

# ESTUDOS E ANÁLISES DE CONJUNTURA

Nº 9, MAIO DE 2013

USO DA FORÇA MILITAR E SEPARAÇÃO DE PODERES  
NOS ESTADOS UNIDOS

GUSTAVO CARLOS MACEDO



OPEU

OBSERVATÓRIO POLÍTICO  
DOS ESTADOS UNIDOS



INCT  
INEU

INSTITUTO NACIONAL DE CIÊNCIA  
E TECNOLOGIA PARA ESTUDOS  
SOBRE OS ESTADOS UNIDOS  
NATIONAL INSTITUTE OF SCIENCE  
AND TECHNOLOGY FOR STUDIES  
ON THE UNITED STATES

## **ESTUDOS E ANÁLISES DE CONJUNTURA**

OBSERVATÓRIO POLÍTICO DOS ESTADOS UNIDOS  
INSTITUTO NACIONAL DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA  
PARA ESTUDOS SOBRE OS ESTADOS UNIDOS – INCT-INEU

ISSN 2316-2481

Nº 9, MAIO DE 2013

### **USO DA FORÇA MILITAR E SEPARAÇÃO DE PODERES NOS ESTADOS UNIDOS**

**GUSTAVO CARLOS MACEDO**

MESTRE EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS E DOUTORANDA DO PROGRAMA DE  
PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS SAN TIAGO DANTAS,  
UNESP, UNICAMP, PUC/SP.

## USO DA FORÇA MILITAR E SEPARAÇÃO DE PODERES NOS ESTADOS UNIDOS

*Gustavo Carlos Macedo*

O mecanismo que permite ao Poder Executivo norte-americano, na figura do Presidente da República, liderar o país em uma ação militar no exterior - que não seja uma guerra, isto é, submeta a ordem interna ao estado de exceção - é uma autorização legislativa para uso da força. Grosso modo, do ponto de vista interno, a distinção entre uma declaração de guerra e uma autorização para uso da força se dá nos poderes e deveres atribuídos às instituições domésticas. Quando o Congresso aprova uma declaração de guerra reconhece a situação excepcional na qual se encontra a nação, e autoriza o Executivo a decidir sobre o emprego de todos os recursos necessários para garantir a segurança nacional. Historicamente, essa decisão sanciona a suspensão (ao menos parcialmente) da ordem constitucional e a possibilidade da emergência do estado de exceção, no qual a própria linha da separação dos poderes se apaga. Por outro lado, idealmente, uma autorização para uso da força militar em operações no exterior deveria manter a ordem constitucional vigente, e submeter às ações do Executivo ao controle do Legislativo.

Todavia, uma análise detida sobre casos concretos deve pôr à prova esta teorização. O presente artigo<sup>1</sup> tomou como objeto norteador para o estudo sobre o 'poder de guerra' a Resolução de Autorização Para Uso da Força Militar Contra o Iraque de 2002 (Authorization for Use of Military Force Against Iraq Resolution of 2002, AUMF2002, na sigla em inglês). Ao olharmos para esta resolução nos perguntamos: em que medida ela substituiria uma declaração de guerra? Como poderia ser entendida a partir da separação de poderes? E que evidências traria para o estudo desta relação? Assim, a escolha deste objeto de pesquisa se deve, principalmente, à sua capacidade de evidenciar questões latentes na estrutura de separação de poderes e organização, e distribuição de competências entre as instituições políticas nos EUA.

Esta pesquisa pretende apresentar alguns dos termos em que se dá o debate doméstico sobre os poderes e prerrogativas para o uso da força na política externa norte-americana, a quem e como caberia esta decisão. Pretende-se demonstrar como a análise política que leva em consideração o argumento da distribuição de recursos de poder entre o Congresso e o Presidente, por meio da observação de conjunturas e a aplicação estratégica de determinados dispositivos legais, pode contribuir para o entendimento da dinâmica, dos limites e das possibilidades da relação entre Legislativo e Executivo.

Deste modo, o presente trabalho se divide em três partes. Inicia-se com uma breve apresentação histórica do desenvolvimento da polêmica em torno dos poderes de declaração de guerra, referenciando-a nos documentos legais e alguns episódios julgados como pertinentes; posteriormente, apresentando algumas das perplexidades em torno da AUMF2002 de acordo com a bibliografia. Em seguida, a questão é colocada sob perspectiva crítica, localizando-a no debate sobre o processo político.

