumentou significativamente nas últimas décadas, contribuindo para o elevado nível de polarização partidária alcançado logo no início das administrações de Obama (Dodd; Oppenheimer, 2009). O agravamento da polarização partidária faz com que as disputas entre os partidos sejam mais intensas atualmente do que foram no século passado. Dessa maneira, certos tópicos que antes experimentaram convergência entre os partidos e o compartilhamento de valores comuns hoje são abordados de maneira dicotômica, exacerbando a oposição entre os partidos (Vidal, 2018).

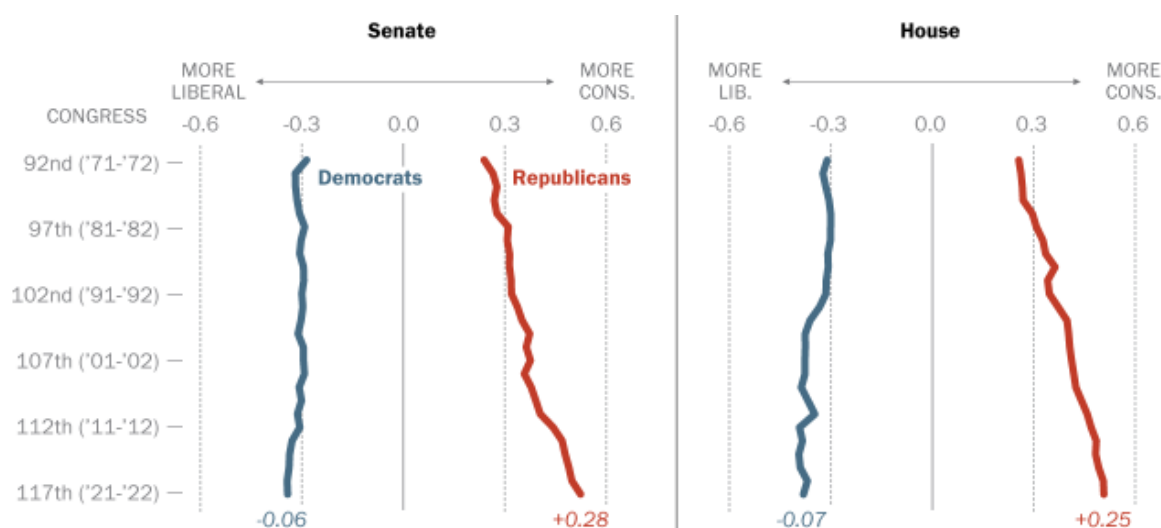
O gráfico abaixo ilustra as nuances da polarização partidária no Congresso dos Estados Unidos desde a década de 1970 até a década de 2020³⁶. A partir de sua análise, é possível constatar um afastamento contínuo do centro ideológico por ambos os partidos desde

³⁵Os senadores independentes foram reunidos com os democratas.

³⁶A análise utilizou o indicador *DW-Nominate* com pontuações que variam de 0,6 (mais conservador) a -0,6 (mais liberal) (Pew Research Center, 2022).

1971. A polarização partidária foi um pouco mais acentuada na Câmara em comparação ao Senado ao longo desse período. O aumento gradativo e constante da polarização partidária no Congresso não ocorreu de maneira uniforme entre os partidos. Os democratas se moveram suavemente para a esquerda do espectro político-ideológico, se tornando um pouco mais liberais. Já os republicanos se moveram acentuadamente para a direita do mesmo espectro, se tornando muito mais conservadores (Pew Research Center, 2022). Além disso, nos anos recentes, o movimento *Tea Party*³⁷ contribuiu ainda mais para a polarização partidária, ao influenciar uma parcela de republicanos a não adotar posições moderadas e dificilmente estabelecer diálogos com os democratas (Rose; Bowling, 2015).

Gráfico 7: Polarização partidária no Congresso dos Estados Unidos, 1971 a 2022



Fonte: extraído de Pew Research Center, 2022.

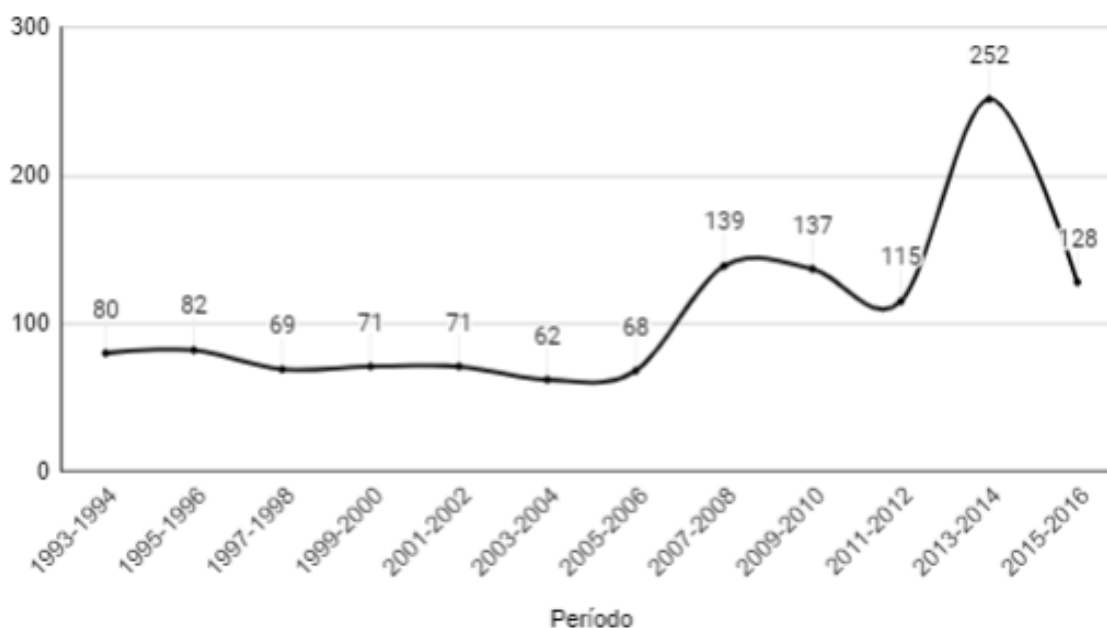
É crucial para a pesquisa analisar as dinâmicas resultantes da interação entre governo dividido e alta polarização partidária, e como isso afeta a atividade legislativa, pois podem resultar em alterações no equilíbrio de poder entre o executivo e o legislativo (Barber; McCarty, 2015). À medida que o Congresso passa a demonstrar menor produtividade legislativa, devido aos recorrentes impasses internos, há possibilidade que o presidente atue

³⁷O movimento remonta ao episódio histórico de mesmo nome em que colonos americanos protestaram contra a Coroa Inglesa devido aos impostos abusivos. Em tempos contemporâneos, o *Tea Party* surgiu como uma reação conservadora após a eleição de Obama. Embora não tenha uma agenda unificada e seus participantes não formem um grupo político homogêneo, é geralmente visto como um reforço do conservadorismo na política. Tem como principal orientação os valores libertários, defende a redução do Estado, a diminuição dos impostos e faz oposição a qualquer regulamentação governamental da vida privada (Leite, 2011).

por meio da expansão do poder presidencial para que seja viável avançar suas agendas. O presidente, então, recorre ao unilateralismo para contornar um Congresso paralisado, em virtude de um ambiente político permeado por governo dividido e alta polarização. Dessa forma, há mais potencial para a expansão do escopo de tomada de decisão por parte do poder executivo e suas agências, e também são aumentadas as possibilidades de ações que podem ser tomadas sem receio de opressões por parte do Congresso. Este foi o cenário que vigorou na maior parte das administrações de Obama (Farhang, 2021).

É possível estudar a produtividade legislativa durante determinado período por meio da comparação entre a frequência com que foram utilizadas as moções para encerramento de *filibuster* (moção *Cloture*) e a quantidade de leis aprovadas proporcionalmente em relação à quantidade total de projetos de lei introduzidos ao Congresso (Brennan Center, 2020). A comparação mencionada é apresentada graficamente a seguir:

Gráfico 8: Frequência da introdução de moção *Cloture* no Senado dos Estados Unidos, 1993 a 2016



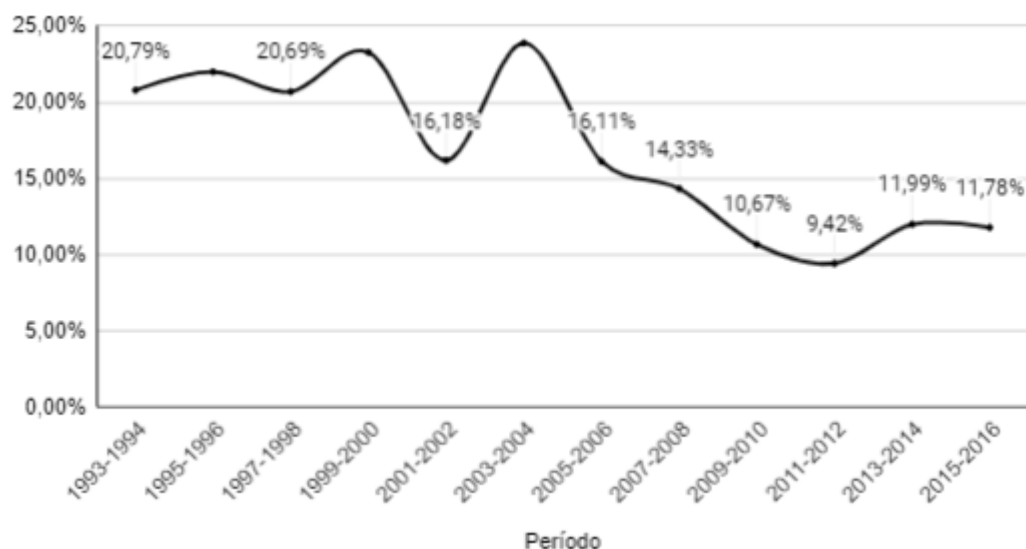
Fonte: elaboração própria a partir de dados disponíveis em Brennan Center, 2020.

A partir da análise do gráfico 8, é possível constatar que a frequência com a qual a moção *Cloture* foi introduzida no Senado foi praticamente estável durante o período compreendido pelas administrações de William J. Clinton e George W. Bush, não demonstrando grandes oscilações. Contudo, pouco antes do início da primeira administração de Obama, a moção *Cloture* passou a ser introduzida com mais frequência, atingindo

números superiores aos observados ao longo das presidências de seus antecessores. Ademais, é notável o pico ocorrido em meados de seu segundo mandato presidencial, com o maior número de moções durante todo o período analisado. A análise da variação da introdução da moção *Cloture* a partir do gráfico 8 auxilia na observação acerca da ocorrência de *filibuster* no cenário legislativo. Sendo assim, é possível inferir que durante as administrações de Obama, houve mais obstrução legislativa, sobretudo por meio de *filibuster*, do que no período anterior (Brennan Center, 2020).

A proporção de leis aprovadas no total de projetos de lei apresentados é um indicador coerente da produtividade legislativa, pois permite a avaliação acerca da dificuldade que os legisladores apresentam em discutir e votar propostas (Binder, 2003). Nesse aspecto, o gráfico 9 a seguir permite a visualização da aprovação de leis no Senado, como porcentagem dos projetos de lei introduzidos (Brennan Center, 2020).

Gráfico 9: Projetos de lei aprovados pelo Senado dos Estados Unidos como porcentagem de projetos de lei apresentados, 1993 a 2016



Fonte: elaboração própria a partir de dados disponíveis em Brennan Center, 2020.

A análise do gráfico 9 revela que, de modo geral, houve uma queda na aprovação de projetos de lei pelo Senado ao longo do período retratado. Isso pode auxiliar a demonstrar que houve uma notável redução da proporção de leis aprovadas no Congresso desde o governo de William J. Clinton até o governo de Obama. Dessa forma, comparativamente ao que se observou nas administrações anteriores, o Congresso apresentou menor produtividade legislativa durante a presidência de Obama (Brennan Center, 2020). Diante desse cenário, é

notável que Obama enfrentou situações nas quais o Congresso colocou obstruções legislativas em diversas questões de sua agenda, dificultando a discussão e a votação de propostas alinhadas aos objetivos e interesses de suas administrações (Binder, 2015).

Na política doméstica, um exemplo significativo de obstrução legislativa durante as administrações de Obama ocorreu em torno da aprovação da Lei de Cuidados Acessíveis, em 2010. Durante o processo legislativo, os republicanos adotaram diversas táticas para atrasar e influenciar as decisões sobre o orçamento do governo federal destinado à provisão dos serviços de saúde previstos pela lei. Apesar dessas obstruções, a legislação foi aprovada em ambas as casas do Congresso graças aos esforços dos democratas. Posteriormente, em 2013, legisladores republicanos mais conservadores provocaram um breve fechamento do governo em uma tentativa de revogar a lei. Assim, este episódio destaca a magnitude da polarização partidária durante as administrações de Obama, até mesmo resultando em paralisia legislativa (Jost, 2016).

Já no domínio da política externa, um caso notável de obstrução legislativa ocorreu durante as negociações no Congresso sobre o Acordo Nuclear do Irã³⁸, que consiste no acordo internacional negociado entre os Estados Unidos, China, França, Rússia, Reino Unido e Alemanha e Irã que estabeleceu os termos para a interrupção do programa nuclear iraniano para fins ofensivos, em troca da remoção das sanções econômicas impostas ao país. Quando o acordo foi inicialmente encaminhado ao Congresso, em 2015, enfrentou oposição significativa, inclusive entre alguns membros do Partido Democrata, resultando em *filibuster*. As divisões dentro do próprio partido foram um desafio considerável que a administração de Obama teve que superar para possibilitar a aprovação do acordo. Por meio de uma intensa campanha de *lobby* conduzida pelo executivo, os membros democratas foram convencidos de que o acordo representava uma estratégia mais vantajosa para os Estados Unidos nos seus esforços de evitar que o Irã desenvolva armas nucleares, sem a necessidade de recorrer a intervenções militares no país. Em adição, foram apresentados argumentos sobre os possíveis benefícios alternativos que o acordo possibilitaria em comparação com a manutenção das sanções econômicas existentes contra o Irã (Hager et al., 2019).

Os acontecimentos referentes ao Acordo de Paris³⁹ exemplificam outras notáveis práticas obstrutivas de um Congresso não cooperativo durante as administrações de Obama. Em 2015, com a intenção de contribuir para as iniciativas da comunidade internacional para o

³⁸Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA).

³⁹Paris Agreement.

combate às mudanças climáticas, Obama assinou o Acordo de Paris. No entanto, o acordo foi recebido com forte oposição no Congresso, especialmente por parte dos republicanos, que argumentaram que as suas medidas trariam prejuízos à economia dos Estados Unidos. Como reação, houve a tentativa de bloqueio do financiamento de programas governamentais relacionados ao clima, essenciais para implementar as medidas previstas no Acordo de Paris. A assinatura do acordo pelo presidente, mesmo apesar da oposição no Congresso, demonstrou o uso de seu poder presidencial de forma unilateral na política externa para assegurar um compromisso político dos Estados Unidos a nível global (Durney, 2017).

A principal consequência das obstruções no Congresso e do declínio na capacidade de legislar foi o fortalecimento relativo do poder executivo em detrimento do legislativo (Barber; McCarty, 2015). Em um sistema de separação de poderes com pesos e contrapesos, o legislativo, o executivo e o judiciário devem supervisionar o Estado e manter seu funcionamento adequado. No entanto, em contextos de governo dividido e elevada polarização partidária, o Congresso fica incapacitado de legislar eficazmente, resultando em constantes impasses e baixa produtividade. Com uma supervisão e produção legislativa deficientes, o executivo e suas agências ganham mais espaço para tomar decisões políticas sem o receio de represálias do Congresso (Farhang, 2021).

3.3. Congresso, Barack Obama e a política externa

Ao assumir a presidência, Obama tinha expectativas otimistas sobre sua relação com o Congresso a respeito da formulação de política externa. Além da existência de maioria democrata nas duas casas do legislativo, outros fatores sugeriam grandes oportunidades para o sucesso na implementação de sua agenda externa. Pela primeira vez desde a década de 1960, tanto o presidente quanto o vice-presidente, Joe Biden, eram senadores antes de assumir o executivo. Além disso, Obama e Biden advinham de uma longa trajetória de participação na Comissão de Relações Exteriores do Senado. Como resultado, conseguiram estabelecer importantes relações institucionais, dominar processos e se familiarizarem com burocracias que, agora ocupando posições de destaque na liderança do poder executivo, poderiam beneficiar na formulação de política externa. Além disso, Obama conseguiu compor equipes com funções do poder executivo empregando alguns dos principais funcionários desta comissão do Senado e do Departamento de Estado. Dessa forma, foi

possível o estreitamento de laços com indivíduos experientes nos processos inerentes às relações internacionais dos Estados Unidos (Peake et al., 2012).

Assim, após sua primeira vitória nas eleições presidenciais, havia potencial para uma nova forma de interação entre a presidência e o Congresso no tocante à formulação da política externa. Sobretudo, era esperado que ocorresse uma dinâmica diferente do que foi observado durante as administrações de George W. Bush, que usou amplamente o unilateralismo presidencial para viabilizar a concretização de seus objetivos estratégicos no domínio da política externa, sobretudo no contexto da Guerra ao Terror (Magnotta, 2014).

No entanto, a partir da primeira metade do seu primeiro mandato, a relação entre Obama e o Congresso se deteriorou, resultando em um clima de afastamento, conflito e desentendimentos. Dessa forma, se instaurou um cenário no qual Obama dispunha de relativamente pouco capital pessoal e político. Como exemplo, é possível citar as poucas vezes com que Obama convidou membros do Congresso para jogar golfe, comparado aos convites frequentes para membros de seu gabinete e funcionários da Casa Branca. Considerando que esta prática representa um sinal de afinidade no campo interpessoal da classe política, é possível perceber o relativo afastamento de Obama em relação aos congressistas (Magnotta, 2014).

Nesse cenário de hostilidade do Congresso, no qual havia governo dividido e elevada polarização partidária, as iniciativas políticas de Obama exigiam um enorme capital político para serem implementadas. Sem maiorias políticas substanciais a seu favor, era difícil aprovar importantes iniciativas através do processo legislativo convencional, devido à forte oposição no Congresso e ao ambiente legislativo altamente polarizado. Portanto, diante de um Congresso que oferecia pouca cooperação, Obama teve que expandir seu poder executivo além dos limites possíveis com o apoio legislativo para implementar sua agenda conforme seus interesses (Rockman, 2012).

A dificuldade de obter apoio legislativo acompanhou Obama na condução de seus objetivos referentes tanto à política doméstica quanto à política externa (Rockman, 2012). Contudo, no domínio da política externa, a relação entre o presidente e o Congresso assume uma dinâmica diferente em comparação ao da política doméstica. Conforme a tese das duas presidências, essa diferença decorre da dualidade na presidência dos Estados Unidos, na qual o presidente exerce uma influência maior sobre assuntos de política externa comparativamente do que sobre assuntos de política doméstica (Wildavsky, 1966). A posição de liderança do presidente enquanto chefe do executivo permite vantagens que ampliam sua

capacidade de tomar decisões e agir unilateralmente em questões internacionais, mesmo sem o apoio do Congresso (Canes-Wrone et al., 2008). Esse cenário é especialmente valioso quando não há harmonia entre o presidente e o Congresso, nas situações em que o legislativo se opõe à maioria das iniciativas políticas do presidente. Assim, o conturbado relacionamento de Obama com o Congresso hostil pode ser visto como um ponto crucial que incentivou a ocorrência de unilateralismo presidencial para viabilizar sua agenda de política externa (Marshall; Prins, 2016).

Mesmo que o presidente disponha de maior liberdade e autonomia para tomar decisões e agir de forma unilateral no domínio da política externa (Canes-Wrone et. al, 2008), o Congresso dispõe de recursos legislativos para influenciar em processos importantes das relações internacionais do país (Marshall; Prins, 2016). Nesse sentido, um aspecto relevante no tocante ao relacionamento entre os poderes executivo e legislativo no domínio da política externa é a respeito dos tratados internacionais. A negociação e assinatura dos tratados são prerrogativas do executivo, enquanto o legislativo, com destaque para o Senado, desempenha um papel fundamental no procedimento de aconselhamento e consentimento, viabilizando que entre em vigor (Peake et al., 2012). A seguir é possível conferir o trecho da Constituição que dispõe sobre essa questão:

“Ele (o presidente) terá o poder, por e com o parecer e consentimento do Senado, para fazer Tratados, desde que dois terços dos senadores presentes concordem” (Estados Unidos, 1789, Constituição, Artigo II, Seção 2, tradução nossa).