---

<sup>1</sup> O presente artigo é uma versão adaptada da Monografia de final de curso, defendida em dezembro de 2011 com vista à obtenção do título de Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas. Agradeço a Andrei Koerner, Sebastião Velasco e Cruz, Márcia Baratto e Solagen Reis pela leitura atenta e comentários.

Nas considerações finais, apresentam-se alguns elementos críticos a partir de leituras e resultados alcançados pela pesquisa. Deste modo, abre-se uma agenda de pesquisa a partir de um método cruzando modelo normativo com prática política.

## **UM OBJETO SOB DISPUTA: O PODER DE GUERRA E O DEBATE CONSTITUCIONAL**

A princípio, pretende-se demonstrar que o “poder de guerra” (war power, de acordo com a bibliografia anglo-saxônica) é uma questão em constante disputa. Desta maneira, propõe-se uma definição genérica para tratar o termo ‘poder de guerra’ neste trabalho. Poder de guerra é entendido aqui em seu sentido normativo e político. Um termo originalmente empregado pela bibliografia do direito para se referir ao emprego sistemático por parte do Executivo de suas prerrogativas constitucionais de Comandante em Chefe das Forças Armadas em contraste com as prerrogativas do Legislativo em termos de política externa, particularmente no que diz respeito ao poder de declaração de guerra.

Marcadamente após a Segunda Guerra Mundial, o termo ‘poder de guerra’, passou a expressar um sentido cada vez mais jurídico dentro do debate bibliográfico. Embora não limite-se às fronteiras do campo jurídico, é frequentemente atrelado ao debate entre conservadores e liberais deste campo. Na realidade, uma breve incursão pela bibliografia esclarece que grande parte do debate recente restringe-se a reinterpretação e crítica das prerrogativas constitucionais, e normas procedimentais, no sentido de disputar a quem caberia a responsabilidade na condução do uso da força. Ainda que o debate atrelando essa questão às teorias do Estado e modelos de separação de poderes não tenha deixado de existir nas últimas décadas, tal perspectiva parecia perder espaço na academia para a abordagem jurídica. O debate se dá, portanto, entre cientistas políticos e juristas – e estes entre si. O interesse deste trabalho é evidenciar as fronteiras dessa disputa entre áreas.

Obviamente, o tratamento da questão restrito exclusivamente à esfera do direito limita as possibilidades de crítica e reformulação da questão em torno das autorizações para uso da força. Tratar a questão apenas de maneira jurídica impossibilita evidenciar o uso politicamente estratégico desta resolução (ou sua ausência) na relação de poderes entre as instituições norte-americanas.

Todavia, o estudo do debate normativo a partir de uma visão crítica ou transversal é fundamental para elucidar a mecânica da relação dos dois poderes na maneira como essa se expressa através das autorizações para uso da força.

### ***Apresentação e localização da questão***

O poder de guerra é um objeto em disputa tanto no dia-a-dia da política norte-americana quanto na literatura especializada. Uma compreensão mais ampla o definiria como a capacidade de determinar o uso da força militar para objetivos de segurança e defesa, ou como preferem alguns autores - na busca pelos interesses nacionais. Por determinação do uso da força deve-se entender a capacidade de definir onde, quando (início e fim) e como esta força seria empregada; além, é claro, de estabelecer qual o objetivo do emprego desta força.

A Constituição dos Estados Unidos determina que este poder seja dividi-

do entre o Congresso e o Presidente da República a fim de estabelecer o princípio de equilíbrio (*checks and balances*).<sup>2</sup> Em suma, a afirmação de que este é um objeto em disputa surge das diferentes correntes que lhe atribuem distintos significados. De fato, tem-se uma evidente oposição entre autores que defendem esta ou aquela interpretação, recorrendo a diversas estratégias e justificativas com o fim de defender um dos Três Poderes. De modo geral, os autores partilham de uma percepção: entendem que o Poder Executivo tem operado um papel de destaque nas últimas décadas na definição da política externa. No entanto, uns afirmam que esta assertividade é a realização dos verdadeiros princípios republicanos expressos na carta constitucional, outros denunciam o desrespeito aos mesmos princípios.

O cientista político Norman Ornstein ressalta que na Constituição dos EUA, em seu Artigo I, seção 8; dos dezoito poderes atribuídos ao Congresso, sete estão diretamente relacionados à política externa, dentre os quais o autor destaca o poder de declaração de guerra como um dos preponderantes. A Cláusula de Poder de Guerra, *War Power Clause*, determina que o Congresso tenha o poder de “Declarar guerra, expedir cartas de corso, e estabelecer regras para apresamentos em terra e mar”.<sup>3</sup> As outras cláusulas lhe atribuem, essencialmente: poder de apoiar exércitos, prover e manter uma Marinha, determinar regras para a administração e regulação das Forças Armadas, aconselhar e consentir sobre tratados e nomeações diplomáticas, e regular o comércio exterior.<sup>4</sup>

De acordo com Kenneth Thompson, da Constituição originaram-se três diferentes mecanismos dos quais dispõe o Congresso para influenciar a política externa do Presidente.<sup>5</sup> Primeiro, o Congresso poderia influenciar as políticas presidenciais através do seu poder orçamentário, uma vez que caberia ao Presidente enviar às duas Câmaras a sua proposta orçamentária para apreciação e votação - *appropriation acts*. O Congresso também poderia exercer sua influência através da supervisão da implementação da política externa do Executivo, o que se daria pela exigência de relatórios junto ao Departamento de Estado sobre assuntos ‘sensíveis’. Do mesmo modo através da convocação para audição dos responsáveis pelas agências federais, como a CIA (*Central Intelligence Agency*). Sendo os comitês e subcomitês da Câmara e do Senado os responsáveis por fazê-lo (no caso de assuntos estrangeiros há o *Senate Foreign Relations Committee* - e suas sete subcomissões, o *House Foreign Affairs Committee*, e o *Congressional Budget Office* - o qual é formado por membros de ambas as câmaras). E por último, o Congresso poderia fazer uso do veto Legislativo<sup>6</sup>; ou seja, no caso de uma resolução (*joint resolution*) que tenha aprovado o uso da força poder-se-ia revogá-la através de uma resolução conjunta (*concurrent resolution*), aprovada por maioria qualificada em ambas as câmaras e imposta ao Presidente.

Em contraposição, no Artigo II referente ao Executivo, a Constituição declara que o Presidente deve receber enviados estrangeiros, negociar tratados internacionais e submetê-los à ratificação do Congresso, nomear juízes e embaixadores mediante a aprovação do Senado, e atuar como

---

<sup>2</sup> Embora o Poder Judiciário, representado pela Suprema Corte, tenha um incontestável papel dentro desse sistema de pesos e contrapesos, incluir sua análise fugiria à proposta do artigo.

<sup>3</sup> Constitution of the United States, art. I, § 8, clause 11.

<sup>4</sup> Pode-se acrescentar ainda de confirmar as nomeações do Presidente para a Suprema Corte. ORNSTEIN, N. J. “The Constitution and Sharing of Foreign Policy Responsibility” In: MUSKIE, E. RUSH, K. THOMPSON, K. (ed.) **The President, the Congress and Foreign Policy**. Lanham : University Press of America, 1986. p.39.

<sup>5</sup> THOMPSON, K. “The President, the Congress, and Foreign Policy: the Policy Paper” In: MUSKIE, **Op.Cit.** pp. 21-31.

<sup>6</sup> Conforme Art.I § 7, cláusula 3, da Constituição dos Estados Unidos.

comandante em chefe das Forças Armadas. A autora francesa Marie-France Toinet (TOINET, 1987 : 166-199) e o autor norte-americano Richard Katz (KATZ, 2007 : 113-140) partilham da mesma percepção ao afirmar que o Artigo II é o mais vago do texto constitucional; sendo, portanto, o menos restritivo - na realidade, apenas atributivo - abrindo a possibilidade para diversas interpretações das funções do Executivo. Assim, entende-se que nas últimas décadas, em vez de buscar o Congresso em caráter consultivo, os Presidentes o fariam frequentemente em caráter informativo, reservando as principais decisões para a Casa Branca - mais precisamente no Conselho de Segurança Nacional (NSC em inglês) e no gabinete do Presidente - *The Executive Office of the President*, composto por seus conselheiros mais próximos, tendo o Secretário de Estado e o Secretário de Defesa em posições de destaque.