Assim, os tratados, enquanto importantes instrumentos vinculantes e orientadores das relações entre países e diversos outros atores internacionais, dependem de um processo burocrático que envolve as dinâmicas de votação do Congresso para entrarem em vigor. Diante desta dificuldade devido à dependência processual do Congresso para a validação de tratados, os presidentes modernos buscam alternativas legítimas para firmar compromissos e demonstrar intenções no cenário internacional, por meio das quais podem ter mais autonomia e liberdade de negociação com outras partes. Dessa forma, são empregados os acordos executivos que, de acordo com as normas cogentes de direito internacional, possuem a mesma força legal que os tratados, pois são considerados acordos vinculativos. Porém, a principal diferença entre estes instrumentos é o processo pelo qual entram em vigor. Para o tratado é preciso submetê-lo ao procedimento de aconselhamento e consentimento, com posterior votação no Senado, e há o requisito da obtenção de dois terços dos votos para sua

aprovação. Já o acordo executivo é validado por um procedimento consideravelmente mais simples, sem necessariamente a aprovação do Congresso, muitas vezes entrando em vigor de forma imediata apenas por meio da autoridade executiva do presidente (Peake, 2018).

Dessa forma, os acordos executivos podem ser empregados pelo presidente na condução da política externa devido a sua natureza menos burocrática do que os tratados. A grande parte destes acordos passa a ter valor desde o momento da assinatura do presidente, e uma minoria necessita de aprovação posterior pelo Congresso (Peake et al., 2012). Portanto, o uso de acordos executivos preferencialmente aos tratados internacionais é uma prática recorrente na presidência moderna, e reflete a busca por parte do presidente de mais controle, eficiência e previsibilidade nas negociações com outros países (Krutz; Peake, 2009).

A situação de governo dividido e elevada polarização partidária representam fatores relevantes que podem influenciar a preferência pela utilização de acordos executivos em detrimento dos tratados pelos presidentes. À medida que a polarização partidária aumenta, a probabilidade de impasses na votação dos tratados também cresce, fazendo com que os presidentes sejam menos inclinados a encaminhar tratados ao Congresso (Peake et al., 2012). Nesse sentido, no período compreendido entre 1945 e 2019, aproximadamente, apenas 07% do total de compromissos vinculativos firmados pelos Estados Unidos correspondem aos tratados. O restante assume formatos que equivalem a alguma variante de acordo executivo, as quais podem demonstrar algum grau de envolvimento do Congresso para entrar em vigor, mas não da mesma forma que os tratados (Peake, 2018, p.08).

Além disso, o requisito de supermaioria, ou seja, dois terços dos votos no Senado para a aprovação de um tratado, exige a formação de uma grande coalizão bipartidária para que essa aprovação seja viabilizada. Contudo, essa situação depende das condições do próprio Congresso, de forma que as chances de aprovação de tratados diminuem quando o Congresso demonstra alto nível de polarização (Krutz; Peake, 2009). Ademais, há margem para que opositores à agenda de política externa do presidente utilizem propositalmente de recursos legislativos para atrasar ou atrapalhar o processo de votação de um tratado no Congresso, evitando assim a sua aprovação (DeLaet; Scott, 2006). Obama enfrentou uma situação de governo dividido e um Congresso altamente polarizado, possivelmente o mais polarizado da história dos Estados Unidos até então (Carmines; Fowler, 2017).

Durante suas administrações, Obama utilizou acordos executivos de forma semelhante aos presidentes anteriores. Desde 1949, cerca de 94% das negociações internacionais dos presidentes estadunidenses foram formalizadas por meio de acordos executivos. De maneira

comparável, Obama optou pelo acordo executivo em cerca de 97% das oportunidades (Peake, 2018, p.12).

Em virtude da importância dos acordos executivos para a compreensão da política externa, Peake (2014, p. 41) realizou um estudo adotando como amostra os acordos executivos firmados por Obama durante cada ano de seu primeiro mandato, no período de 2009 a 2012, organizando-os de acordo com categorias temáticas amplas. Esta amostra é composta de 613 acordos executivos⁴⁰, diferenciados nas categorias: segurança; soberania; economia; jurídica; cultura, educação e ciência.

A análise dos acordos executivos firmados por Obama revelou que a categoria mais frequente é a de segurança, representando 40,6% do total. Esta categoria abrange várias questões militares, como o uso da força no exterior, cooperação e treinamento militar com outros países, controle de armamentos e outros equipamentos militares, assistência militar no exterior, com destaque para a presença militar no Afeganistão e no Iraque, não proliferação de armas de destruição em massa, e pesquisa e desenvolvimento em segurança e defesa (Peake, 2014, p.41).

A segunda categoria mais comum é a de economia internacional, que constitui 34,7% dos acordos executivos durante o primeiro mandato de Obama. Esta categoria inclui tópicos como ajuda financeira externa, cooperação para o desenvolvimento econômico internacional, aviação e transporte internacional de bens e pessoas, comércio, investimento internacional e assuntos fiscais (Peake, 2014, p.41).

A terceira categoria mais comum é a de cultura, intercâmbios educacionais e cooperação tecnológica para fins científicos, representando 17% dos acordos executivos. As categorias restantes apresentam frequências significativamente menores. A categoria de assuntos jurídicos, que contempla a aplicação da lei e assistência criminal internacional, representa 4,2% dos acordos. Por fim, a categoria de soberania, que trata de questões diplomáticas, consulares, resoluções de fronteiras e amizade com outros Estados, é a menos expressiva, constituindo 3,4% do total destes acordos (Peake, 2014, p. 41).

O segundo mandato de Obama, por sua vez, demonstrou uma queda na quantidade de acordos executivos firmados pelo presidente. De acordo com os dados disponíveis em Peake (2018, p. 40), durante o seu primeiro mandato presidencial, Obama firmou 613 acordos executivos, enquanto que, durante o segundo mandato, concluiu apenas 369. A grande

⁴⁰Peake (2014) utilizou os acordos executivos assinados pelo governo de Obama e dispostos na base de dados do website *Case Act Reporting* do Departamento de Estado dos Estados Unidos. Atualmente, a base de dados não está mais disponível para consulta (<https://www.state.gov/s/1/treaty/caseact>).

diferença na quantidade de acordos executivos emitidos entre o primeiro e o segundo mandato presidencial de Obama pode estar relacionada a uma modificação da estratégia do presidente em relação aos assuntos externos. Segundo Mayer (2001), é uma prática comum entre os presidentes modernos o ajuste de suas estratégias de ação unilateral ao longo do tempo, tendo em vista os resultados adquiridos e dependendo da eficácia percebida diante das circunstâncias políticas enfrentadas. Nesse sentido, é coerente a inferência de que Obama adaptou sua abordagem em relação aos compromissos no cenário internacional e adotou uma via diferente de ação no segundo mandato, refletindo em menos acordos executivos em termos absolutos em relação ao primeiro mandato.

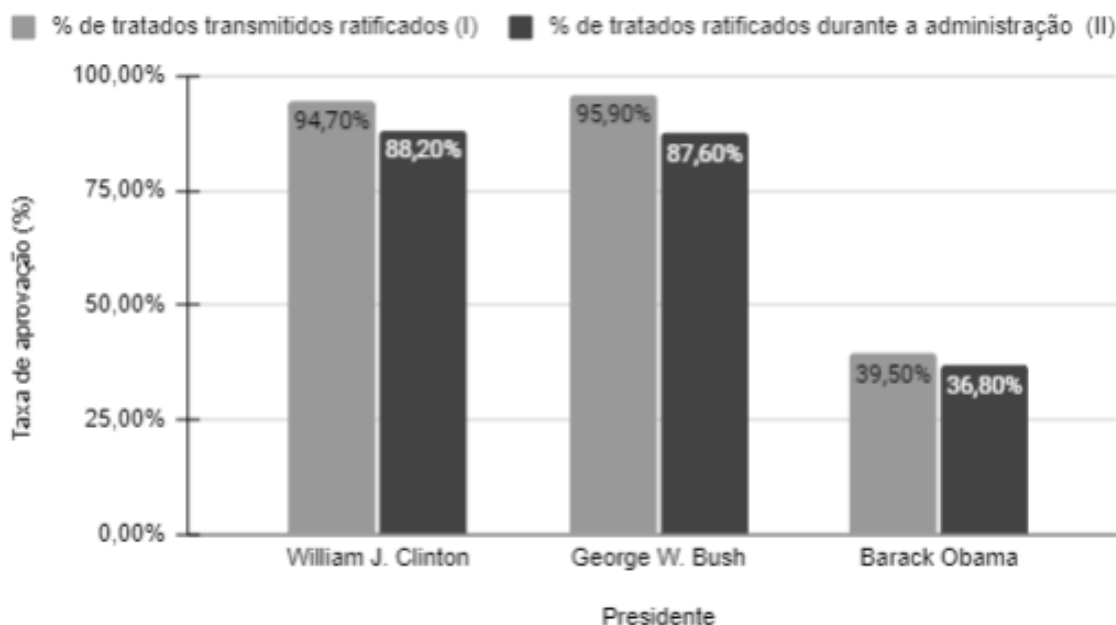
Durante o segundo mandato presidencial de Obama, a conclusão de acordos executivos ocorreu seguindo categorias com frequência similares às do primeiro mandato. Mesmo que o ritmo de conclusão desses acordos entre o primeiro e o segundo mandato de Obama reflita uma grande diferença de valores, há similaridade de temas e conteúdos entre os acordos executivos (Peake, 2018).

De modo geral, os acordos executivos firmados durante a presidência de Obama indicam que suas prioridades de política externa estavam fortemente ligadas à segurança internacional. Esses acordos refletem a posição de Obama como Comandante-em-Chefe das Forças Armadas (Peake, 2015). As administrações de Obama foram significativamente influenciadas pelo legado de George W. Bush, especialmente no contexto da Guerra ao Terror e no combate ao terrorismo (Wirls, 2015). Assim, essa dinâmica é compatível com o padrão demonstrado por outros presidentes modernos, no qual há a adoção de medidas e são firmados compromissos internacionais que dizem respeito à segurança e defesa diretamente por parte do presidente. Nesse sentido, o presidente não busca a prévia permissão do Congresso, com a justificativa de zelar pela defesa dos interesses dos Estados Unidos e seus aliados diante de ameaças ou instabilidades no cenário global (Pfiffner, 2017).

Durante suas administrações, Obama utilizou relativamente pouco os tratados internacionais. Em contrapartida aos 982 acordos executivos concluídos em suas administrações, ao todo, Obama submeteu ao Congresso apenas 38 tratados, resultando em uma média de 09 tratados por Congresso. Esse número é significativamente inferior à média de 32 tratados por Congresso apresentada pelos presidentes que governaram no período entre 1949 e 2008. Por exemplo, seu antecessor George W. Bush transmitiu em média 24 tratados por Congresso. Além disso, a taxa de aprovação dos tratados submetidos por Obama foi notavelmente baixa. O Senado aprovou apenas 20 tratados durante suas administrações, dos

quais 06 haviam sido originalmente submetidos por George W. Bush, resultando em uma taxa de sucesso de menos de 40%. Em contraste, George W. Bush conseguiu a aprovação do Senado para aproximadamente 88% dos tratados transmitidos (Peake, 2018, p. 40 e 41). O gráfico a seguir ilustra essa comparação:

Gráfico 10: Taxa de aprovação de tratados encaminhados ao Congresso pelos presidentes William J. Clinton (1993-2001), George W. Bush (2001-2009) e Barack Obama (2009-2017) - Estados Unidos, 1993 a 2017



Fonte: elaboração própria a partir de Peake, 2018.

A compreensão da preferência pelo uso de acordos executivos em detrimento de tratados internacionais pelo presidente é crucial para analisar suas estratégias em relações internacionais, sobretudo no que diz respeito à interação com o Congresso na condução da agenda de política externa (Caruson; Farar-Myers, 2007). A quantidade relativamente baixa durante a maior parte das administrações de tratados transmitidos ao Congresso sugere que as administrações de Obama demonstraram preferência por outros instrumentos ao invés dos tratados para conduzir suas ações e firmar compromissos com outros atores internacionais. A acentuada disparidade na quantidade de tratados e de acordos executivos, por exemplo, indica que Obama optou por adotar meios que detinha maior autonomia e liberdade para agir, sem a necessidade de aprovação do Congresso no tocante à implementação de sua política externa, lustrando que o presidente utilizou o unilateralismo presidencial para contornar o Congresso e alcançar seus objetivos (Peake, 2018).

Além disso, é possível também entender os fatores que podem trazer explicações coerentes sobre a baixa aprovação de tratados pelo Congresso durante as administrações de Obama, considerando que a taxa de sucesso em termos de aprovação pelo Senado dos tratados encaminhados por Obama foi praticamente metade comparativamente em relação aos outros presidentes anteriores (Peake, 2018).

Nesse sentido, a natureza do tratado e o conteúdo abordado são os principais fatores de influência na sua aprovação ou rejeição pelo Congresso. A maior parte dos tratados que Obama encaminhou ao Congresso eram multilaterais, e muitos desses tratados constituíam tentativas anteriores e sem êxito dos presidentes que governaram antes de Obama (Peake, 2014). Por contemplarem questões políticas permeadas por controvérsia e com potencial de elaboradas discussões, os tratados multilaterais geralmente requerem mais tempo para aprovação do que os tratados bilaterais (Krutz; Peake, 2009). Em média, a ratificação de tratados multilaterais requer 348 dias, enquanto a ratificação de tratados bilaterais ocorre em 117 dias. Por conseguinte, o período prolongado para a ratificação contribui para elevar as chances de rejeição dos tratados (Peake, 2013, p. 19).

Além disso, a alta polarização partidária durante as administrações de Obama também limitou o sucesso na aprovação de tratados pelo Congresso. Como a ratificação de um tratado exige o apoio de dois terços dos senadores votantes, era necessário mobilizar uma ampla coalizão bipartidária, o que se mostrou inviável em um contexto de intensa polarização no âmbito legislativo (Peake, 2018).

É coerente analisar esses dados e relacioná-los com a teoria abordada anteriormente ancorada na tese das duas presidências, balizando a discussão sobre unilateralismo presidencial e a interação entre o presidente e o Congresso na formulação da política externa. Assim, os dados demonstrados acima corroboram a ideia de que os presidentes dos Estados Unidos apresentam mais autonomia para ação no campo da política externa (Wildavsky, 1996). Dessa forma, os presidentes podem recorrer à utilização de acordos executivos como uma ferramenta útil para contornar a influência do Congresso nos assuntos de política externa, evitando possíveis impasses ou barreiras provenientes de um Congresso hostil que poderia prejudicar o procedimento de aconselhamento e consentimento. Como resultado, essa prática permite que os presidentes implementem suas agendas de política externa de maneira mais eficaz e rápida. Portanto, a preferência por acordos executivos em vez de tratados tradicionais pode indicar a prática de unilateralismo presidencial para viabilizar a implementação da agenda de política externa do presidente (Peake et al., 2012).

CAPÍTULO 4 - ANÁLISE DO UNILATERALISMO PRESIDENCIAL NA POLÍTICA EXTERNA, GOVERNO DIVIDIDO E POLARIZAÇÃO PARTIDÁRIA DURANTE AS ADMINISTRAÇÕES DE BARACK OBAMA

As administrações de Obama representaram um período significativo na política dos Estados Unidos, marcado por intensas divisões partidárias e o uso substancial de recursos unilaterais pelo executivo. Assim, é coerente estudar este contexto e suas implicações para o cenário político estadunidense. A análise do unilateralismo presidencial voltados para temas de política externa, governo dividido e polarização partidária durante o período de Obama proporciona um quadro compreensivo para entender como essas dinâmicas interagem.

No presente Capítulo, o objetivo é ilustrar e demonstrar a relação existente entre o unilateralismo presidencial observado na elaboração da política externa durante as administrações do presidente Obama, a situação de governo dividido e a polarização partidária observada no Congresso dos Estados Unidos durante este período.

Anteriormente, foi apresentada por meio de revisão teórica a definição de cada variável que será operacionalizada. Além disso, foi discorrido sobre as suas manifestações no cenário político analisado. Assim, a partir da definição dos conceitos-chave correspondentes ao unilateralismo presidencial na política externa, governo dividido e polarização partidária, é possível proceder com a operacionalização destas variáveis, estabelecendo critérios claros para a medição e apresentação de cada uma e fornecendo indicadores correspondentes.

Além disso, é crucial o suporte teórico fornecido pela tese das duas presidências que apresenta o argumento que nos Estados Unidos o presidente possui mais influência e autonomia para agir em assuntos de política externa, comparativamente aos assuntos da política doméstica. Dessa forma, a política externa, por ser mais suscetível à ação do presidente do que à influência direta do Congresso, permite que o presidente tenha maior capacidade para tomar decisões e agir de maneira unilateral (Wildavsky, 1966). Durante as administrações de Obama, assim como nas administrações anteriores, essa tendência foi acompanhada pela presença de governo dividido e pela intensa polarização partidária, de maneira que o Congresso, controlado pelo partido oposto ao do presidente, apresentou impasses e dificuldades para a aprovação de legislação de acordo com a agenda do presidente (Marshall; Prins, 2016).

Ademais, nesta análise, será levado em consideração o fenômeno da expansão do poder presidencial (Moe; Howell, 1999). Esta reflexão é coerente pois permite a compreensão de que, os presidentes, ao longo do tempo e especialmente nas últimas décadas desde 1970, agiram de maneira a progressivamente ampliar sua autoridade, sobretudo em áreas de política externa. Assim, durante as administrações de Obama, essa tentativa de expansão do poder presidencial se manifestou na formulação de sua política externa, e analisada na presente pesquisa por meio de um estudo estatístico sobre a emissão de diretivas unilaterais em política externa. Dessa forma, é pretendido o entendimento das dinâmicas que permearam a atuação unilateral de Obama no tocante aos assuntos de política externa ao longo de suas administrações.

4.1. Operacionalização do unilateralismo presidencial na política externa por Obama

O unilateralismo presidencial, entendido como a situação na qual o presidente toma decisões e executa ações sem a anuência do Congresso (Moe; Howell, 1999), é analisado na presente pesquisa por meio das diretivas emitidas pelo presidente Obama durante o período compreendido por seus mandatos.

A escolha destes instrumentos como evidências do comportamento unilateral do presidente no tocante à política externa é coerente pois representam mecanismos disponíveis ao chefe do executivo, cuja utilização fica inteiramente ao cargo de sua discricção. Nesse sentido, possibilitam a expansão do poder presidencial ao permitir que o presidente tome decisões e coloque ações em prática no domínio da política externa sem a necessidade de anuência por parte do Congresso. Assim, o poder executivo se sobressai, contornando possíveis barreiras e impedimentos por parte do poder legislativo (Rudalevige, 2012; Peake et al., 2012; Howell, 2013).

As diretivas unilaterais selecionadas para esta pesquisa fazem parte do “kit de ferramentas” disponíveis ao presidente e que possibilitam a expansão de seu poder presidencial (Rudalevige, 2012). Para este estudo, foram selecionadas entre o “kit de ferramentas presidencial” as ordens executivas, os memorandos e os *signing statements* enquanto diretivas mais relevantes para a visualização e mensuração de unilateralismo presidencial na política externa, conforme discutido no Capítulo 2.

A seleção foi feita a partir do universo de 780 ordens executivas, memorandos e *signing statements* emitidos por Obama ao longo de sua presidência, no período de 2009 a 2017. Esta amostra é constituída de 286 diretivas⁴¹. A pesquisa adotou os seguintes critérios que foram necessariamente satisfeitos para esta seleção:

Tabela 2: Critérios para seleção da amostra de diretivas presidenciais em política externa emitidas pelo presidente Obama

Critério	Explicação
Dispor sobre a interação dos Estados Unidos com atores externos (outros Estados, instituições ou organizações internacionais)	Contempla a definição de política externa conforme apresentada por Hill (2003), na qual o Estado se relaciona com outros atores buscando a manifestação de seus interesses em diversas áreas temáticas
Descrever uma negociação diplomática, cooperação com ator externo ou intervenção dos Estados Unidos em outra localidade	Ainda de acordo com a definição de Hill (2003), inclui os mecanismos, ações e atividades por meio das quais os Estados Unidos exercem sua política externa
Não constituir uma diretiva comemorativa ou condecoração	Foram desprezadas as diretivas cuja finalidade diz respeito a comemoração de uma data ou prestação de homenagem

Fonte: elaboração própria, 2024.

A partir da seleção da amostra levando em consideração o critério estabelecido para a separação das diretivas unilaterais, estas foram organizadas de acordo com a data de emissão em termos de anos do governo de Obama.

Tabela 3: Número de diretivas sobre política externa emitidas pelo presidente Obama - Estados Unidos, 2009 a 2017

Período	Ordens executivas	Memorandos	Signing statements	Total
1º ano mandato I	6	27	0	33
2º ano mandato I	10	24	2	36
3º ano mandato I	13	19	1	33
4º ano mandato I	16	20	0	36
1º ano mandato II	4	27	1	32

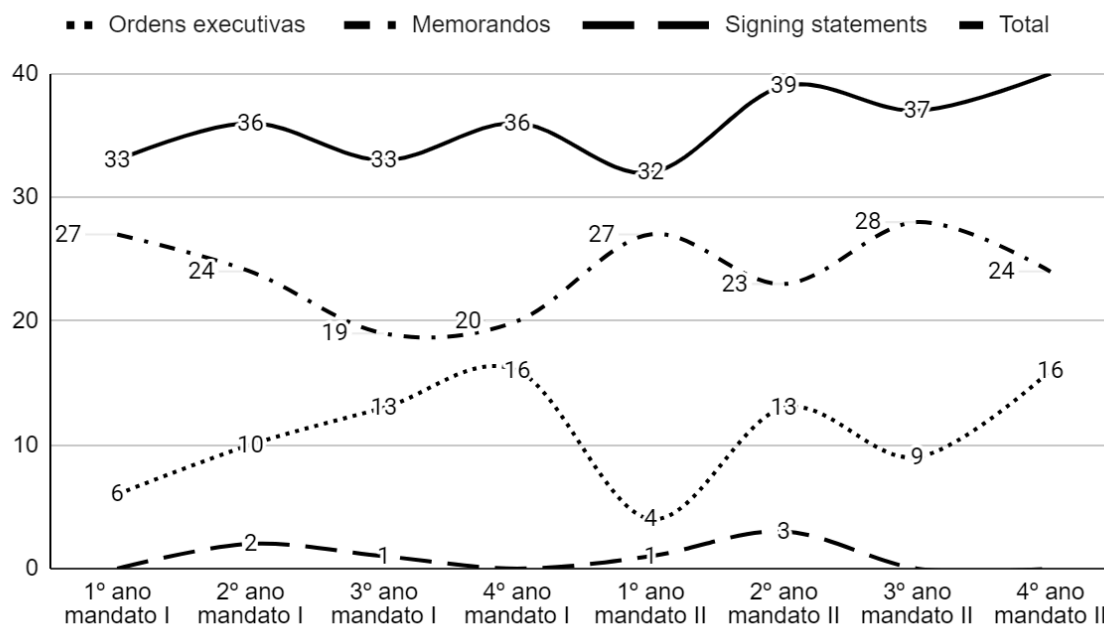
⁴¹ As diretivas foram consultadas no banco de dados do The American Presidency Project, 2024.

2º ano mandato II	13	23	3	39
3º ano mandato II	9	28	0	37
4º ano mandato II	16	24	0	40

Fonte: elaboração própria a partir de dados disponíveis em The American Presidency Project, 2024.

Em seguida, os três tipos diferentes de diretivas foram organizados de acordo com o ano e o mandato no qual foram emitidos, com o objetivo de possibilitar uma análise que possa descrever de maneira linear a evolução e alterações do unilateralismo presidencial na política externa de Obama ao longo do tempo de suas administrações. A quantidade total agregada e individual de diretivas relacionadas aos assuntos de política externa emitidas ao longo das administrações de Obama é ilustrada no gráfico a seguir:

Gráfico 11: Número de diretivas sobre política externa emitidas pelo presidente Obama - Estados Unidos, 2009 a 2017



Fonte: elaboração própria a partir de dados disponíveis em The American Presidency Project, 2024.

A partir da análise do gráfico, é possível observar a variação da emissão de diretivas durante o período, de forma que é possível fazer observações acerca da atividade presidencial unilateral em assuntos de política externa pelo presidente Obama ao longo de suas administrações.

No primeiro ano do primeiro mandato das administrações de Obama, foram emitidas 27 ordens executivas abordando assuntos de política externa. No segundo ano do mandato, houve uma redução, com 24 ordens executivas emitidas sobre política externa. O terceiro e quarto ano do primeiro mandato demonstraram uma estabilização da quantidade de ordens executivas, com 19 e 20 ordens executivas emitidas, respectivamente. Ao iniciar o segundo mandato, no primeiro ano, houve um aumento significativo em relação ao final do primeiro mandato, atingindo 27 ordens executivas emitidas. No segundo ano do segundo mandato, houve uma pequena queda para 23 ordens executivas, seguida por um leve aumento para 24 no terceiro e quarto ano do segundo mandato.

Os memorandos emitidos pelo presidente Obama apresentaram variações mais acentuadas ao longo dos anos, comparativamente às ordens executivas e os *signing statements*. No primeiro ano do primeiro mandato, foram emitidos 06 memorandos. A quantidade de memorandos em política externa aumentou gradualmente para 10 e 13 no segundo ano e terceiro ano do primeiro mandato, respectivamente, e posteriormente reduziu para 10 no quarto ano. No início do segundo mandato, o número de memorandos subiu para 16 no primeiro ano, seguido por uma nova queda para 09 no segundo ano. No terceiro e quarto ano do segundo mandato, houve um aumento, atingindo 13 e 16 memorandos, respectivamente.

Considerando as diretivas selecionadas pela pesquisa, é possível perceber que ao longo de suas administrações Obama utilizou em maior quantidade os memorandos e as ordens executivas para instrumentalizar suas ações em política externa. É relevante ressaltar que, em ambos os mandatos, houve movimentações opostas na utilização destas diretivas. No primeiro mandato, a emissão de ordens executivas demonstrou um movimento ascendente do início até o final, enquanto a emissão de memorandos apresentou uma tendência decrescente no mesmo período. Já no segundo mandato, no início, a emissão de ordens executivas atingiu o menor dos valores absolutos, enquanto a emissão de memorandos alcançou um dos maiores valores da série. Nos anos seguintes, se observou um padrão de alternância entre as diretivas, e quando a emissão de ordens executivas aumentava, a emissão de memorandos diminuía, e vice-versa. O final do mandato foi marcado por uma queda no número de memorandos e um aumento no número de ordens executivas.

As ordens executivas representam um dos principais instrumentos para avaliar o grau de unilateralismo exercido pelos presidentes. Contudo, constituem apenas um dos muitos instrumentos disponíveis no “kit de ferramentas presidencial”. Portanto, dependendo de seus

objetivos estratégicos, o presidente pode optar por outros tipos de diretivas (Rudalevige, 2016). Nesse contexto, os memorandos podem ser utilizados para implementar mudanças políticas significativas com menos visibilidade e, portanto, menor propensão de supervisão ou empecilhos por parte do legislativo. Dessa forma, é coerente atribuir a sua utilização em maior escala por Obama, comparativamente às demais diretivas presidenciais, devido a sua maior flexibilidade e prováveis ganhos estratégicos na condução unilateral das atividades políticas (Cooper, 2014).

Os *signing statements*, por sua vez, mostraram um padrão mais regular de emissões e menor quantidade em termos absolutos comparativamente aos outros tipos de diretivas. No primeiro ano do primeiro mandato, não foram emitidos *signing statements*. Esse número aumentou para 02 no segundo ano, caiu para 01 no terceiro ano e voltou a ser zerado no quarto ano do primeiro mandato. No segundo mandato, o número de *signing statements* foi mantido baixo, contabilizando 01 no primeiro ano, 03 no segundo ano e retornando a 0 até o final do mandato.

A menor emissão de *signing statements* durante as administrações de Obama, em comparação com outros tipos de diretivas, pode ser atribuída à estratégia do presidente de evitar críticas semelhantes às enfrentadas por seu antecessor, George W. Bush, devido ao uso extensivo desse instrumento na condução unilateral de sua política externa. Nesse aspecto, George W. Bush utilizou amplamente os *signing statements* para agir com maior autonomia, especialmente em questões de defesa e segurança no contexto da Guerra ao Terror, desrespeitando frequentemente o papel constitucional do Congresso. Essa abordagem gerou tensões entre os ramos executivo e legislativo do governo e suscitou questões sobre a legitimidade das ações presidenciais tomadas de forma unilateral (Cooper, 2005).

Além disso, o uso extensivo de *signing statements* por George W. Bush foi também criticado por diminuir a transparência do executivo em relação aos demais poderes. Ao reinterpretar ou ignorar partes de legislações existentes para promover sua agenda, George W. Bush reduziu a clareza sobre a implementação das leis, dificultando a supervisão e a responsabilização por parte do Congresso e também do público (Kelley; Marshall, 2008). Dessa forma, é possível interpretar que para evitar tais percepções negativas em suas administrações, Obama preferiu utilizar outros instrumentos disponíveis em seu "kit de ferramentas presidencial".

É possível direcionar a análise acerca do unilateralismo presidencial durante as administrações de Obama tendo como referencial empírico os diferentes temas das diretivas

presidenciais emitidas referentes à política externa. Para esta análise, a amostra foi categorizada de maneira manual de acordo com os temas mais frequentes dos conteúdos das diretivas selecionadas. A esquematização a seguir ilustra estas categorias:

Tabela 4: Categorias temáticas de política externa para a seleção das diretivas presidenciais emitidas pelo presidente Obama

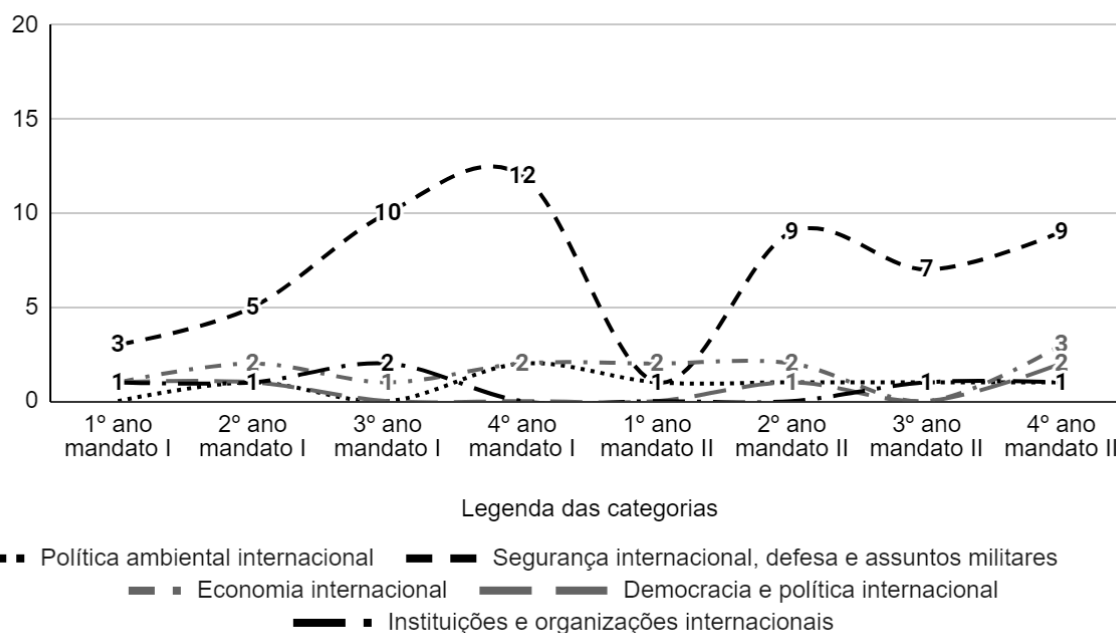
Categoria	Tópicos contemplados pela categoria
Política ambiental internacional	Cooperação internacional para assuntos referentes aos recursos ambientais compartilhados entre Estados; Promoção de preservação ambiental a nível global; Coordenação de medidas internacionais referentes a fontes de energia diversas.
Segurança internacional, defesa e assuntos militares	Envolvimento dos Estados Unidos em operações militares no exterior; Conflitos internacionais; Medidas de combate ao terrorismo; Intervenção humanitária e auxílio para estabilização em localidades em situação de crise; Violações de direitos humanos; Questões relacionadas a crimes internacionais; Imposição de sanções a outros Estados; Questões migratórias e refugiados.
Economia internacional	Comércio internacional; Sistema financeiro internacional; Promoção de práticas internacionais de regulação econômica; Cooperação internacional para o desenvolvimento econômico.
Democracia e política internacional	Entendimentos e compromissos políticos entre os Estados Unidos e outros Estados; Promoção da democracia a nível global; Cooperação internacional para o desenvolvimento de capacidades e melhorias de bem estar da população global.
Instituições e organizações internacionais	Relacionamento com instituições e organizações internacionais.

Fonte: elaboração própria, 2024.

Assim, é possível realizar o estudo acerca do unilateralismo presidencial na política externa executado por Obama a partir da análise da variação na emissão de diretivas e suas áreas temáticas. Os gráficos a seguir ilustram a evolução da emissão de ordens executivas, memorandos e *signing statements* de acordo com as categorias acima, ao longo das administrações de Obama.

O primeiro gráfico permite a visualização da emissão de ordens executivas por Obama de acordo com a categoria dentro do universo temático de política externa:

Gráfico 12: Número de ordens executivas em política externa emitidas pelo presidente Obama - Estados Unidos, 2009 a 2017, separados por categoria temática

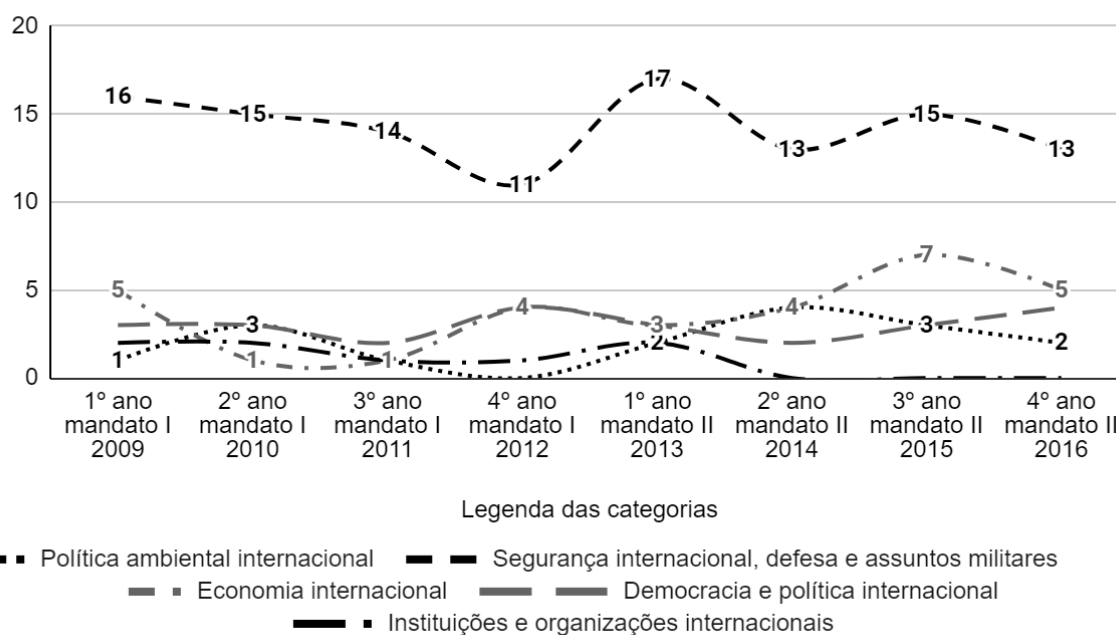


Fonte: elaboração própria a partir de dados disponíveis em The American Presidency Project, 2024.

Ao longo das administrações, a categoria com o maior número de ordens executivas é a de "segurança internacional, defesa e assuntos militares", sendo este número mais expressivo especialmente no primeiro mandato de Obama e atingindo o maior valor durante o último ano de seu primeiro mandato. O segundo mandato de Obama, por sua vez, foi iniciado com uma acentuada queda das ordens executivas dessa categoria e, em seguida, ao longo do mandato, houve aumento gradual da emissão das ordens nessa temática. As demais categorias apresentam valores significativamente menos expressivos de ordens executivas emitidas, e dispõem de um ritmo de emissão relativamente estável ao longo das administrações.

A seguir, é possível visualizar a emissão de memorandos por Obama conforme as categorias mobilizadas para o estudo:

Gráfico 13: Número de memorandos em política externa emitidas pelo presidente Obama - Estados Unidos, 2009 a 2017, separados por categoria temática

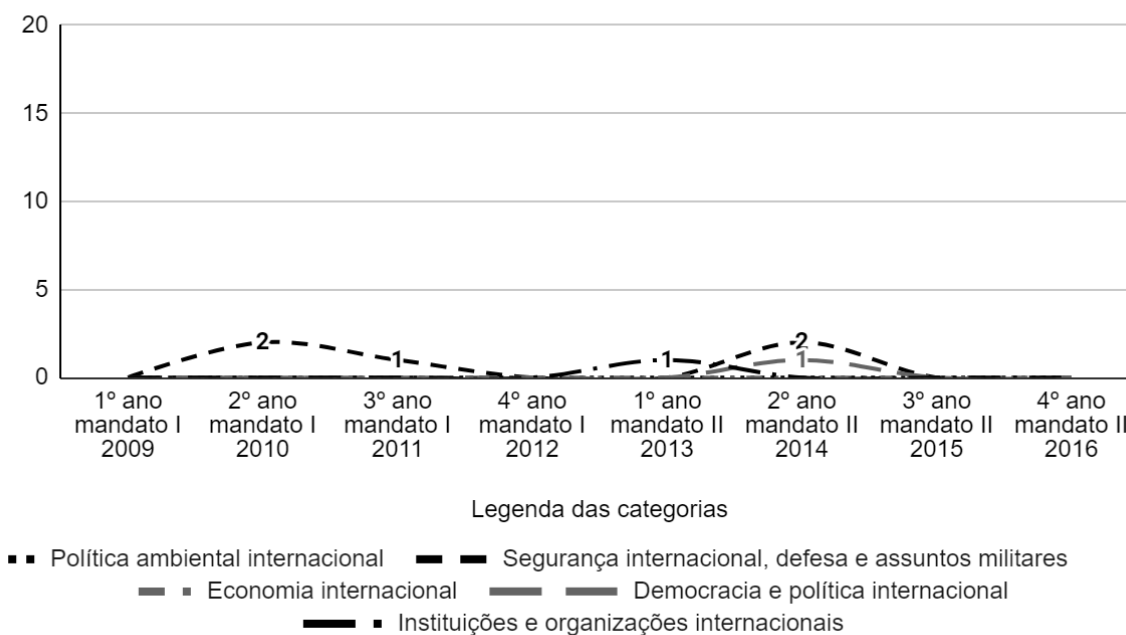


Fonte: elaboração própria a partir de dados disponíveis em The American Presidency Project, 2024.

Assim como as ordens executivas, os memorandos mais emitidos foram na categoria de "segurança internacional, defesa e assuntos militares". A emissão de memorandos nessa categoria foi relativamente estável ao longo de todas as administrações, exceto pelo primeiro ano do segundo mandato que demonstrou um leve aumento. Além disso, a emissão de memorandos em economia internacional foi moderadamente maior do que o restante das categorias, sobretudo nos anos finais do segundo mandato de Obama. De modo geral, as outras categorias foram contempladas em menor frequência se tratando da emissão de memorandos em política externa por Obama.

Por fim, o gráfico a seguir dispõe os *signing statements* em política externa emitidos por Obama ao longo de suas administrações organizados por categoria temática:

Gráfico 14: Número de *signing statements* em política externa emitidos pelo presidente Obama - Estados Unidos, 2009 a 2017, separados por categoria temática



Fonte: elaboração própria a partir de dados disponíveis em The American Presidency Project, 2024.

A emissão de *signing statements* em política externa por Obama é proeminentemente baixa. Seguindo um padrão parecido ao padrão identificado nos outros tipos de diretivas, a categoria que mais demonstrou emissão de *signing statements* foi a de “segurança internacional, defesa e assuntos militares”, embora em termos absolutos os números sejam baixos. As outras categorias demonstram números muito pequenos ou zeros de emissão de *signing statements*, o que ilustra a preferência de Obama de utilizar outros instrumentos unilaterais para a execução de sua política externa.