Nesta dinâmica de relacionamento entre as duas instituições, Kenneth Thompson identifica a questão do poder de guerra como a mais controversa: *“Probably, the greatest source of misunderstanding and friction between the two branches of government has been the heated controversy over the President’s use of the armed forces abroad.”* (THOMPSON, Idem: 5). Igualmente, Thomas Mann afirma: *“No area of foreign policy better reflects the tension between Presidential discretion and congressional authority than the power to make war short of formal declaration.”* (MANN, Idem: 18).

A presença definitiva dos EUA no sistema internacional a partir das duas Guerras Mundiais teria evidenciado a assertividade do Presidente sobre o Congresso na sua atuação em questões de política externa. Segundo o pesquisador Samy Cohen, o período de guerra e os anos imediatamente posteriores teriam fortalecido a imagem do Presidente norte-americano como líder da nação, responsável pela vitória e manutenção da paz no sistema internacional; sem perder, contudo, a busca incessante pela justiça.

Desde então, alguns autores ressaltam a ocorrência de diversos episódios de conflito entre o Executivo e o Legislativo na condução da política externa - um quadro que viria a se agravar nas disputas pela interpretação da distribuição dos poderes de guerra (MANN, Idem: 3). No entanto, com o fim da Segunda Guerra, e o surgimento da ameaça do comunismo, ter-se-ia observado um momento de relaxamento das distensões entre os dois poderes com o objetivo comum de aplicar algumas medidas em matéria de segurança. Entende-se que, como resultado desse momento de aproximação, o Congresso viria a aprovar certa perda de espaço para a Casa Branca. Não apenas cedendo terreno para o Presidente, como também aumentando os meios de ação do Executivo com a lei de 1947, *National Security Act*, criando o NSC e a CIA (COHEN, Idem: 387). Para este contexto ‘pós-traumático’, Thomas Mann acrescenta a percepção da realidade bipartidária na política norte-americana; a qual seria importante para compreender como, em determinados momentos críticos, seria possível alcançar certo grau de cooperação entre democratas e republicanos. Logo, este consenso bipartidário - *the postwar consensus* - permitiria a harmonia de interesses estratégicos entre Congresso e Presidente nos primeiros anos de Guerra Fria.<sup>7</sup>

Com efeito, a análise sobre as decisões do Congresso durante os anos 50 e 60 demonstra que suas resoluções deram suporte à atuação dos Presidentes em conflitos armados internacionais.

---

<sup>7</sup> Assim como será sugerido mais a diante, a percepção de um consenso bipartidário pós-traumático pode ajudar a entender a aprovação de algumas resoluções polêmicas no pós-11 de Setembro.

O documento “Instances of Use of United States Armed Forces Abroad, 1798-2010” - relatório anual preparado pelo Congressional Research Service e entregue aos devidos comitês e conselhos do Congresso - confirma que entre 1948 (início da Guerra Fria e criação das agências de segurança supracitadas) e 1973, os EUA operaram militarmente em 15 países.<sup>8</sup> Desde então, apenas três ‘autorizações’ para uso da força foram aprovadas pelo Congresso, sendo a mais importante aquela que levou à Guerra contra o Vietnã, em 1964. Obviamente não se tratava de uma resolução nos moldes da *War Powers Resolution (WPR)*<sup>9</sup>, mas sim de autorização para a reação ao hipotético ataque vietnamita<sup>10</sup> - conforme veremos adiante. A ausência de uma regulamentação definida para as atividades do Executivo no que diz respeito à prestação de contas com o Congresso (e para as autorizações para uso da força aprovadas por este) evidenciaria o grau de aproximação e condescendência parlamentar em relação às ações relativamente autônomas do Presidente.

Não obstante, em 1969, pela primeira vez após a Segunda Guerra, e já em desacordo com os rumos da Guerra do Vietnam, o Congresso aplicou seu poder orçamentário, através do *Defense Appropriation Act*, para proibir a utilização de créditos destinados a enviar forças de infantaria para o Laos e a Tailândia.

*“The bipartisan consensus that allowed Presidents to control American foreign policy from Pearl Harbor to the early stages of the Vietnam War gave way to ideological polarization on the substance of policy and an erosion of trust among policymakers in Washington.”*  
(MANN, Idem : 2)

Durante a década de 70, o fracasso da Guerra do Vietnam e o enfraquecimento político do governo Nixon, sobretudo a partir do escândalo do Watergate, teriam impulsionado o Congresso a uma década de reformas legislativas através de resoluções. Ainda que as leituras dos autores sugiram diferentes pesos para as causas e consequências desse momento, há muitas semelhanças sobre as interpretações dessas reformas.