De modo geral, a categoria com o maior número de diretivas é a de “segurança internacional, defesa e assuntos militares”, indicando um foco significativo nesta área, e colocando como prioridade as questões relativas à segurança para as administrações de Obama. É coerente relacionar este padrão de emissão de diretivas unilaterais com os desafios e situações de instabilidade globais vivenciadas durante seus mandatos. O presidente viu a necessidade de respostas rápidas e ações decisivas a essas dinâmicas internacionais, o que levou ao uso de diretivas unilaterais (Christenson; Kriner, 2015).

Nesse sentido, é possível elencar na política externa dos Estados Unidos componentes e situações cuja decisão ou execução foram, em grande medida, feitas a cargo do presidente Obama atuando de forma unilateral e buscando contornar o Congresso para que sua agenda

fosse implementada. Assim, se destaca a campanha estadunidense contra o terrorismo, elemento central na política externa do país desde o início da década de 2000. O protagonismo dos Estados Unidos no combate ao terrorismo em escala global é um elemento central da política externa de Obama, e constitui uma herança direta da administração anterior, a qual se pautou na promoção da democracia combinada ao uso da força para promover um ambiente internacional de valores coletivos que busquem a paz e a estabilidade (Castro Santos; Teixeira, 2013). Durante as administrações de Obama, por sua vez, o combate ao terrorismo recebeu novos aspectos. É relevante citar, por exemplo, que com o desmantelamento da Al Qaeda o grupo terrorista que recebeu o foco na política externa de Obama foi o Estado Islâmico do Iraque e Levante, de modo que ocorreram operações militares na Síria e no Iraque conduzidas por meio de diretivas unilaterais (Ghalehdar, 2023). Além disso, Obama permitiu a autorização para o uso ampliado de veículos aéreos não tripulados. A operação que culminou na captura e execução de Osama Bin Laden, conduzida em 2011, representa um exemplo emblemático dessa dinâmica operacional (Krieg, 2016).

As administrações de Obama tiveram envolvimento direto em várias intervenções militares em diversas localidades ao redor do globo, as quais foram justificadas pelo presidente a partir da necessidade de zelar pela segurança internacional e promover a estabilidade a nível global. Assim, é coerente destacar a emissão de diretivas para implementar uma zona de exclusão aérea sobre a Líbia em 2011, no contexto da Primavera Árabe, e para congelar os bens do governo líbio, como parte dos esforços para derrubar o regime de Muammar Qaddafi em virtude da necessidade de intervenção humanitária e da proteção de civis (Edelson, 2013; Ghalehdar, 2023).

4.2. Governo dividido e polarização partidária durante as administrações de Obama

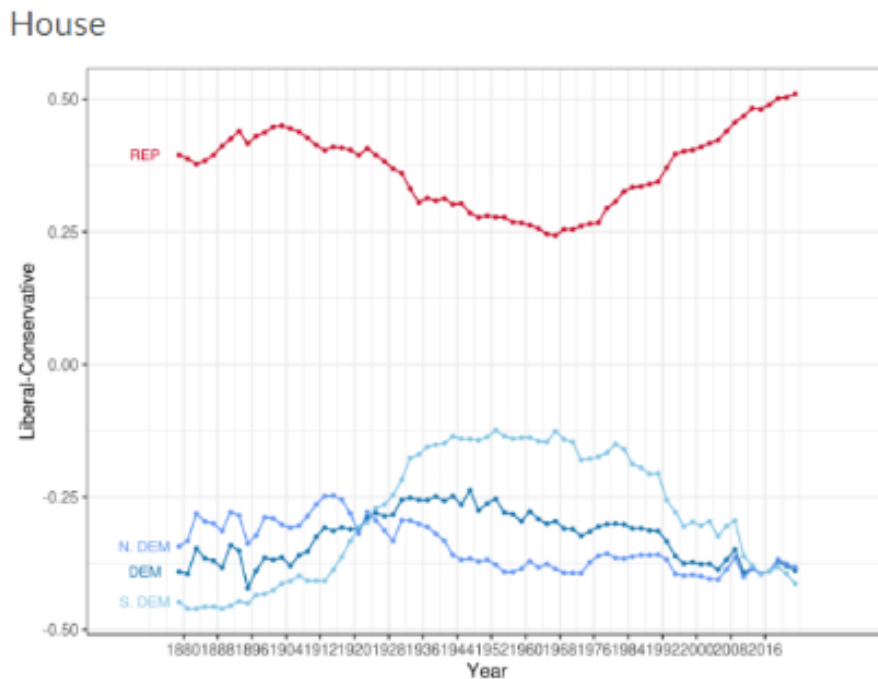
O governo dividido, entendido como a situação na qual os poderes legislativo e executivo são controlados por partidos diferentes (Mayhew, 1991), e a polarização partidária, entendida como a distância entre as posições ideológicas e a sua concentração nos polos do espectro ideológico dos partidos políticos democrata e republicano no Congresso dos Estados Unidos (Lee, 2015), são mobilizados na presente pesquisa para auxiliar no estudo do unilateralismo presidencial na política externa praticado durante o governo Obama. Compreender o cenário político que permeou o período durante o qual Obama ocupou o

cargo presidencial possibilita o entendimento da condução de ações unilaterais por sua parte. Nesse sentido, é coerente entender as condições e características presentes no âmbito legislativo no contexto de suas administrações que influenciaram a ocorrência de unilateralismo presidencial nos assuntos tocantes à política externa do país.

A tabela 1 sumariza a composição partidária do Congresso dos Estados Unidos no período de 2009 a 2017. As administrações de Obama, portanto, foram marcadas pela presença de um governo dividido em sua maior parte, padrão comum ao observado na presidência moderna. Apenas na primeira metade de seu primeiro mandato, período que corresponde ao 111º Congresso (2009-2011), houve maioria democrata nas duas casas do Congresso, fazendo com que o partido tivesse controle dos poderes legislativo e executivo. A partir do 112º Congresso (2011-2013) ocorreu a mudança da maioria democrata para republicana na Câmara, cenário que se manteve também no 113º Congresso (2013-2015). Em seguida, na segunda metade do último mandato de Obama, período que corresponde ao 114º Congresso (2015-2017), houve uma virada de chave substancial para os republicanos, culminando na conquista da maioria nas duas casas do Congresso pelo partido.

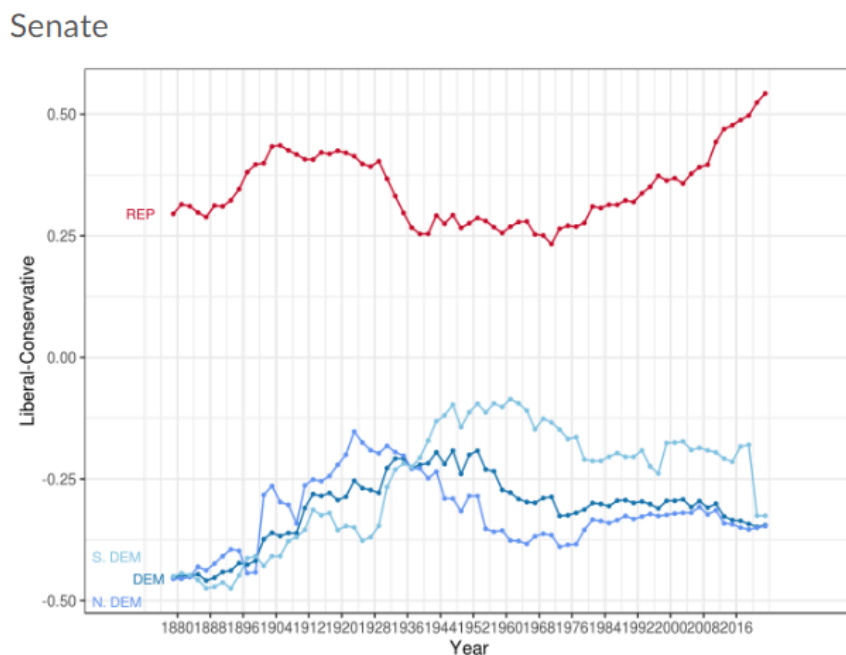
O governo Obama também experimentou elevado nível de polarização partidária. Os gráficos a seguir, extraídos de Vote View (2023), utilizam o indicador *DW-Nominate* e ilustram o posicionamento ideológico dos partidos em cada casa do Congresso ao longo do tempo, no intervalo de 1880 até 2016, demonstrando como a polarização partidária se manifestou no âmbito legislativo.

Gráfico 15: Posicionamento ideológico do Partido Democrata e Partido Republicano na Câmara do Congresso dos Estados Unidos, 1880 a 2016



Fonte: extraído de Vote View, 2023.

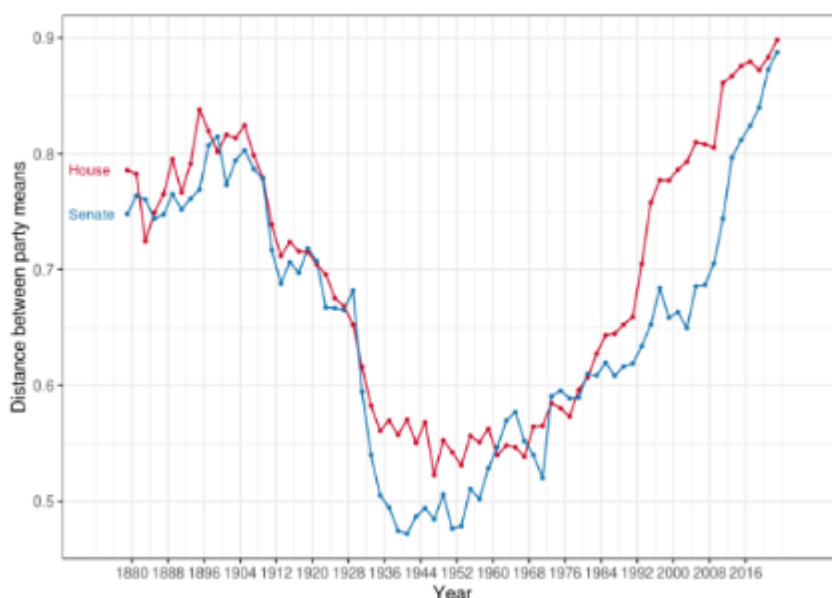
Gráfico 16: Posicionamento ideológico do Partido Democrata e Partido Republicano no Senado do Congresso dos Estados Unidos, 1880 a 2016



Fonte: extraído de Vote View, 2023.

A polarização partidária se manifestou de forma similar nas duas casas do Congresso ao longo do período analisado, com variações sincronizadas. Mesmo tendo em mente que há diferenças na dinâmica entre as duas casas, é possível constatar o aumento geral do nível de polarização partidária no poder legislativo dos Estados Unidos. A partir da análise do gráfico, se pode observar o aumento considerável da divisão ideológica entre o Partido Democrata e o Partido Republicano no Congresso desde a década de 1970 (Dodd; Oppenheimer, 2009). É importante ressaltar que este movimento em direção à maior polarização partidária é atribuído ao Partido Republicano, pois proporcionalmente os republicanos se tornaram muito mais conservadores do que os democratas se tornaram mais liberais (Lee, 2015).

Gráfico 17: Evolução da polarização partidária no Congresso dos Estados Unidos, 1880 a 2016



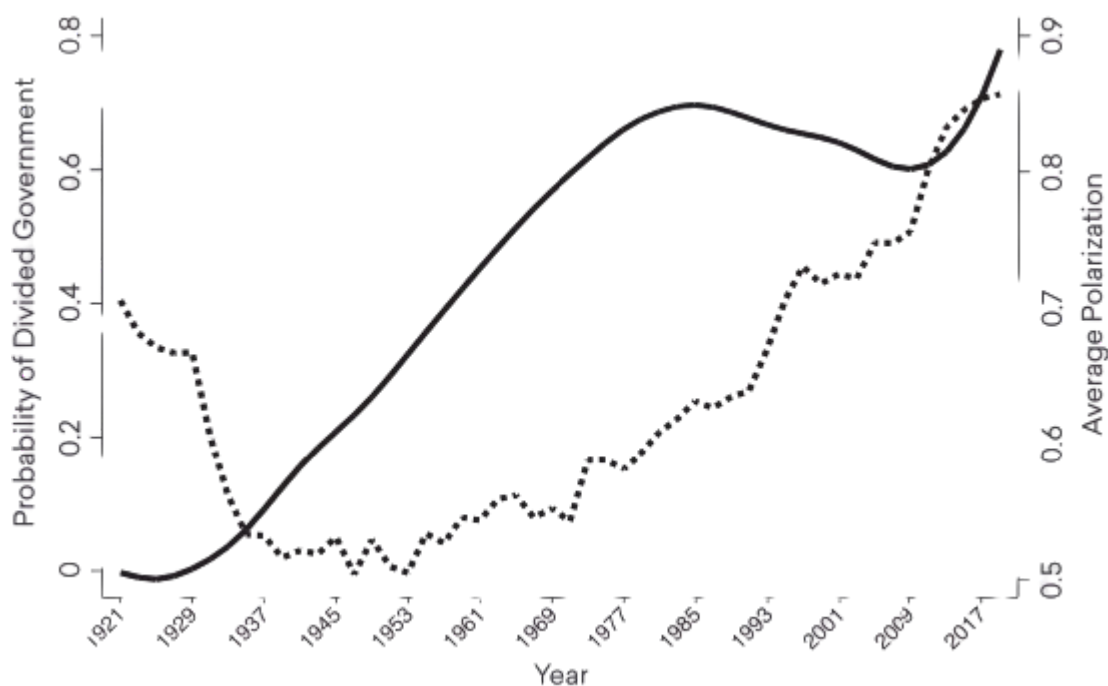
Fonte: extraído de Vote View, 2023.

Dessa forma, a variação da polarização partidária observada em cada casa do Congresso pode ser verificada de forma conjunta. A partir da década de 1970, há um aumento contínuo na distância entre as médias partidárias, tanto na Câmara quanto no Senado, atingindo os níveis mais elevados em 2016. Assim, é notável a elevação nos níveis de polarização partidária no Congresso dos Estados Unidos (Vote View, 2023). A ocorrência de governo dividido, por sua vez, cresceu juntamente com a polarização partidária no decorrer da história dos Estados Unidos. No período de 1900 até 1968, a frequência de governo dividido ocorreu durante apenas 20% deste intervalo. Já de 1968 até 2020, essa frequência passou para 69%. A tendência para o período após a década de 2020 é que tanto

probabilidade de ocorrer o governo dividido quanto a polarização partidária continuam aumentando (Farhang, 2021, p. 50).

O gráfico 18, extraído de Farhang (2021, p. 51), mostra a polarização partidária⁴² (linha pontilhada) e a probabilidade estimada da presença de governo dividido, ao longo do período de 1921 a 2017.

Gráfico 18: Polarização partidária e probabilidade de ocorrência de governo dividido nos Estados Unidos, 1921 a 2017



Fonte: extraído de Farhang, 2021, p. 51.

O cenário político dos Estados Unidos, portanto, é permeado pela presença de governo dividido com elevados níveis de polarização partidária, desde a década de 1970. Esse contexto, conforme exposto no Capítulo 3, torna mais propício o aparecimento de impasses legislativos, que podem causar improdutividade no Congresso. Como resultado, há mais espaço para a formulação de políticas diretamente pelos presidentes e suas agências do executivo, pois é elevado o alcance de suas ações, sem o receio das possíveis reações legislativas (McCarty, 2019; Farhang, 2021).

⁴²Valores representam a média na Câmara e no Senado, medidos pelo indicador *DW-NOMINATE*.

4.4. Unilateralismo presidencial na política externa, governo dividido e polarização partidária no governo de Barack Obama

A partir da análise acerca do cenário político do período retratado, feita com os dados expostos e trabalhados ao longo do Capítulo, é possível constatar que a maior parte das administrações de Obama ocorreu em um contexto de governo dividido, desde o 112º Congresso (2011-2013) quando a Câmara passou a ser controlada pelos republicanos. Além disso, as administrações de Obama também ocorreram durante o período no qual houve aumento contínuo e significativo da polarização partidária em ambas as casas do Congresso, demonstrando os níveis mais acentuados da história desde a década de 1970 (Carmines; Fowler, 2017). Mesmo que a combinação de governo dividido e elevada polarização partidária não seja inédito na história política dos Estados Unidos, é relevante em termos de pesquisa a análise de como ocorreu o unilateralismo presidencial na política externa praticado pelo presidente Obama diante deste cenário.

A situação de governo dividido e o elevado nível de polarização partidária criaram um ambiente político no qual havia pouca propensão à cooperação entre os partidos dentro do âmbito do poder legislativo. Ademais, também entre os poderes executivo e legislativo havia poucas sinergias. O controle da Câmara pelo partido de oposição ao presidente, a partir de 2011, limitou a propensão do Congresso de aprovar legislações que estejam alinhadas com a agenda presidencial, pois os republicanos utilizaram em demasia de medidas de obstrução legislativa, como *filibusters*, para atrapalhar que projetos de lei do interesse do presidente fossem discutidos até mesmo no Senado (Lowande; Milkis, 2014). De modo geral, havia pouca cooperação na relação entre Obama e o Congresso. Nesse contexto, era difícil para Obama conseguir apoio de maiorias substanciais para suas agendas (Magnotta, 2014). Esse cenário se intensificou com o surgimento do movimento *Tea Party* e a intensificação da rejeição por parte do contingente republicano mais conservador que ocupava cadeiras no Congresso (Leite, 2011).

Considerando o governo dividido, à medida que a polarização partidária aumenta, há maior probabilidade de impasses na votação de assuntos de interesse do presidente, incluindo temas sensíveis às relações internacionais e a discussão de tratados, dificultando sua aprovação (Peake et al., 2012). Sobretudo, em contextos de grande polarização partidária, os congressistas opositores à agenda podem deliberadamente utilizar de mecanismos protelatórios para gerar impasses e barreiras nas votações. Consequentemente, os presidentes

demonstram menos incentivos para submeter ao crivo do Congresso a discussão acerca desses temas, como por exemplo a prática de encaminhar tratados para consideração no Senado. Assim, alternativamente, podem optar por outra via mais direta e com mais autonomia, por meio da emissão de diretivas unilaterais e o estabelecimento de acordos executivos (DeLaet; Scott, 2006; Peake, 2018).

Como resultado da dificuldade de obter amplo apoio legislativo para viabilizar sua agenda de política externa, Obama recorreu ao unilateralismo presidencial (Marshall; Prins, 2016). O unilateralismo presidencial demonstrado por Obama para a implementação de sua política externa é coerente com o suporte teórico fornecido pela tese das duas presidências. Nesse sentido, há a ideia de que o presidente dos Estados Unidos possui mais influência e liberdade para agir em assuntos de política externa, comparativamente ao que pode ocorrer nos assuntos da política doméstica, em relação ao Congresso (Wildavsky, 1966).

Assim, o contexto político durante o governo Obama, no qual se observou um governo dividido e alta polarização partidária, foi propício para que o presidente pudesse utilizar ações unilaterais na política externa para alcançar seus objetivos estratégicos e fosse possível implementar sua agenda (Carmines; Fowler, 2017). Essa dinâmica reforça a contribuição teórica de Wildavsky (1966) que faz a distinção do poder executivo dos Estados Unidos entre as “duas presidências”, e ilustra como a política externa é tomada pelos presidentes como um domínio no qual possuem mais autoridade para alcançar resultados mais concretos e alinhados às suas estratégias políticas, mesmo em um cenário permeado por hostilidades no âmbito legislativo.

Além disso, é possível incorporar a reflexão acerca da expansão do poder presidencial nesta análise do unilateralismo presidencial na política externa, governo dividido e polarização partidária. A expansão do poder presidencial diz respeito à busca pela ampliação da autoridade do poder executivo, de modo que os presidentes possam agir de maneira que extrapola suas atribuições de poder inicialmente determinadas na Constituição (Moe; Howell, 1999). O executivo expandido é relacionado ao argumento da “presidência imperial”, na qual o presidente, ao maximizar seu poder, fica menos sujeito às restrições e limitações dos outros ramos do governo (Schlesinger, 1973). Dessa forma, a expansão do poder presidencial se torna especialmente relevante neste contexto de governo dividido e alta polarização partidária, como o experimentado por Obama, de maneira que a ação executiva direta é empregada como estratégia para a implementação de políticas (Rudalevige, 2016).