Para Lee Hamilton e Michael Van Dusen, foi o fim de uma era de consensos (HAMILTON, L. H. e VAN DUNSEN, M., 1978: 17-39). Para Norman Ornstein, foram as reformas mais ‘dramáticas’ em sessenta anos (ORNSTEIN, N. J. Idem: 54-57). Segundo Thompson, especialmente a partir de 1974, o Congresso passou a buscar sua assertividade em assuntos de segurança e economia, tendo em vista o resgate da sua autoridade constitucional (THOMPSON, K. Idem: 14). Levando em consideração o peso da opinião pública, Mann afirma: *“It is by now a familiar story that the 1970s witnessed the most sweeping reforms in the history of Congress.”* (MANN, T.E. Idem. p.15). As conclusões de Susan Hammond vão neste sentido, para quem as reformas resultaram em verdadeiras mudanças estruturais e processuais, além de indicarem novas di-

---

<sup>8</sup> Por operação militar entende-se qualquer envio das Forças Armadas para território estrangeiro para fins oficialmente ofensivos ou não. Sendo: Palestina, 1948; Berlin, 1948, China 1949 e 1954-55, Coréia do Norte, 1950-53, Taiwan, 1950-5; Egito, 1956; Líbano, 1958; Caribe, 1959-60; Tailândia, 1962; Cuba, 1962; Laos, 1962-75; Congo, 1964 e 67; Vietnã, 1964-73; República Dominicana, 1965; Camboja, 1970. GRIMMETT, R F. *Instances of Use of United States Armed Forces Abroad, 1798-2010*, Congressional Research Service, R41677, March 10, 2011. p.14-15

<sup>9</sup> Title 50 of the United States Code - War and National Defense - (Chapters -1-43, §§ 1-2932): Chapter 33 - *War Powers Resolution*, §§1541-1548. (1973)

<sup>10</sup> Em 1955, a *Formosa Resolution* autorizou o Presidente Dwight Eisenhower a utilizar a força militar para defender Taiwan e as ilhas vizinhas. Sua aprovação foi de 410-3 na Câmara dos Representantes, e 85-3 no Senado. Outra autorização para as operações no Egito em 1957. E a *Gulf of Tonkin Resolution*, em 1964, autorizou o Presidente Lyndon Johnson ao uso da força militar para proteger os soldados americanos no Vietnam; sendo aprovada por 88-2 no Senado e por unanimidade na Câmara.

retrizes políticas (HAMMOND, S. W. In: MUSKIE, E. **Op.Cit.**: 69-71).

No entanto, uma das falas dissonantes vem de Marie-France Toinet, que defende uma visão mais cética sobre essas reformas, as quais poucos ganhos efetivos teriam trazido ao Congresso, representando apenas um episódio efêmero no histórico da relação entre os dois poderes. A preponderância da Casa Branca teria se concretizado nos anos seguintes, particularmente com a eleição do republicano Ronald Reagan em 1980. (TOINET, 1987: 87)

O poder de guerra foi um dos principais alvos da reforma do Legislativo, resultando na aprovação da WPR, em 7 de Novembro de 1973, sendo esta a mais importante medida do Congresso nesta matéria desde a adoção da vigente Constituição. Uma tentativa de reafirmar - ou recuperar, como preferem os autores liberais - suas prerrogativas sobre o Executivo. De acordo com Thompson, *“the Vietnam War brought this controversy to new heights and the Congress proceeded to pass the War Powers Act in 1973 in order to protect its right to declare war and to exercise a greater degree of restraint over the use of Presidential power.”* (THOMPSON, K. Idem : 30).

A WPR declara, em sua seção 2 (a) reafirmar a intenção dos Pais Fundadores sobre a Constituição e assegurar o “juízo coletivo” entre Congresso e Presidente para a introdução das Forças Armadas em situações de conflito. A Sec.2(b) ressalta os poderes do Congresso previstos na Constituição. Na Sec.2(c) determina-se que o Presidente deve exercer os seus poderes de comandante em chefe desde que haja (1) declaração de guerra, (2) autorização legal específica, ou (3) uma emergência nacional criada a partir de um ataque aos Estados Unidos - seu território, posses, ou suas Forças Armadas.