Assim, o governo dividido e a alta polarização partidária propiciaram ao presidente Obama a utilização de ações unilaterais para implementar sua política externa, demonstrando tanto a autonomia da presidência neste domínio quanto a sua intenção pela expansão do poder executivo. Por conseguinte, este fenômeno reflete uma adaptação estratégica do presidente em resposta às barreiras legislativas internas, o que permitiu sua ação de maneira direta em diversos assuntos internacionais (Carmines; Fowler, 2017).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa foi feita com o objetivo de explorar a relação entre o presidente dos Estados Unidos e o Congresso, e como esta interação tem influência na implementação da agenda presidencial em relação aos assuntos de política externa. O foco do estudo foi atribuído à ocorrência de unilateralismo presidencial para possibilitar ao presidente atingir seus objetivos no domínio da política externa, por meio do exercício do poder presidencial de forma expandida. Nesse sentido, foi adotado como estudo de caso as administrações de Barack Obama (2009-2017). O cenário político composto por governo dividido e alta polarização partidária serviu de contexto para a investigação de como Obama utilizou do unilateralismo para implementar sua agenda externa.

O modelo analítico da pesquisa, portanto, investigou como ocorreu o unilateralismo presidencial por Obama para implementar sua política externa diante de um contexto de governo dividido e elevada polarização partidária. Para isso, foram adotadas como variáveis independentes o governo dividido e polarização partidária, analisando sua ocorrência e o consequente impacto na interação entre executivo e legislativo no tocante à política externa.

Mesmo com o primeiro mandato de Obama iniciado em um contexto legislativo mais favorável ao presidente, no qual os democratas tinham as maiorias no Congresso (Dunne, 2011), a maior parte da suas administrações ocorreu em uma situação de governo dividido, na qual pelo menos uma das casas do poder legislativo foi controlada pela oposição republicana. A composição partidária do Congresso foi desde 2011 gradualmente aumentando o contingente da oposição republicana até que o partido conquistasse o controle das duas casas legislativas. Dessa forma, ao longo desse período, foram intensificados os desafios legislativos do presidente (Draper, 2015). A perda de controle do Partido Democrata nas duas casas legislativas dificultou a implementação de sua agenda de política externa através do processo legislativo tradicional. Como resultado, este cenário levou Obama a recorrer às ações unilaterais (Lowande; Milkis, 2014).

Além do governo dividido, as dificuldades de Obama em relação ao âmbito legislativo foram intensificadas pela elevada polarização partidária que se observou no Congresso. O aumento da polarização partidária já era constatado no cenário político doméstico estadunidense desde a década de 1970, em um movimento ascendente e constante (Carmines; Fowler, 2017). A divergência ideológica entre os partidos se tornou mais evidente, exacerbando sua oposição (Vidal, 2018). Além disso, é importante frisar que o

Partido Republicano foi proporcionalmente mais responsável pelo agravamento da polarização partidária, pois ao longo dos anos se tornou mais conservador do que o Partido Democrata se tornou mais liberal. Nesse sentido, se destaca o surgimento do movimento *Tea Party* e sua defesa de valores e práticas conservadoras na política (Leite, 2011; Rose; Bowling, 2015).

Para compreender o uso de unilateralismo presidencial por Obama para implementação de sua agenda de política externa, foram operacionalizadas as diretivas unilaterais emitidas pelo presidente neste domínio, componentes do “kit de ferramentas presidencial” (Rudalevige, 2012). A partir da análise empírica acerca das diretivas mais utilizadas por Obama para a condução de sua política externa, foram selecionadas entre este universo as ordens executivas, os memorandos e os *signing statements*. As ordens executivas permitiram ações diretas do presidente, reorganização de agências e alteração de processos administrativos (Mayer, 2001). Já os memorandos foram usados para direcionar medidas administrativas, e por serem menos visíveis que as ordens executivas e não necessariamente codificados, ofereceram uma opção menos onerosa em termos políticos para o presidente (Lowande, 2014). Os *signing statements*, por sua vez, foram empregados para comentar sobre legislações já sancionadas, expressando preocupações constitucionais do presidente e fornecendo instruções aos membros do executivo (Kelley; Marshall, 2010).

A análise comparativa destas diretivas unilaterais emitidas por Obama e seus antecessores, William J. Clinton e George W. Bush, revelou variações na quantidade e na dinâmica do uso desses instrumentos ao longo de seus mandatos. Embora em termos numéricos absolutos a emissão de diretivas unilaterais por Obama tenha sido inferior aos demais presidentes comparados, o foco da análise foi direcionado às oscilações no escopo das diretivas em política externa emitidas pelo presidente. Dessa forma, foi conduzida a análise acerca da emissão destas diretivas ao longo do governo Obama, observando a variação na estratégia do presidente para a escolha das ferramentas mais adequadas aos seus objetivos conforme o período.

A coerência do uso destas diretivas para o estudo empírico desenvolvido na pesquisa é orientada pela tendência observada nos estudos presidenciais das últimas décadas. A literatura *mainstream* sugere que os presidentes utilizam mais comumente estas diretivas unilaterais para alcançar objetivos políticos (Cooper, 2002). Dessa forma, foram selecionados estes instrumentos unilaterais, pois possibilitam a identificação de dinâmicas na relação entre

o presidente e o Congresso, permitindo a compreensão das estratégias empregadas pelo presidente para avançar sua agenda de política externa (Benn, 2024).

A condução da política externa de Obama apresentou disparidades entre a retórica adotada pelo presidente no contexto de sua campanha presidencial e a prática ao assumir o cargo. Nesse sentido, Obama garantiu que iria trabalhar em conjunto com o Congresso, evitando a expansão do poder presidencial, rompendo com o comportamento de George W. Bush. No entanto, muitas de suas práticas seguiram a mesma tendência do governo anterior ao praticar o unilateralismo presidencial e em ocasiões diversas contornar o Congresso (Castro Santos, 2010; Castro Santos; Teixeira, 2013).

A fundamentação teórica da pesquisa tem como suporte central a tese das duas presidências, cujo argumento é a natureza dual da presidência dos Estados Unidos, ao distinguir entre uma presidência voltada para a política doméstica e outra, mais forte e atuante, voltada para a política externa. Dessa forma, o presidente dos Estados Unidos demonstra mais autonomia e liberdade para tomar decisões e agir no domínio da política externa, comparativamente à política doméstica (Wildavsky, 1966). Nesse sentido, a pesquisa compreendeu política externa como o relacionamento do Estado com atores externos, com o objetivo de buscar a manifestação de seus interesses, tanto nacionais quanto internacionais, em diversas áreas. Assim, é prerrogativa do Estado a utilização de diferentes mecanismos, como negociações diplomáticas, cooperação internacional e até mesmo intervenções militares nas quais há possibilidade do uso da força (Hill, 2003).

Há mecanismos que funcionam como vantagens estratégicas para o presidente no domínio da política externa. Nesse aspecto, é possível destacar a posição do presidente enquanto Comandante-em-Chefe das Forças Armadas, conforme disposto no Artigo II da Constituição (Wildavsky, 1966), o seu pioneirismo para tomar decisões em assuntos relacionados às dinâmicas internacionais (Moe; Howell, 1999), os altos custos e a dificuldade de reversão por parte do Congresso das ações já executadas pelo presidente no ambiente internacional (Lindsay; Ripley, 1993), o acesso privilegiado do presidente às informações e recursos operacionais estratégicos provenientes de agências de inteligência e organismos internacionais (Mack et al., 2011), e os incentivos associados à performance do presidente em assuntos externos, os quais podem contribuir para resultados eleitorais (Aldrich et al., 1989).

Mesmo que a tese das duas presidências tenha sido publicada de forma pioneira no contexto específico da Guerra Fria, a literatura evoluiu e se atualizou, de forma que há estudos contemporâneos que reafirmam sua relevância e a atribuem coerência para a

compreensão da presidência moderna (Canes-Wrone et al., 2008). Assim, a pesquisa trouxe estas contribuições, destacando as vantagens estratégicas que favorecem o presidente em termos de autonomia e liberdade para atuar em assuntos sensíveis ao ambiente internacional. O Congresso, por sua vez, buscou por meios legislativos em uma tentativa de impor limites à ação presidencial sem sua anuência no tocante à política externa. Nesse sentido, é atribuído destaque à aprovação da Resolução dos Poderes de Guerra, de 1973. Contudo, mesmo em vigor até momentos atuais, esta medida é frequentemente contornada pelos presidentes que dão continuidade às suas ações no ambiente internacional mesmo sem a permissão do Congresso (Fisher, 2004), podendo citar os casos da intervenção dos Estados Unidos na Líbia e na Síria (Edelson, 2013; Bradley; Goldsmith, 2016).

Além disso, a pesquisa mobilizou como conceito central o poder presidencial. Foi apresentada a sua evolução na literatura, desde que foi formulado inicialmente com ênfase na persuasão e habilidades pessoais do presidente (Neustadt, 1964), até as abordagens que o atribuem à autoridade disposta na Constituição e na capacidade de agir unilateralmente (Moe; Howell, 1999). A interpretação das ambiguidades e lacunas presentes na Constituição dos Estados Unidos, portanto, resulta na possibilidade do presidente de expandir sua autoridade, viabilizando sua ação unilateral, o que foi denominado de “presidência imperial” (Schlesinger, 1973), especialmente em situações emergenciais na política externa que incluem operações militares (Howell; Pevehouse, 2005).

A presente pesquisa oferece relevantes contribuições teóricas para a Ciência Política, voltadas para o campo de estudos sobre a presidência dos Estados Unidos. Ao selecionar como caso as administrações de Obama, a pesquisa oferece a análise de como um presidente contemporâneo utilizou instrumentos unilaterais, tradicionalmente usados na história política dos Estados Unidos, para implementar sua agenda de política externa. Dessa forma, o estudo contribui para a compreensão das estratégias presidenciais unilaterais em política externa em um contexto atual, de governo dividido e alta polarização partidária, complementando estudos já existentes. Além disso, ao empregar a tese das duas presidências (Wildavsky, 1966) como referencial teórico da pesquisa, foi possível trazer o seu argumento central para um contexto mais atual, incentivando o seu reforço e expansão na literatura.

REFERÊNCIAS

ABREGO, Leisy. Renewed Optimism and Spatial Mobility: legal consciousness of latino deferred action for childhood arrivals recipients and their families in Los Angeles. **Sage Journals**, v. 18, n. 2, 2018.

ACS, A; CAMERON, CM. Does White House Regulatory Review Produce a Chilling Effect and "OIRA Avoidance" in the Agencies? **Presidential Studies Quarterly**, v. 43, n.3, 2013.

ALDRICH, John; SULLIVAN, John; BORGIDA, Eugene. Foreign Affairs and Issue Voting: Do Candidates 'Waltz Before a Blind Audience?' **American Political Science Review**, v. 83, n.1, 1989.

AUERSWALD, David; COWHEY, Peter. Ballot Box Diplomacy: The War Powers Resolution and the Use of Force. **International Studies Quarterly**, v. 41, n. 3, 1997.

BARBER, Michael; BOLTON, Alexander; THROWER, Sharece. Legislative Constraints on Executive Unilateralism in Separation of Powers Systems. **Legislative Studies Quarterly**, v. 44, n. 3, 2019.

BARBER, Michael; McCARTY, Nolan. Causes and Consequences of Polarization. Em: PERSILY, Nathaniel. **Solutions to Political Polarization in America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

BELCO, Michele; ROTTINGHAUS, Brandon. **The Dual Executive: Unilateral Orders in a Separated and Shared Power System**. Redwood City: Stanford University Press, 2017.

BENN, Annie. The administrative politics of unilateral action: Measuring delegation and discretion in the executive branch. **Presidential Studies Quarterly**, v. 54, n. 4, 2024.

BERGEN, Peter. **Manhunt: From 9/11 to Abbottabad - the Ten-Year Search for Osama Bin Laden**. Londres: Bodley Head, 2012.

BERRY; Michael. Controversially Executing the Law: George W. Bush and the Constitutional Signing Statement. **Congress and the Presidency**, v. 36, n. 3, 2009.

BIANCO, William; SMYTH, Regina. The Bicameral Roots of Congressional Deadlock: Analyzing Divided Government Through the Lens of Majority Rule. **Social Science Quarterly**, v. 101, n. 5, 2020.

BINDER, Sarah; SMITH, Steven. **Politics or Principle: Filibustering in the United States Senate**. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1996.

BINDER, Sarah. **Stalemate: Causes and Consequences of Legislative Gridlock**. Washington DC: Bookings University Press, 2003.

BINDER, Sarah. The Dysfunctional Congress. **Annual Review of Political Science**, v. 18, 2015.

BOLTON, Alexander; THROWER, Sharece. Legislative Capacity and Executive Unilateralism. **American Journal of Political Science**, v. 60, n. 3, 2016.

BOYLE, Michael. The Costs and Consequences of Drone Warfare. **International Affairs**, v. 89, n. 1, 2013.

BRADLEY, Curtis; GOLDSMITH, Jack. Obama's AUMF Legacy. **American Journal of International Law**, v. 110, n. 4, 2016.

BRADLEY, Curtis. Reassessing the Legislative Veto: the Statutory President, Foreign Affairs and Congressional Workarounds. **Journal of Legal Analysis**, v. 13, n. 1, 2021.

BRENNAN CENTER FOR JUSTICE, **The Case Against the Filibuster, 2020**. Disponível em:

<https://www.brennancenter.org/our-work/research-reports/case-against-filibuster#footnote31_so0CAPxSTc9a> Acesso em 20 de julho de 2024.

BURKE, John. **The Institutional Presidency: Organizing and managing the White House from FDR to Clinton**. 2ª ed. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2000.

BURNS, Sarah. Legalizing a Political Fight: Congressional Abdication of War Powers in the Bush and Obama Administrations. **Presidential Studies Quarterly**, v. 51, n. 3, 2021.

BUZETTO, Marcelo. A Batalha da Síria e a Nova Geopolítica do Oriente Médio. **Revista Novos Rumos**, v. 56, n. 1, 2019.

BYMAN, Daniel. **Al Qaeda, the Islamic State, and the Global Jihadist Movement: what everyone needs to know**. Nova York: Oxford University Press, 2015.

BYMAN, Daniel. **Why Drones Work: the Case for Washington's Weapon of Choice**. **Brookings**, 2013. Disponível em:

<<https://www.brookings.edu/articles/why-drones-work-the-case-for-washingtons-weapon-of-choice/>>. Acesso em 20 de agosto de 2024.

CAMERON, Charles. **Veto Bargaining: Presidents and the Politics of Negative Power**. Cambridge: Cambridge University Press. 2000.

CANEN, Nathan; KENDALL, Chad; TREBBI, Francesco. **Political Parties as Drivers of US Polarization: 1927-2018**. NBER Working Papers 28296. National Bureau of Economic Research, 2021.

CANES-WRONE, Brandice; BRADY, David; COGAN, John. Out of Step, Out of Office: Electoral Accountability and House Members' Voting. **American Political Science Review**, v. 96, n. 1. 2002.

CANES-WRONE, Brandice; HOWELL, William; LEWIS, David. Toward a Broader Understanding of Presidential Power: A Reevaluation of the Two Presidencies Thesis. **The Journal of Politics**, v. 70, n. 1, 2008.

CARMINES, Edward; FOWLER, Matthew. The Temptation of Executive Authority: How Increased Polarization and the Decline in Legislative Capacity Have Contributed to the Expansion of Presidential Power. **Indiana Journal of Global Legal Studies**, v. 24, n. 2, 2017.

CARUSON, Kiki; FARAR-MYERS, Victoria. Promoting the President's Foreign Policy Agenda: Presidential Use of Executive Agreements as Policy Vehicles. **Political Research Quarterly**, v. 60, n. 4, 2007.

CASTRO SANTOS, Maria Helena; TEIXEIRA, Ulysses. Interests and Values in Obama's Foreign Policy: Leading from Behind? **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 58, n. 2, 2015.

CASTRO SANTOS, Maria Helena; TEIXEIRA, Ulysses. The essential role of democracy in the Bush Doctrine: the invasions of Iraq and Afghanistan. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 56, n. 2, 2013.

CASTRO SANTOS, Maria Helena. Exportação de Democracia na Política Externa Norte-Americana no Pós-Guerra-Fria: doutrinas e o uso da força. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. 1, 2010.

CHIOU, Fang-Yi; ROTHENBERG, Lawrence. The Elusive Search for Presidential Power. **American Journal of Political Science**, v. 58, n. 3, 2014.

CHIOU, Fang-Yi; ROTHENBERG, Lawrence. **The Enigma of Presidential Power: Parties, Policies, and Strategic Uses of Unilateral Action**. Cambridge: Cambridge University Press. 2017.

CHRISTENSON, Dino; KRINER, Douglas. Political Constraints on Unilateral Executive Action. **Case Western Reserve Law Review**, v. 65, n. 4, 2015.

CHRISTENSON, Dino; KRINER, Douglas. The Specter of Supreme Court Criticism: Public Opinion and Unilateral Action. **Presidential Studies Quarterly**, v. 47, n. 3, 2017.

COHEN, Jeffrey. Presidents, Polarization and Divided Government. **Presidential Studies Quarterly**, v. 41, n. 3, 2011.

CONLAN, Timothy; POSNER, Paul. American Federalism in an Era of Partisan Polarization: the Intergovernmental Paradox of Obama's "New Nationalism". **The Journal of Federalism**, v. 46, n. 3, 2016.

CONLAN, Timothy; POSNER, Paul. Inflection Point? Federalism and the Obama Administration. **The Journal of Federalism**, v. 41, n. 3, 2011.

COOPER, Phillip. **By Order of the President: the Use and Abuse of Direct Presidential Action**. 2^a ed. Lawrence: University Press Kansas, 2014.

COOPER, Phillip. George W. Bush, Edgar Allan Poe, and the Use and Abuse of Presidential Signing Statements. **Presidential Studies Quarterly**, v. 35, n. 3, 2005.

CORLEY, Pamela. Avoiding advice and consent: Recess appointments and presidential power. **Presidential Studies Quarterly**, v. 36, n. 4, 2006.

COX, Michael; LYNCH, Timothy; BOUCHET, Nicolas. **US Foreign Policy and Democracy Promotion: From Theodore Roosevelt to Barack Obama**. Londres: Routledge, 2013.

CROUCH, Jeffrey; ROZELL, Mark; SOLLENBERGER, Mitchell. President Obama's Signing Statements and the Expansion of Executive Power. **Presidential Studies Quarterly**, v. 43, n. 4, 2013.

CROUCH, Jeffrey; ROZELL, Mark; SOLLENBERGER, Mitchell. The Unitary Executive Theory and President Donald Trump. **Presidential Studies Quarterly**, v. 47, n. 3, 2017.

DAHL, Robert. **Congress and Foreign Policy**. Westport: Greenwood Press, 1950.

DELAET, James; SCOTT, James. Treaty-Making and Partisan Politics: Arms Control and U.S. Senate, 1960-2001. **Foreign Policy Analysis**, v. 2, n. 2, 2006.

DIAMOND, Larry. The Global Imperative: Building a Democratic World Order. **Current History**, v. 93, n. 579, 1994.

DICKINSON, Matthew. We All Want a Revolution: Neustadt, New Institutionalism, and the Future of Presidency Research. **Presidential Studies Quarterly**, v. 39, n.4, 2009.

DJOURELOVA, Milena; DURANTE, Ruben. Media Attention and Strategic Timing in Politics: Evidence from U.S. Presidential Executive. **American Journal of Political Science**, v. 66, n. 4, 2022.

DODD, Lawrence; OPPENHEIMER, Bruce. The Politics of the Contemporary House: From Gingrich to Pelosi. Ed: DODD, Lawrence; OPPENHEIMER, Bruce. **Congress Reconsidered**. 9^a ed. Nova York: CQ Press, 2009.

DRAPER, Alan. The US 2014 Midterm Elections and Their Aftermath. **Political Insight - Political Studies Association of the United Kingdom**, v. 6, n. 1, 2015.

DREW, Elizabeth. **On the Edge: The Clinton Presidency**. Nova York: Simon and Schuster, 1994.

DUNNE, Michael. Exceptionalism of a kind: the political historiography of US foreign relations. **International Affairs**, v. 87, n. 1, 2011.

DURANT, Robert. Getting Dirty-Minded: Implementing Presidential Policy Agendas Administratively. **Public Administration Review**, v. 69, n. 4, 2009.

DURNEY, Jessica. Defining the Paris Agreement. **Carbon and Climate Law Review**, v. 11, n. 3, 2017.

EDELSON, Chris. In Service to Power: Legal Scholars as Executive Branch Lawyers in the Obama Administration. **Presidential Studies Quarterly**, v. 43, n. 3, 2013.

EDELSON, Chris. **The Hollowing out of Youngstown Sheet: How Congress and the Courts Can Restore Limits on Presidential Power**. Paper apresentado no 2017 SPSA Annual Meeting, Nova Orleans, 2017.

EDWARDS, George. Creating Opportunities? Bipartisanship in the Early Obama Presidency. **Social Science Quarterly**, v. 93, n. 5, 2012.

ESTADOS UNIDOS, **Authorization for Use of Military Force, Public Law 107-40, 2001**. Disponível em: <<https://www.congress.gov/107/plaws/publ40/PLAW-107publ40.pdf>>. Acesso em: 23 de julho de 2024.

ESTADOS UNIDOS, **Constitution of the United States, 1789**. Disponível em: <<https://www.senate.gov/about/origins-foundations/senate-and-constitution/constitution.htm#a1>>. Acesso em 27 de janeiro de 2024.

ESTADOS UNIDOS, **Letter from the President - War Powers Resolution Regarding Syria, 2014**. Disponível em: <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/09/23/letter-president-war-powers-resolution-regarding-syria>>. Acesso em 20 de julho de 2024.

ESTADOS UNIDOS, **United States Senate Party Division, 2024**. Disponível em: <<https://www.senate.gov/history/partydiv.htm>>. Acesso em 27 de janeiro de 2024.

ESTADOS UNIDOS, **US Department of State, The Global War on Terrorism: The First 100 Days**. Disponível em: <<https://2001-2009.state.gov/s/ct/rls/wh/6947.htm>>. Acesso em 20 de agosto de 2024.

ESTADOS UNIDOS, **War Powers Act, 1973**. Disponível em: <<https://www.congress.gov/bill/93rd-congress/senate-bill/440>> Acesso em 20 de julho de 2024.

ESTADOS UNIDOS. **History, Art & Archives United States House of Representatives, 2024**. Disponível em: <<https://history.house.gov/Institution/Party-Divisions/Party-Divisions/>>, Acesso em 27 de janeiro de 2024.

ESTADOS UNIDOS. **History, Art and Archives: Congress Profiles, 2023**. Disponível em: <<https://history.house.gov/Congressional-Overview/Profiles/113th/>>. Acesso em 27 de janeiro de 2024.

FARHANG, Sean. Legislative Capacity and Administrative Power Under Divided Polarization. **Daedalus, the Journal of the American Academy of Arts & Sciences**, 2021.

FARINA, Cynthia. Congressional Polarization: Terminal Constitutional Dysfunction? **Columbia Law Review**, v. 115, n. 7, 2015.

FAWAZ, Gerges. The Obama approach to the Middle East: the end of America's moment? **International Affairs**, v. 89, n. 2, 2013.

FERNANDES, Antônio; LIMA, Amanda; LINS, Rodrigo. Democracia após a Primavera Árabe? Os casos da Tunísia, Egito, Iêmen e Líbia. **Revista Brasileira de Relações Internacionais**, v. 9, n. 3, 2020.

FERREIRA; Marcos; SILVA, Evellin. Rússia e a Guerra Civil Síria: o posicionamento russo no Conselho de Segurança das Nações Unidas. **Conjuntura Austral**, v. 14, n. 65, 2023.

FISHER, Louis. Judicial Review of the War Power. **Presidential Studies Quarterly**, v. 35, n. 3, 2005.

FISHER, Louis. Military Operations in Libya: No War? No Hostilities? **Presidential Studies Quarterly**, v. 42, n. 1, 2012.

FISHER, Louis. **Presidential War Power**. Lawrence: University Press of Kansas, 2004.

FLEISHER, Richard; BOND, Jon; HANNA, Stephen; KRUTZ, Glen. The Demise of the Two Presidencies. **American Politics Quarterly**, v. 28, n. 1, 2000.

GARTZKE, Erik. Congress and Back Seat Driving: an Information Theory of the War Powers Resolution. **Policy Studies Journal**, v. 24, n. 2, 1996.

GHALEHDAR, Payam. The Purpose of Military Force and the Obama Doctrine: no fighting for face. **International Relations**, v. 0, n. 0, 2023.

GROSECLOSE, Tim; MCCARTY, Nolan. The Politics of Blame: Bargaining Before an Audience. **American Journal of Political Science**, v. 45, n. 1, 2001.

HAEDER, S; YACKEE, SW. Influence and the Administrative Process: Lobbying the U.S. President's Office of Management and Budget. **American Political Science Review**, v. 109, n. 3, 2015.

HAGER, Lisa; ROY, Oindrila; HANCOCK, Landon; ENSLEY, Michael. Selling the Iran Nuclear Agreement: Prospect Theory and the Campaign to Frame the Joint Comprehensive Plan of Action. **Congress and the Presidency**, v. 46, n. 3, 2019.

HAJJAR, Lisa. The Counterterrorism War Paradigm versus International Humanitarian Law: the Legal Contradictions and Global Consequences of the US "War on Terror". **Law & Social Inquiry**, v. 44, n. 4, 2019.

HARTZ, Louis. **The Liberal Tradition in America - an interpretation of American political thought since the revolution**. Nova York: Harcourt, Brace & World, 1955.

HASSEL, Hans; KERNELL, Samuel. Veto Rhetoric and Legislative Riders. **American Journal of Political Science**, v. 60, n. 4, 2015.

HILL, Christopher. **The Changing Politics of Foreign Policy**. Nova York: Palgrave Macmillan, 2003.

HITT, Matthew. Presidential Success in Supreme Court Appointments: Informational Effects and Institutional Constraints. **Presidential Studies Quarterly**, v. 43, n. 4, 2013.

HOWELL, William; ADLER, Scott; CAMERON, Charles; RIEMANN, Charles. Divided Government and the Legislative Productivity of Congress, 1945-94. **Legislative Studies Quarterly**, v. 25, n. 2, 2000.

HOWELL, William; PEVEHOUSE, Jon. Presidents, Congress and the Use of Force. **International Organization**, v. 59, n. 1, 2005.

HOWELL, William. **Power Without Persuasion: the Politics of Direct Presidential Action**. Princeton: Princeton University Press, 2003.

HOWELL, William. **Thinking about the Presidency: the Primacy of Power**. Princeton: Princeton University Press, 2013.

HOWELL, William. Unilateral Powers: A Brief Overview. **Presidential Studies Quarterly**, v. 35, n. 3, 2005.

JACOBS, Lawrence; SHAPIRO, Robert. Conclusion: Presidential Power, Institutions, and Democracy. Em: SHAPIRO, Robert; KUMAR, Martha; JACOBS, Lawrence. **Presidential Power: Forging the Presidency for the Twenty-First Century**. Nova York: Columbia University Press, 2000.

JACOBSON, Gary. How the Economy and Partisanship Shaped the 2012 Presidential and Congressional Elections. **Political Science Quarterly**, v. 128, n. 1, 2013.

JACOBSON, Gary. The 2008 presidential and congressional elections: anti-Bush referendum and prospects for the Democratic majority. **Political Science Quarterly**, v. 124, n. 1, 2009.

JOST, Timothy. Health Care Reform and a Failed Vision of Bipartisanship. **Health Affairs**, v. 35, n. 10, 2016.

JUDD, Gleason. Showing Off: Promise and Peril in Unilateral Policymaking. **Quarterly Journal of Political Science**, v. 12, 2017.

KAGAN, Elena. Presidential Administration. **Harvard Law Review**, v. 114, n. 8, 2001.

KAUFMAN, Aaron; ROGOWSKI, Jon. **Divided Government and Presidential Unilateralism**, working paper, 2021.

KELLEY, Christopher; MARSHALL, Bryan. Going It Alone: The Politics of Signing Statements from Reagan to Bush II. **Social Science Quarterly**, v. 91, n. 1, 2010.

KELLEY, Christopher. Rhetoric and Reality? Unilateralism and the Obama Administration. **Social Science Quarterly**, v. 93, n. 5, 2012.

KELLEY, CS; Marshall, BW. Going it alone: The politics of signing statements from Reagan to Bush II. **Social Science Quarterly**, v 91, n. 1, 2010.

KELLY; Christopher; MARSHALL, Bryan. The Last Word: Presidential Power and The Role of Signing Statements. **Presidential Studies Quarterly**, v. 38, n. 2, 2008.

KENNEDY, Joshua. Signing Statements, Gridlock, and Presidential Strategy. **Presidential Studies Quarterly**, v. 44, n. 4, 2014.

KERNELL, Samuel. **Going Public: New Strategies of Presidential Leadership**. Washington, D.C.: CQ Press, 2006.

KREHBIEL, Keith. **Pivotal Politics: A Theory of U.S. Lawmaking**. Chicago: University of Chicago Press, 1998.

KRIEG, Andreas. Externalizing the burden of war: the Obama Doctrine and US foreign policy in the Middle East. **International Affairs**, v. 92, n. 1, 2016.

KRINER, Douglas; SCHWARTZ, Liam Schwartz. “Divided Government and Congressional Investigations. **Legislative Studies Quarterly**, v. 33, n.2, 2008.

KROES, Rob. The power of rhetoric and the rhetoric of power: Exploring a tension within the Obama presidency. **European Journal of American Studies**, v. 7, n. 2, 2012.

KRUTZ, Glen; PEAKE, Jeffrey. **Treaty Politics and the Rise of Executive Agreements: International Commitments in a System of Shared Powers**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2009.

LEE, Frances. Dividers, Not Unifiers: Presidential Leadership and Senate Partisanship, 1981–2004. **Journal of Politics**, v. 70, n. 4, 2008.

LEE, Frances. How Party Polarization Affects Governance. **Annual Review of Political Science**, v. 18, 2015.

LEITE, Lucas. **Dos Neocons ao Tea Party: Conservadorismo Norte-Americano Comparado**. Paper apresentado no 3º Encontro Nacional ABRI 2011, São Paulo, 2011.

LELOUP, Lance; SHULL, Steven. Congress Versus the Executive: The ‘Two Presidencies’ Reconsidered. **Social Sciences Quarterly**, v. 59, n.4 , 1979.

LEWALLEN, Jonathan. The Issue Politics of Presidential Veto Threats. **Presidential Studies Quarterly**, v. 47, n. 2, 2017.

LEWIS, David. Staffing Alone: Unilateral Action and the Politicization of the Executive Office of the President, 1988-2004. **Presidential Studies Quarterly**, v. 35, n. 4, 2005.

LEWIS, David. **The Politics of Presidential Appointments: Political Control and Bureaucratic Performance**. Princeton: Princeton University Press, 2008.

LINDSAY, James; RIPLEY, Randall. Foreign and Defense Policy in Congress: An Overview and Preview. Em: RIPLEY, Randall; LINDSAY, James. **Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1993.

LIPSET, Seymour. **American Exceptionalism: A Double-Edged Sword**. Nova York: W.W. Norton, 1996.

LOWANDE, Kenneth; MILKIS, Sidney. “We Can’t Wait”: Barack Obama, Partisan Polarization and the Administrative Presidency. **The Forum**, v. 12, n. 1, 2014.

LOWANDE, Kenneth; ROGOWSKI, Jon. Presidential Unilateral Power. **Annual Review of Political Science**, v. 24, 2021.

LUPIA, Arthur. Shortcuts Versus Encyclopedias: Information and Voting Behavior in California Insurance Reform Elections. **American Political Science Review**, v. 8, n.1. 1994.

MACK, W. R; DeROUEN, Karl; LANOUE, David. Foreign Policy Votes and Presidential Support in Congress. **Foreign Policy Analysis**, v. 9, n.1, 2011.

MACKENZIE, John. **Absolute Power: How the Unitary Executive Theory is Undermining the Constitution**. Nova York: The Century Foundation Press, 2008.

MAGNOTTA, Fernanda. O Papel do Congresso dos EUA na Formulação de Política Externa do Governo Obama. **Brazilian Journal of International Relations**, v. 3, n. 1, 2014.

MARSHALL, Bryan; PRINS, Brandon. When Political Gridlock Reigns in Presidential Foreign Policy: Policy Availability and the Role of Congress. **Presidential Studies Quarterly**, v. 46, n. 4, 2016.

MASTERS, Jonathan. **Targeted Killings. Council on Foreign Relations, 2013**. Disponível em: <<https://www.cfr.org/background/targeted-killings>>. Acesso em 20 de agosto de 2024.

MAYER, Kenneth; PRICE, Kevin. Unilateral Presidential Powers: Significant Executive Orders, 1949-1999. **Presidential Studies Quarterly**, v. 32, n. 2, 2002.

MAYER, Kenneth. **With the Stroke of a Pen: Executive Orders and Presidential Power**. Princeton: Princeton University Press, 2001.

MAYHEW, David. **Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946–2002**. New Haven: Yale University Press, 2005.

MAZZETTI, Mark. **The Way of the Knife: the CIA, a Secret Army and a War at the Ends of the Earth**. Londres: Penguin Press, 2013.

McCARTY, Nolan; POOLE, Keith; ROSENTHAL, Howard. **Polarized America: The Dance of Ideology and Unequal Riches**. Cambridge: MIT Press, 2006.

McCARTY, Nolan. **Polarization: What Everyone Needs to Know**. Oxford: Oxford University Press, 2019.

MOE, Terry, HOWELL, William. The Presidential Power of Unilateral Action. **The Journal of Law, Economics & Organization**, v. 15, n. 1, 1999.

MOE, Terry. The Politicized Presidency. Em: CHUBB, John; PETERSON, Paul. **The New Direction in American Politics**. Washington, DC: Brookings Institution, 1985.

MOORE, E. Polarization, excepted appointments, and the administrative presidency. **Presidential Studies Quarterly**, v. 48, n. 1, 2018.

MOREY, Daniel; THYNE, Clayton; HAYDEN, Sarah; SENTERS, Michael. Leader, Follower, or Spectator? The Role of President Obama in the Arab Spring Uprisings. **Social Science Quarterly**, v. 93, n. 5, 2012.

MURRAY, Shoon. The Contemporary Presidency: Stretching the 2001 AUMF: A History of Two Presidencies. **Presidential Studies Quarterly**, v. 45, n. 1, 2015.

NEUSTADT, Richard. **Presidential Power**. Nova York: Signet Books, 1964.

OSTRANDER, Ian; SIEVERT, Joel. What's So Sinister about Presidential Signing Statements? **Presidential Studies Quarterly**, v. 43, n. 1, 2013.

OWEN, John. Democracy, Realistically. **National Interest**, n. 83, 2006.

PEAKE, Jeffrey; KRUTZ, Glen; HUGHES, Tyler. President Obama, the Senate, and the Polarized Politics of Treaty Making. **Social Science Quarterly**, v. 93, n. 5, 2012.

PEAKE, Jeffrey. **Executive Agreements as a Foreign Policy Tool during the Bush and Obama Administrations**. Paper apresentado na Midwest Political Science Association Meetings, 2015.

PEAKE, Jeffrey. **The Decline of Treaties? Obama, Trump, and the Politics of International Agreements**. Paper apresentado na reunião anual da Midwest Political Science Association, Chicago, 2018.

PEAKE, Jeffrey. **The Domestic Politics of International Agreements during the Obama Administration: Presidential Unilateralism and Senate Obstruction**. Paper apresentado na American Political Science Association Meetings, 2013.

PEAKE, Jeffrey. **The Obama Administration's Use of Executive Agreements: Business as Usual of Presidential Unilateralism?** Paper apresentado na Midwest Political Science Association Meetings, 2014.

PEPPERS, Donald. **The Two Presidencies Eight Years Later**. Em: WILDAVSKY, Aaron. Perspectives on the Presidency. Boston: Little Brown, 1975.

PETROW, Gregory; TRANSUE, John; VERCELLOTTI, Timothy. Do White In-group Process Matter, Too? White Racial Identity and Support for Black Political Candidates. **Political Behavior**, v. 40, n. 1, 2018.

PEW RESEARCH CENTER, **Latino Voters in the 2012 Election, 2012**. Disponível em: <<https://www.pewresearch.org/race-and-ethnicity/2012/11/07/latino-voters-in-the-2012-election/>>. Acesso em 21 de agosto de 2024.

PEW RESEARCH CENTER, **The polarization in today's Congress has roots that go back decades, 2022**. Disponível em: <<https://www.pewresearch.org/short-reads/2022/03/10/the-polarization-in-todays-congress-has-roots-that-go-back-decades/>> Acesso em 27 de janeiro de 2024.

PFIFFINER, James. Unilateral Presidential Authority: Uses and Abuses. Em: THURBER, James; TAMA, Jordan. **Rivals for Power: Presidential-Congressional Relations**, 6^a ed. Lanham: Roman & Littlefield, 2017.

POSNER, Eric; BRADLEY, Curtis. **Presidential Signing Statements and Executive Power**. University of Chicago Public Law & Legal Theory Working Paper, n. 133, 2006.

PRINS, Brandon; MARSHALL, Bryan. Congressional Support of the President: A Comparison of Foreign, Defense, and Domestic Policymaking during and after the Cold War. **Presidential Studies Quarterly**, v. 31, n. 4, 2001.

REEVES, Andrew; ROGOWSKI, Jon. Unilateral Inaction: Congressional Gridlock, Interbranch Conflict, and Public Evaluations of Executive Power. **Legislative Studies Quarterly**, v. 47, n. 2, 2022.

RELYEA, H. **Presidential directives background and overview**. Congressional Research Service, 2005.

REPETTO, Luca; ANDRÉS, Maximiliano. Divided government, polarization, and policy: Regression-discontinuity evidence from US states. **European Journal of Political Economy**, v. 80, 2023.

ROCKMAN, Bert. The Obama Presidency: Hope, Change and Reality. **Social Science Quarterly**, v. 93, n. 5, 2012.

ROMANO, Silvina. Liberal Democracy and National Security: Continuities in the Bush and Obama Administrations. **Critical Sociology**, v. 38, n. 2, 2012.

ROSE, Shanna; BOWLING, Cynthia. The State of American Federalism 2014-2015: Pathways to Policy in an Era of Party Polarization. **The Journal of Federalism**, v. 45, n. 3, 2015.

ROTTINGHAUS, Brandon; WARBER, Adam. Unilateral Orders as Constituency Outreach: Executive Orders, Proclamations, and the Public Presidency. **Presidential Studies Quarterly**, v. 45, n. 2, 2015.

RUDALEVIGE, Andrew; LEWIS, David. **Parsing the Politicized Presidency: Centralization and Politicization as Presidential Strategies for Bureaucratic Control**. Paper apresentado na Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, DC, 2005.

RUDALEVIGE, Andrew. Executive Orders and Presidential Unilateralism. **Presidential Studies Quarterly**, v. 42, n. 1, 2012.

RUDALEVIGE, Andrew. Presidential Management and the Politicized Presidency: Reagan and Centralization. Em: CONLEY, Richard. **Reassessing the Reagan Presidency**. Lanham: University Press of America, 2003.

RUDALEVIGE, Andrew. The Administrative Presidency and Bureaucratic Control: Implementing a Research Agenda. **Presidential Studies Quarterly**, v. 39, n. 1, 2009.

RUDALEVIGE, Andrew. The Contemporary Presidency: the Obama Administrative Presidency: Some Late-Term Patterns. **Presidential Studies Quarterly**, v. 46, n. 4, 2016.

RUDALEVIGE, Andrew. **The New Imperial Presidency: Renewing Presidential Power After Watergate**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2005.

RUTLEDGE, Paul; LARSEN-PRICE, Heather. The President as Agenda-Setter-in-Chief: The Dynamics of Congressional and Presidential Agenda Setting. **Policy Studies Journal**, v. 42, n. 3, 2014.

SCHATTSCHEIDER, Elmer. **The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America**. Nova York: Holt, Rinehart, and Winston, 1960.

SCHLESINGER, Arthur. **The Imperial Presidency**. Nova York: Mariner Books, 1973.

SKIDMORE, David. The Obama Presidency and US Foreign Policy: Where's Multilateralism? **International Studies Perspectives**, v. 13, n. 1, 2011.

SKINNER, Richard. Barack Obama and the Partisan Presidency: Four More Years? **Society**, v. 49, n. 5, 2012.

SKOWRONEK, Stephen. The Conservative Insurgency and Presidential Power: A Developmental Perspective on the Unitary Executive. **Harvard Law Review**, v. 122, n. 8, 2009.

SMITH, Steven. **Party Influence in Congress**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

SOLLENBERGER, Mitchel; ROZELL, Mark. **The President's Czars: Undermining Congress and the Constitution**. Lawrence: University Press of Kansas, 2012.

SPITZER, Robert. The Law: The "Protective Return" Pocket Veto: Presidential Aggrandizement of Constitutional Power. **Presidential Studies Quarterly**, v. 31, n.4, 2001.

THE AMERICAN PRESIDENCY PROJECT, **About**. Disponível em: <<https://www.presidency.ucsb.edu/about>>. Acesso em 27 de janeiro de 2024.

THE AMERICAN PRESIDENCY PROJECT, **Document Archive, 2024**. Disponível em: <<https://www.presidency.ucsb.edu/advanced-search>> Acesso em 27 de janeiro de 2024.

TZOOMIS, Kelly; BENNETT, Susan; STOFFEL, Elizabeth. The executive order in the United States: a policy tool used that has shaped environmental policy and decisions from Presidents Franklin D. Roosevelt to Barack Obama. **Environment Systems and Decisions**, v. 35, n. 3, 2015.

VANI, João Paulo. O Direito Penal do Inimigo: uma perspectiva histórico-literária acerca dos julgamentos aos nazistas e do Ato Patriótico. **Revista Themis**, v. 1, n. 1, 2020.

VAUGHN, Justin. Reconsidering Presidential Policy Czars. **Presidential Studies Quarterly**, v. 44, n. 3, 2014.

VIDAL, Camila. Políticas extremadas: polarização partidária e questões sociais nos Estados Unidos (1936-2012). **Revista de Sociologia e Política**, v. 26, n. 65, 2018.

VILLALOBOS, José, VAUGHN, Justin, AZARI, Julia. Politics or Policy? How Rhetoric Matters to Presidential Leadership of Congress. **Presidential Studies Quarterly**, v. 42, n. 3, 2012.

VOTE VIEW. **Polarization in Congress, 2023**. Disponível em: <https://voteview.com/articles/party_polarization> Acesso em 27 de janeiro de 2024.

WARBER, Adam. Executive Orders and the Modern Presidency: **Legislating from the Oval Office**. Boulder: Lynne Rienner. 2006.

WATERMAN, Richard. The Administrative Presidency, Unilateral Power, and the Unitary Executive Theory. **Presidential Studies Quarterly**, v. 39, n. 1, 2009.

WEIR, Margaret. Ideas and politics: The acceptance of Keynesianism in Britain and the United States. Em: HALL, Peter. **The political power of economic ideas: Keynesianism across nations**. Princeton: Princeton University Press, 1989.

WHITMEYER, Joseph. Presidential Power over Supreme Court Decisions. **Public Choice**, v. 127, n. 1/2, 2006.

WIGTON, Robert. Recent Presidential Experiment with Executive Orders. **Presidential Studies Quarterly**, v. 26, n. 2, 1996.

WILDAVSKY, Aaron. The Two Presidencies. **Society**, v. 4, n. 2, 1966.

WIRLS, Daniel. Resolved: President Barack Obama Has Followed President George W. Bush's Approach to the War on Terror. Em: ELLIS, Richard; NELSON, Michael. **Debating the Presidency: Conflicting Perspectives on the American Executive**, 3^a ed. Washington, D.C.: CQ Press/Sage, 2015.

ANEXOS

ANEXO A - LISTA DE ORDENS EXECUTIVAS EMITIDAS POR OBAMA PARA ASSUNTOS DE POLÍTICA EXTERNA

ANO	TÍTULO	CATEGORIA
2009	Executive Order 13491—Ensuring Lawful Interrogations	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2009	Executive Order 13492—Review and Disposition of Individuals Detained at the Guantánamo Bay Naval Base and Closure of Detention Facilities	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2009	Executive Order 13493—Review of Detention Policy Options	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2009	Executive Order 13510—Waiver Under the Trade Act of 1974 With Respect to the Republic of Belarus	Economia internacional
2009	Executive Order 13517—Amendments to Executive Orders 13183 and 13494	Democracia e política internacional
2009	Executive Order 13524—Amending Executive Order 12425 Designating Interpol as a Public International Organization Entitled To Enjoy Certain Privileges, Exemptions, and Immunities	Instituições e organizações internacionais
2010	Executive Order 13529—Ordering the Selected Reserve and Certain Individual Ready Reserve Members of the Armed Forces to Active Duty	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2010	Executive Order 13534—National Export Initiative	Economia internacional
2010	Executive Order 13536—Blocking Property of Certain Persons Contributing to the Conflict in Somalia	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2010	Executive Order 13537—Interagency Group on Insular Affairs	Instituições e organizações internacionais
2010	Executive Order 13541—Temporary Organization To Facilitate a Strategic Partnership With the Republic of Iraq	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2010	Executive Order 13550—Establishment of Pakistan and Afghanistan Support Office	Democracia e política internacional
2010	Executive Order 13551—Blocking Property of Certain Persons With Respect to North Korea	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2010	Executive Order 13553—Blocking Property of Certain Persons With Respect to Serious Human Rights Abuses by the Government of Iran and Taking Certain Other Actions	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2010	Executive Order 13554—Establishing the Gulf Coast Ecosystem Restoration Task Force	Política ambiental internacional
2010	Executive Order 13558—Export Enforcement Coordination Center	Economia internacional

2011	Executive Order 13566—Blocking Property and Prohibiting Certain Transactions Related to Libya	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2011	Executive Order 13567—Periodic Review of Individuals Detained at Guantanamo Bay Naval Station Pursuant to the Authorization for Use of Military Force	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2011	Executive Order 13568—Extending Provisions of the International Organizations Immunities Act to the Office of the High Representative in Bosnia and Herzegovina and the International Civilian Office in Kosovo	Instituições e organizações internacionais
2011	Executive Order 13570—Prohibiting Certain Transactions With Respect to North Korea	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2011	Executive Order 13572—Blocking Property of Certain Persons With Respect to Human Rights Abuses in Syria	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2011	Executive Order 13573—Blocking Property of Senior Officials of the Government of Syria	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2011	Executive Order 13574—Authorizing the Implementation of Certain Sanctions Set Forth in the Iran Sanctions Act of 1996, as Amended	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2011	Executive Order 13577—Establishment of the SelectUSA Initiative	Economia internacional
2011	Executive Order 13581—Blocking Property of Transnational Criminal Organizations	Instituições e organizações internacionais
2011	Executive Order 13582—Blocking Property of the Government of Syria and Prohibiting Certain Transactions With Respect to Syria	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2011	Executive Order 13584—Developing an Integrated Strategic Counterterrorism Communications Initiative and Establishing a Temporary Organization To Support Certain Government-Wide Communications Activities Directed Abroad	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2011	Executive Order 13590—Authorizing the Imposition of Certain Sanctions With Respect to the Provision of Goods, Services, Technology, or Support for Iran's Energy and Petrochemical Sectors	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2011	Executive Order 13595—Instituting a National Action Plan on Women, Peace, and Security	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2012	Executive Order 13597—Establishing Visa and Foreign Visitor Processing Goals and the Task Force on Travel and Competitiveness	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2012	Executive Order 13598—Assignment of Functions Relating to Certain Promotion and Appointment Actions in the Armed Forces	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2012	Executive Order 13599—Blocking Property of the Government of Iran and Iranian Financial Institutions	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2012	Executive Order 13600—Establishing the President's Global Development Council	Economia internacional
2012	Executive Order 13605—Supporting Safe and Responsible Development of Unconventional Domestic Natural Gas Resources	Política ambiental internacional

2012	Executive Order 13606—Blocking the Property and Suspending Entry into the United States of Certain Persons With Respect to Grave Human Rights Abuses by the Governments of Iran and Syria Via Information Technology	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2012	Executive Order 13608—Prohibiting Certain Transactions With and Suspending Entry Into the United States of Foreign Sanctions Evaders With Respect to Iran and Syria	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2012	Executive Order 13609—Promoting International Regulatory Cooperation	Economia internacional
2012	Executive Order 13611—Blocking Property of Persons Threatening the Peace, Security, or Stability of Yemen	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2012	Executive Order 13617—Blocking Property of the Government of the Russian Federation Relating to the Disposition of Highly Enriched Uranium Extracted From Nuclear Weapons	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2012	Executive Order 13619—Blocking Property of Persons Threatening the Peace, Security, or Stabilization of Burma	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2012	Executive Order 13620—Taking Additional Steps To Address the National Emergency With Respect to Somalia	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2012	Executive Order 13622—Authorizing Additional Sanctions With Respect to Iran	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2012	Executive Order 13623—Preventing and Responding to Violence Against Women and Girls Globally	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2012	Executive Order 13626—Gulf Coast Ecosystem Restoration	Política ambiental internacional
2012	Executive Order 13628—Authorizing the Implementation of Certain Sanctions Set Forth in the Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act of 2012 and Additional Sanctions With Respect to Iran	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2013	Executive Order 13637—Administration of Reformed Export Controls	Economia internacional
2013	Executive Order 13645—Authorizing the Implementation of Certain Sanctions Set Forth in the Iran Freedom and Counter-Proliferation Act of 2012 and Additional Sanctions With Respect to Iran	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2013	Executive Order 13648—Combating Wildlife Trafficking	Política ambiental internacional
2013	Executive Order 13651—Prohibiting Certain Imports of Burmese Jadeite and Rubies	Economia internacional
2014	Executive Order 13656—Establishment of the Afghanistan and Pakistan Strategic Partnership Office and Amendment to Executive Order 12163	Democracia e política internacional
2014	Executive Order 13659—Streamlining the Export/Import Process for America's Businesses	Economia internacional
2014	Executive Order 13660—Blocking Property of Certain Persons Contributing to the Situation in Ukraine	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2014	Executive Order 13661—Blocking Property of Additional Persons Contributing to the Situation in Ukraine	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2014	Executive Order 13662—Blocking Property of Additional Persons Contributing to the Situation in Ukraine	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2014	Executive Order 13664—Blocking Property of Certain Persons With Respect to South Sudan	Segurança internacional, defesa e assuntos militares

2014	Executive Order 13667—Blocking Property of Certain Persons Contributing to the Conflict in the Central African Republic	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2014	Executive Order 13668—Ending Immunities Granted to the Development Fund for Iraq and Certain Other Iraqi Property and Interests in Property Pursuant to Executive Order 13303, as Amended	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2014	Executive Order 13671—Taking Additional Steps To Address the National Emergency With Respect to the Conflict in the Democratic Republic of the Congo	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2014	Executive Order 13675—Establishing the President's Advisory Council on Doing Business in Africa	Economia internacional
2014	Executive Order 13677—Climate-Resilient International Development	Política ambiental internacional
2014	Executive Order 13680—Ordering the Selected Reserve and Certain Individual Ready Reserve Members of the Armed Forces to Active Duty	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2014	Executive Order 13685—Blocking Property of Certain Persons and Prohibiting Certain Transactions With Respect to the Crimea Region of Ukraine	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2015	Executive Order 13687—Imposing Additional Sanctions With Respect to North Korea	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2015	Executive Order 13689—Enhancing Coordination of National Efforts in the Arctic	Política ambiental internacional
2015	Executive Order 13692—Blocking Property and Suspending Entry of Certain Persons Contributing to the Situation in Venezuela	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2015	Executive Order 13694—Blocking the Property of Certain Persons Engaging in Significant Malicious Cyber-Enabled Activities	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2015	Executive Order 13695—Termination of Emergency With Respect to the Risk of Nuclear Proliferation Created by the Accumulation of a Large Volume of Weapons-Usable Fissile Material in the Territory of the Russian Federation	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2015	Executive Order 13698—Hostage Recovery Activities	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2015	Executive Order 13705—Designating the International Renewable Energy Agency as a Public International Organization Entitled To Enjoy Certain Privileges, Exemptions, and Immunities	Instituições e organizações internacionais
2015	Executive Order 13710—Termination of Emergency With Respect to the Actions and Policies of Former Liberian President Charles Taylor	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2015	Executive Order 13712—Blocking Property of Certain Persons Contributing to the Situation in Burundi	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2016	Executive Order 13716—Revocation of Executive Orders 13574, 13590, 13622, and 13645 With Respect to Iran, Amendment of Executive Order 13628 With Respect to Iran, and Provision of Implementation Authorities for Aspects of Certain Statutory Sanctions Outside the Scope of U.S. Commitments Under the Joint Comprehensive Plan of Action of July 14, 2015	Segurança internacional, defesa e assuntos militares

2016	Executive Order 13721—Developing an Integrated Global Engagement Center To Support Government-wide Counterterrorism Communications Activities Directed Abroad and Revoking Executive Order 13584	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2016	Executive Order 13722—Blocking Property of the Government of North Korea and the Workers' Party of Korea, and Prohibiting Certain Transactions With Respect to North Korea	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2016	Executive Order 13724—Amending Executive Order 12137	Democracia e política internacional
2016	Executive Order 13726—Blocking Property and Suspending Entry Into the United States of Persons Contributing to the Situation in Libya	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2016	Executive Order 13731—Global Entrepreneurship	Economia internacional
2016	Executive Order 13732—United States Policy on Pre- and Post-Strike Measures to Address Civilian Casualties in U.S. Operations Involving the Use of Force	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2016	Executive Order 13733—Delegation of Certain Authorities and Assignment of Certain Functions Under the Trade Facilitation and Trade Enforcement Act of 2015	Economia internacional
2016	Executive Order 13734—Amending Executive Order 13675 To Expand Membership on the President's Advisory Council on Doing Business in Africa	Economia internacional
2016	Executive Order 13739—Termination of Emergency With Respect to the Situation in or in Relation to Côte d'Ivoire	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2016	Executive Order 13742—Termination of Emergency With Respect to the Actions and Policies of the Government of Burma	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2016	Executive Order 13746—Advancing the Goals of the Power Africa Initiative to Expand Access to Electricity in Sub-Saharan Africa Through the Establishment of the President's Power Africa Working Group	Política ambiental internacional
2016	Executive Order 13747—Advancing the Global Health Security Agenda to Achieve a World Safe and Secure From Infectious Disease Threats	Democracia e política internacional
2016	Executive Order 13749—Providing for the Appointment in the Competitive Service of Certain Employees of the Foreign Service	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2017	Executive Order 13759—Designating the World Organisation for Animal Health as a Public International Organization Entitled To Enjoy Certain Privileges, Exemptions, and Immunities	Instituições e organizações internacionais
2017	Executive Order 13761—Recognizing Positive Actions by the Government of Sudan and Providing for the Revocation of Certain Sudan-Related Sanctions	Segurança internacional, defesa e assuntos militares

Fonte: elaboração própria a partir de dados disponíveis em The American Presidency Project, 2024.

ANEXO B - LISTA DE MEMORANDOS EMITIDOS POR OBAMA PARA ASSUNTOS DE POLÍTICA EXTERNA

ANO	TÍTULO	CATEGORIA
2009	Memorandum on Review of the Detention of Ali Saleh Kahlah al-Marri	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2009	Memorandum on Unexpected Urgent Refugee and Migration Needs Related to Gaza	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2009	Memorandum on Unexpected Urgent Refugee and Migration Needs Related to the Continuing Conflict in Pakistan	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2009	Memorandum on Deferred Enforced Departure for Liberians	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2009	Memorandum on Waiver and Certification of Statutory Provisions Regarding the Palestine Liberation Organization Office	Instituições e organizações internacionais
2009	Memorandum on Promoting Democracy and Human Rights in Cuba	Democracia e política internacional
2009	Memorandum on Delegation of Certain Functions Under Sections 603-604 and 699 of the Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Year 2003 (Public Law 107-228)	Democracia e política internacional
2009	Memorandum on Establishment of the Interagency Committee on Trade in Timber Products from Peru and Assignment of Function Under Section 501 of the United States-Peru Trade Promotion Agreement Implementation Act	Economia internacional
2009	Memorandum on Proposed Agreement for Cooperation Between the Government of the United States of America and the Government of the United Arab Emirates Concerning Peaceful Uses of Nuclear Energy	Política ambiental internacional
2009	Memorandum on Preemption	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2009	Memorandum on Suspension of Limitations Under the Jerusalem Embassy Act	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2009	Presidential Determination on the Lao People's Democratic Republic Under Section 2(b)(2) of the Export-Import Bank Act of 1945, as Amended	Economia internacional
2009	Presidential Determination on the Kingdom of Cambodia Under Section 2(b)(2) of the Export-Import Bank Act of 1945, as Amended	Economia internacional
2009	Presidential Determination Under Section 402 (c)(2)(A) of the Trade Act of 1974 - Republic of Belarus	Economia internacional
2009	Memorandum on Waiver of Restrictions on Providing Funds to the Palestinian Authority	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2009	Memorandum on Continuation of the U.S. Drug Interdiction Assistance to the Government of Colombia	Segurança internacional, defesa e assuntos militares

2009	Memorandum on Designation of Officers of the United States Section, International Boundary and Water Commission, United States and Mexico To Act as the Commissioner of the United States Section	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2009	Memorandum on Eligibility of the Maldives To Receive Defense Articles and Defense Services Under the Foreign Assistance Act of 1961, as Amended, and the Arms Export Control Act, as Amended	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2009	Memorandum on Eligibility of the Economic Community of Central African States To Receive Defense Articles and Defense Services Under the Foreign Assistance Act of 1961, as Amended, and the Arms Export Control Act, as Amended	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2009	Memorandum on Continuation of the Exercise of Certain Authorities Under the Trading With the Enemy Act	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2009	Memorandum on Imports of Certain Passenger Vehicle and Light Truck Tires From the People's Republic of China	Economia internacional
2009	Memorandum on Presidential Determination with Respect to Foreign Governments' Efforts Regarding Trafficking in Persons	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2009	Presidential Determination on Major Illicit Drug Transit or Major Illicit Drug Producing Countries for Fiscal Year 2010	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2009	Memorandum on Waiver of and Certification of Statutory Provisions Regarding the Palestine Liberation Organization Office	Instituições e organizações internacionais
2009	Memorandum on Provision of United States Drug Interdiction Assistance to the Government of Brazil	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2009	Memorandum on Suspension of Limitations Under the Jerusalem Embassy Act	Democracia e política internacional
2009	Memorandum on Directing Certain Actions With Respect to Acquisition and Use of Thomson Correctional Center To Facilitate Closure of Detention Facilities at Guantanamo Bay Naval Base	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2010	Memorandum on the Attempted Terrorist Attack on December 25, 2009: Intelligence, Screening, and Watchlisting System Corrective Actions	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2010	Memorandum on Certifications Pursuant to the United States-India Nuclear Cooperation Approval and Nonproliferation Enhancement Act	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2010	Memorandum on Delegation of Certain Functions Under Section 204(c) of the United States-India Nuclear Cooperation Approval and Nonproliferation Enhancement Act	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2010	Memorandum on Deferred Enforced Departure for Liberians	Segurança internacional, defesa e assuntos militares

2010	Presidential Determination on Waiver of and Certification of Statutory Provisions Regarding the Palestine Liberation Organization Office	Instituições e organizações internacionais
2010	Presidential Determination on Waiver of Restriction on Providing Funds to the Palestinian Authority	Democracia e política internacional
2010	Memorandum on Delegation of Certain Functions Under Section 104(g) of the United States-India Peaceful Atomic Energy Cooperation Act of 2006, as Amended by Public Law 110-369	Política ambiental internacional
2010	Memorandum on Determination on the Proposed Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of Australia Concerning Peaceful Uses of Nuclear Energy	Política ambiental internacional
2010	Memorandum on Delegation of Authority Relating to Certain Functions Under Section 201(b) of the United States-India Nuclear Cooperation Approval and Nonproliferation Enhancement Act (Public Law 110-369)	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2010	Presidential Determination on Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of the Russian Federation for Cooperation in the Field of Peaceful Uses of Nuclear Energy	Política ambiental internacional
2010	Memorandum on Suspension of Limitations Under the Jerusalem Embassy Act	Democracia e política internacional
2010	Memorandum on Unexpected Urgent Refugee and Migration Needs Related to Somalia and Food Pipeline Breaks for Refugee and Other Displaced Populations of Concern Globally	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2010	Memorandum on Delegation of Certain Functions Under Section 1264 of the Victims of Iranian Censorship Act	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2010	Memorandum on Continuation of United States Drug Interdiction Assistance to the Government of Colombia	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2010	Memorandum on Unexpected Urgent Refugee and Migration Needs Resulting From Violence in Kyrgyzstan	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2010	Memorandum on Continuation of the Exercise of Certain Authorities Under the Trading With the Enemy Act	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2010	Memorandum on Unexpected Urgent Refugee and Migration Needs Resulting From Flooding in Pakistan	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2010	Presidential Determination With Respect to Foreign Governments' Efforts Regarding Trafficking in Persons	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2010	Memorandum on Delegation of Certain Functions and Authorities Under the Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2010	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2010	Memorandum on Waiver of Restriction on Providing Funds to the Palestinian Authority	Instituições e organizações internacionais
2010	Memorandum on Provision of United States Drug Interdiction Assistance to the Government of Brazil	Segurança internacional, defesa e assuntos militares

2010	Presidential Determination With Respect to Section 404(c) of the Child Soldiers Prevention Act of 2008	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2010	Presidential Determination on Sudan	Economia internacional
2010	Memorandum on Suspension of Limitations Under the Jerusalem Embassy Act	Democracia e política internacional
2011	Memorandum on Disestablishment of United States Joint Forces Command	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2011	Memorandum on the Report on the United States Nuclear Weapons Stockpile	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2011	Memorandum on Unexpected Urgent Refugee and Migration Needs Related to Cote d'Ivoire	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2011	Memorandum on Unexpected Urgent Refugee and Migration Needs Related to Libya	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2011	Memorandum on Drawdown of Commodities and Services To Support Efforts To Protect Civilians and Civilian-Populated Areas Under Threat of Attack in Libya	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2011	Memorandum on Suspension of Limitations Under the Jerusalem Embassy Act	Democracia e política internacional
2011	Memorandum on Unexpected Urgent Refugee and Migration Needs Related to Libya and Cote d'Ivoire	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2011	Memorandum on Unexpected Urgent Refugee and Migration Needs Related to the Horn of Africa	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2011	Memorandum on Continuation of United States Drug Interdiction Assistance to the Government of Colombia	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2011	Memorandum on Deferred Enforced Departure for Liberians	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2011	Memorandum on Waiver of Restriction on Providing Funds to the Palestinian Authority	Instituições e organizações internacionais
2011	Memorandum on Continuation of the Exercise of Certain Authorities Under the Trading With the Enemy Act	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2011	Memorandum on Pelly Certification and Icelandic Whaling	Política ambiental internacional
2011	Presidential Determination With Respect to Foreign Governments' Efforts Regarding Trafficking in Persons	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2011	Memorandum on Certification and Determination with Respect to the Child Soldiers Prevention Act of 2008	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2011	Memorandum on Provision of United States Drug Interdiction Assistance to the Government of Brazil	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2011	Memorandum on Delegation of Authority To Submit the Certification and Reports Specified in the Resolution of Advice and Consent to Ratification of the Treaty Between the United States of America and the Russian Federation on Measures for the Further Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms (the "New START Treaty")	Segurança internacional, defesa e assuntos militares

2011	Memorandum on Suspension of Limitations Under the Jerusalem Embassy Act	Democracia e política internacional
2011	Memorandum on Determinations Under Section 1106(a) of the Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988 - Russian Federation	Economia internacional
2012	Presidential Determination on the Eligibility of South Sudan to Receive Defense Articles and Defense Services Under the Foreign Assistance Act of 1961 and the Arms Export Control Act	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2012	Memorandum on Certification Concerning United States Participation in the United Nations Mission in South Sudan	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2012	Memorandum on Delegation of Authority in Accordance with the Foreign Assistance Act of 1961 and the Department of State, Foreign Operations, and Related Programs Appropriations Act, 2010, as carried forward by the Department of Defense and Full-Year Continuing Appropriations Act, 2011	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2012	Memorandum on Delegation of Responsibility Under the Senate Resolution of Advice and Consent to Ratification of the Treaty Between the United States and Great Britain and Northern Ireland Concerning Defense Trade Cooperation and the Defense Trade Cooperation Treaties Implementation Act of 2010	Economia internacional
2012	Memorandum on the Delegation of Reporting Functions Specified in the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012 and the Resolution of Advice and Consent to Ratification of the Treaty between the United States of America and the Russian Federation on the Measures for the Further Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2012	Memorandum on Delegation of Reporting Functions Specified in Section 8 of the Belarus Democracy Act of 2004, as Amended	Democracia e política internacional
2012	Memorandum on Waiver of Restriction on Providing Funds to the Palestinian Authority	Instituições e organizações internacionais
2012	Memorandum on Suspension of Limitations Under the Jerusalem Embassy Act	Democracia e política internacional
2012	Presidential Determination on a U.S. Export-Import Bank Transaction With Vietnam	Economia internacional
2012	Memorandum on Designation of the Islamic Republic of Afghanistan as a Major Non-NATO Ally	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2012	Memorandum on Delegation of Certain Functions Under Section 570(e) of the Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs Appropriations Act, 1997	Economia internacional
2012	Memorandum on Continuation of United States Drug Interdiction Assistance to the Government of Colombia	Segurança internacional, defesa e assuntos militares

2012	Memorandum on Delegation of Certain Functions and Authority Under Section 5(a) of the Tom Lantos Block Burmese Junta's Anti-Democratic Efforts Act of 2008	Democracia e política internacional
2012	Memorandum on the Continuation of the Exercise of Certain Authorities Under the Trading With the Enemy Act	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2012	Presidential Determination With Respect to Foreign Governments' Efforts Regarding Trafficking in Persons	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2012	Memorandum on Determination With Respect to the Child Soldiers Prevention Act of 2008	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2012	Memorandum on Delegation of Certain Functions and Authorities Under the Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act of 2012	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2012	Memorandum on Delegation of Functions to the Secretary of State To Support Assistance by International Financial Institutions for Burma	Economia internacional
2012	Memorandum on Provision of United States Drug Interdiction Assistance to the Government of Brazil	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2012	Memorandum on the Suspension of Limitations Under the Jerusalem Embassy Act	Democracia e política internacional
2013	Memorandum on Delegation of Certain Functions Under Section 6 of United States-Israel Enhanced Security Cooperation Act of 2012	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2013	Memorandum on Unexpected Urgent Refugee and Migration Needs Relating to Syria	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2013	Memorandum on Coordination of Policies and Programs To Promote Gender Equality and Empower Women and Girls Globally	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2013	Memorandum on Delegation of Authority To Suspend the Provisions of Title III of the Cuban Liberty and Democratic Solidarity (LIBERTAD) Act of 1996	Democracia e política internacional
2013	Memorandum on Waiver of Restriction on Providing Funds to the Palestinian Authority	Instituições e organizações internacionais
2013	Memorandum on Drawdown Under Section 506(a)(1) of the Foreign Assistance Act of 1961, as Amended, for Chad and France To Support Their Efforts in Mali	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2013	Memorandum on Deferred Enforced Departure for Liberians	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2013	Presidential Determination on Eligibility of the Federal Republic of Somalia To Receive Defense Articles and Defense Services Under the Foreign Assistance Act of 1961, as Amended, and the Arms Export Control Act, as Amended	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2013	Memorandum on Drawdown Pursuant to Section 552(c)(2) of the Foreign Assistance Act of 1961 of up to \$10 Million in Commodities and Services From Any Agency of the United States Government to the Syrian Opposition Coalition (SOC) and the Syrian Opposition's Supreme Military Council (SMC)	Economia internacional

2013	Memorandum of Delegation of Functions Under Section 804(h)(2)(A) of the Foreign Narcotics Kingpin Designation Act	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2013	Memorandum on Delegation of Certain Functions and Authorities Under the Iran Freedom and Counter-Proliferation Act of 2012	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2013	Memorandum on Suspension of Limitations Under the Jerusalem Embassy Act	Democracia e política internacional
2013	Memorandum on Waiver of Restriction on Providing Funds to the Palestinian Authority	Instituições e organizações internacionais
2013	Memorandum on Delegation of Authority Pursuant to Section 404(c) of the Child Soldiers Prevention Act of 2008, as Amended	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2013	Memorandum on Continuation of United States Drug Interdiction Assistance to the Government of Colombia	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2013	Memorandum on Reviewing Our Global Signals Intelligence Collection and Communications Technologies	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2013	Memorandum on Continuation of the Exercise of Certain Authorities Under the Trading With the Enemy Act	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2013	Memorandum on Provision of Defense Articles and Services to Vetted Members of the Syrian Opposition for Use in Syria To Prevent the Use or Proliferation of Chemical Weapons and Related Materials, Organizations Implementing U.S. Department of State or U.S. Agency for International Development (USAID) Programs Inside or Related to Syria, and International Organizations for Their Use Inside or Related to Syria	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2013	Presidential Determination With Respect to Foreign Governments' Efforts Regarding Trafficking in Persons	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2013	Memorandum on Provision of Atomic Information to Croatia	Política ambiental internacional
2013	Memorandum on Delegation of Authority Under Sections 552(c) (2) and 614 of the Foreign Assistance Act of 1961, as Amended	Economia internacional
2013	Presidential Determination With Respect to the Child Soldiers Prevention Act of 2008	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2013	Memorandum on Provision of U.S. Drug Interdiction Assistance to the Government of Brazil	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2013	Memorandum on Suspension of Limitations Under the Jerusalem Embassy Act	Democracia e política internacional
2013	Memorandum on Delegation of Authority Under Section 506(a)(1) of the Foreign Assistance Act of 1961, as Amended	Economia internacional
2013	Memorandum on Eligibility of the Gulf Cooperation Council To Receive Defense Articles and Defense Services Under the Foreign Assistant Act of 1961 and the Arms Export Control Act	Segurança internacional, defesa e assuntos militares

2013	Memorandum on the Proposed Agreement for Cooperation Between the American Institute in Taiwan and the Taipei Economic and Cultural Representative Office in the United States Concerning Peaceful Uses of Nuclear Energy	Política ambiental internacional
2014	Memorandum on the Proposed Third Amendment to the Agreement for Cooperation Between the United States of America and the International Atomic Energy Agency	Política ambiental internacional
2014	Memorandum on Certification Concerning U.S. Participation in the United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali Consistent With Section 2005 of the American Servicemembers' Protection Act	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2014	Memorandum on the Proposed Agreement for Cooperation Between the Government of the United States of America and the Government of the Socialist Republic of Vietnam Concerning Peaceful Uses of Nuclear Energy	Política ambiental internacional
2014	Memorandum on Pelly Certification and Icelandic Whaling	Política ambiental internacional
2014	Memorandum on Unexpected Urgent Refugee and Migration Needs Relating to South Sudan	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2014	Memorandum Establishing a National Goal and Developing Airport Specific Action Plans To Enhance the Entry Process for International Travelers to the United States	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2014	Memorandum on Suspension of Limitations Under the Jerusalem Embassy Act	Democracia e política internacional
2014	Memorandum on Delegation of Authority Pursuant to Section 4 of the Support for United States-Republic of Korea Civil Nuclear Cooperation Act	Política ambiental internacional
2014	Memorandum on the Proposed Amendment to the 1958 Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland for Cooperation on the Uses of Atomic Energy for Mutual Defense Purposes	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2014	Memorandum on Establishing a Comprehensive Approach to Expanding Sub-Saharan Africa's Capacity for Trade and Investment	Economia internacional
2014	Memorandum on Continuation of United States Drug Interdiction Assistance to the Government of Colombia	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2014	Memorandum on the Drawdown Under Section 506(a)(1) of the Foreign Assistance Act of 1961 for France To Support Its Counterterrorism Efforts in Mali, Niger, and Chad	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2014	Memorandum on Continuation of the Exercise of Certain Authorities Under the Trading With the Enemy Act	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2014	Memorandum on Delegation of Authority Under Section 506(a)(1) of the Foreign Assistance Act of 1961	Economia internacional
2014	Presidential Determination on Major Drug Transit or Major Illicit Drug Producing Countries for Fiscal Year 2015	Segurança internacional, defesa e assuntos militares

2014	Presidential Determination With Respect to Foreign Governments' Efforts Regarding Trafficking in Persons	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2014	Memorandum on Delegation of Authority Under Sections 506(a)(1) and 552(c)(2) of the Foreign Assistance Act of 1961	Economia internacional
2014	Memorandum on Deferred Enforced Departure for Liberians	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2014	Memorandum on Certification Concerning United States Participation in the United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic Consistent With Section 2005 of the American Servicemembers' Protection Act	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2014	Presidential Determination With Respect to the Child Soldiers Prevention Act of 2008	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2014	Memorandum on Delegation of Authority Under Section 614 of the Foreign Assistance Act of 1961	Economia internacional
2014	Memorandum on Provision of United States Drug Interdiction Assistance to the Government of Brazil	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2014	Memorandum on Suspension of Limitations Under the Jerusalem Embassy Act	Democracia e política internacional
2015	Memorandum on Delegation of Authority Under the Ukraine Freedom Support Act of 2014	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2015	Memorandum on Delegation of Authority To Transfer Certain Funds in Accordance With Section 610 of the Foreign Assistance Act of 1961, as Amended	Economia internacional
2015	Presidential Determination on the Proposed Agreement for Cooperation Between the Government of the United States of America and the Government of the People's Republic of China Concerning Peaceful Uses of Nuclear Energy	Política ambiental internacional
2015	Certification of Rescission of Cuba's Designation as a State Sponsor of Terrorism	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2015	Memorandum on Delegation of Authority To Transfer Certain Funds in Accordance With Section 610 of the Foreign Assistance Act of 1961, as Amended	Economia internacional
2015	Memorandum on Delegation of Authority Under Section 506(a)(1) of the Foreign Assistance Act of 1961	Economia internacional
2015	Memorandum on Delegation of Authority Pursuant to Section 302(b) of the Sean and David Goldman International Child Abduction Prevention and Return Act of 2014	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2015	Memorandum on Delegation of Functions Under the Foreign Narcotics Kingpin Designation Act	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2015	Memorandum on Suspension of Limitations Under the Jerusalem Embassy Act	Democracia e política internacional

2015	Memorandum on the Proposed Agreement for Cooperation Between the Government of the United States of America and the Government of the Republic of Korea Concerning Peaceful Uses of Nuclear Energy	Política ambiental internacional
2015	Memorandum on Delegation of Authority Pursuant to Section 8 of the United States-Israel Strategic Partnership Act of 2014	Democracia e política internacional
2015	Memorandum on Delegation of Authority To Transfer Certain Funds in Accordance With Section 610 of the Foreign Assistance Act of 1961	Economia internacional
2015	Memorandum on Designation of the Republic of Tunisia as a Major Non-NATO Ally	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2015	Memorandum on Delegation of Certain Functions and Authorities Under Section 135 of the Atomic Energy Act of 1954 (42 U.S.C. 2011 et seq.), as Amended by the Iran Nuclear Agreement Review Act of 2015	Política ambiental internacional
2015	Memorandum on Continuation of United States Drug Interdiction Assistance to the Government of Colombia	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2015	Memorandum on Delegation of Authority To Transfer Certain Funds in Accordance With Section 610 of the Foreign Assistance Act of 1961	Economia internacional
2015	Memorandum on Continuation of the Exercise of Certain Authorities Under the Trading With the Enemy Act	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2015	Memorandum on Delegation of Authority Under Section 506(a)(1) of the Foreign Assistance Act of 1961	Economia internacional
2015	Memorandum on United States Support to United Nations Peace Operations	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2015	Presidential Determination With Respect to the Child Soldiers Prevention Act of 2008	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2015	Memorandum on Delegation of Authority Under Sections 506(a)(1) and 552(c)(2) of the Foreign Assistance Act of 1961	Economia internacional
2015	Statement by the President as Chair of the United Nations Leaders' Summit on Countering ISIL and Violent Extremism	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2015	Memorandum on Delegation of Authority Under Section 404(c) of the Child Soldiers Prevention Act of 2008	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2015	Presidential Determination With Respect to Foreign Governments' Efforts Regarding Trafficking in Persons	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2015	Memorandum on Preparing for Implementation of the Joint Comprehensive Plan of Action of July 14, 2015 (JCPOA)	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2015	Memorandum on Delegation of Certain Functions and Authorities Under Section 213(b)(1) of the Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act of 2012	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2015	Memorandum on Distribution of Department of Defense Funded Humanitarian Assistance in Syria	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2015	Memorandum on Suspension of Limitations Under the Jerusalem Embassy Act	Democracia e política internacional

2016	Memorandum on Delegation of Certain Functions and Authorities Under Section 103(b)(2) of the Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2010, as Amended	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2016	Memorandum on Delegation of Authority Pursuant to Section 102(b) of the Hizballah International Financing Prevention Act of 2015	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2016	Memorandum on Delegation of Authority Pursuant to Sections 102(a), 102(c), 204, and 302 of the Hizballah International Financing Prevention Act of 2015	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2016	Memorandum on Delegations of Authority Under Sections 610, 614(a)(1), and 506(a)(2)(A)(i)(II) of the Foreign Assistance Act of 1961	Economia internacional
2016	Memorandum on Delegation of Certain Functions and Authorities Under the North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act of 2016	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2016	Memorandum on Suspension of Limitations Under the Jerusalem Embassy Act	Democracia e política internacional
2016	Memorandum on the Proposed Agreement for Cooperation Between the Government of the United States of America and the Government of the Kingdom of Norway Concerning Peaceful Uses of Nuclear Energy	Política ambiental internacional
2016	Memorandum on Delegation of Authority Under Section 610 of the Foreign Assistance Act of 1961	Economia internacional
2016	Memorandum on Delegation of Authority Under Sections 614(a)(1) and 610 of the Foreign Assistance Act of 1961	Economia internacional
2016	Memorandum on Delegation of Functions and Authorities Under the Protect and Preserve International Cultural Property Act	Democracia e política internacional
2016	Memorandum on Delegation of Authority Pursuant to Section 4 and Section 7 of the Electrify Africa Act of 2015	Política ambiental internacional
2016	Memorandum on Continuation of United States Drug Interdiction Assistance to the Government of Colombia	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2016	Memorandum on Delegation of Authority Under Section 614(a)(1) of the Foreign Assistance Act of 1961	Economia internacional
2016	Memorandum on Continuation of the Exercise of Certain Authorities Under the Trading With the Enemy Act	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2016	Presidential Determination on Foreign Governments' Efforts Regarding Trafficking in Persons	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2016	Presidential Determination With Respect to the Child Soldiers Prevention Act of 2008	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2016	Memorandum on Deferred Enforced Departure for Liberians	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2016	Memorandum on Delegation of Authority Under Section 404(c) of the Child Soldiers Prevention Act of 2008	Segurança internacional, defesa e assuntos militares

2016	Memorandum on Delegation of Authority Pursuant to Sections 5, 6(a) and 6(c), and 8(a) of the Global Food Security Act of 2016	Democracia e política internacional
2016	Memorandum on Eligibility of the Multinational Force and Observers To Receive Defense Articles and Defense Services Under the Foreign Assistance Act of 1961 and the Arms Export Control Act	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2016	Memorandum on Suspension of Limitations Under the Jerusalem Embassy Act	Democracia e política internacional
2016	Presidential Determination Pursuant to Section 570(a) of the Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs Appropriations Act, 1997	Economia internacional
2016	Memorandum on Steps for Increased Legal and Policy Transparency Concerning the United States Use of Military Force and Related National Security Operations	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2016	Presidential Determination and Waiver Pursuant to Section 2249a of Title 10, United States Code, and Sections 40 and 40A of the Arms Export Control Act To Support United States Special Operations To Combat Terrorism in Syria	Segurança internacional, defesa e assuntos militares

Fonte: elaboração própria a partir de dados disponíveis em The American Presidency Project, 2024.

ANEXO C - LISTA DE *SIGNING STATEMENTS* EMITIDOS POR OBAMA PARA ASSUNTOS DE POLÍTICA EXTERNA

ANO	TÍTULO	CATEGORIA
2010	Statement on Signing the Lord's Resistance Army Disarmament and Northern Uganda Recovery Act of 2009	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2010	Statement on Signing the Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2010	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2011	Statement on Signing the James Zadroga 9/11 Health and Compensation Act of 2010	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2013	Statement on Signing Legislation Concerning the Participation of Taiwan in the International Civil Aviation Organization	Instituições e organizações internacionais
2014	Statement on Signing Legislation Concerning Visa Limitations for Certain Representatives to the United Nations	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2014	Statement on Signing the Ukraine Freedom Support Act of 2014	Segurança internacional, defesa e assuntos militares
2014	Statement on Signing the United States-Israel Strategic Partnership Act of 2014	Democracia e política internacional

Fonte: elaboração própria a partir de dados disponíveis em The American Presidency Project, 2024.