Sua Sec.3 declara que o Presidente deve consultar o Congresso antes e regularmente após a introdução das Forças Armadas em conflitos. Prevendo que o Presidente deve se reportar ao Congresso, mesmo na ausência de uma declaração de guerra, a Sec.4 impõe ao Presidente 48 horas para submeter ao *Speaker* da Câmara [eleito pela maioria simples dos representantes] e ao Líder do Senado um relatório indicando (A) as circunstâncias que exigem a introdução das Forças Armadas, (B) a autoridade constitucional e legislativa sob a qual esta introdução se daria, e (C) o escopo estimado da operação e a duração das hostilidades.

No entanto, declara Mann, apesar dessa tentativa de reafirmação do poder de guerra pelo Congresso, o quadro de desrespeito à nova resolução teria sido observado nos anos imediatamente posteriores (MANN, T.E., Idem : 20). Durante a administração Reagan, a Casa Branca sustentou que a WPR era inconstitucional basicamente por dois motivos. Primeiro, por ter sido aprovada através de uma resolução conjunta - que não depende da sanção do Presidente - desrespeitando o princípio de *checks and balances* de acordo com uma suposta intencionalidade dos Pais Fundadores; o que levaria ao segundo ponto, ou seja, a tentativa de limitar o dever do Presidente, na condição de comandante em chefe, de assegurar, acima de *qualquer* princípio, a segurança da nação.

De fato os Estados Unidos são uma nação que atravessou o século XX envolvida em operações militares. O mesmo relatório “Instances of Use of United States Armed Forces Abroad, 1798-2010” confirma o comportamento beligerante do Estado norte-americano e a expressão deste comportamento na relação entre Congresso e Presidente. De acordo com o documento oficial, de 1948 a 2011, em apenas quatro anos (1957, 61, 77 e 79) as Forças Armadas norte-americanas não estiveram enga-



jadas “em situações de conflito militar ou conflito potencial ou para além de propósitos normais de períodos de paz”. (GRIMMETT, R.F., 2011 : i)

Desde a aprovação da WPR, de 1973 até 2010, os EUA operaram militarmente em 34 países diferentes.<sup>11</sup> As justificativas são tão variadas que não convém nos determos sobre elas. Porém, distinguem-se dois tipos interessantes de operações, aquelas que tinham como inimigo outro país, e aquelas cujo inimigo era mais abstrato e menos claro, como o tráfico de drogas, e mais recentemente o terrorismo.

É importante notar que após a aprovação da WPR pelo Congresso em 1973, três autorizações foram votadas pelos parlamentares seguindo os critérios ditados pela resolução: a *Authorization for Use of Military Force Against Iraq* (AUMF1991), a *Authorization for Use of Military Force Against Terrorism* (AUMF2001)<sup>12</sup> e a *Authorization for Use of Military Force Against Iraq Resolution of 2002* (AUMF2002). O relatório do Congressional Research Service confirma que a WPR passou a ser incorporada aos relatórios do Executivo enviados ao Legislativo. “A maioria dessas ocorrências pós 1980 estão baseadas nos relatórios presidenciais enviados ao Congresso de acordo com a Resolução de Poderes de Guerra” (Ibidem).

## **A Autorização para Uso da Força Militar contra o Iraque de 2002**

A *joint resolution*, denominada *Authorization for Use of Military Force Against Iraq Resolution of 2002* (AUMF2002)<sup>13</sup>, foi introduzida e aprovada pelas duas Câmaras em 10 e 11 de Outubro de 2002<sup>14</sup>, tendo sido assinada pelo Presidente George W. Bush no dia 16 do mesmo mês. Na seção 2 desta resolução, o Congresso declarou apoio e encorajamento da utilização dos meios diplomáticos e do diálogo com o Conselho de Segurança das Nações Unidas a fim de buscar uma solução pacífica para o conflito com o Iraque. Entretanto, a seção 3 autoriza o Presidente a usar as Forças Armadas da maneira que determinar “necessária e apropriada” para a defesa da segurança nacional e para reforçar todas as resoluções “relevantes” do Conselho de Segurança sobre o Iraque. Este aspecto da resolução levou o cientista político norte-americano, James Lindsay, a declarar que a AUMF2002 era única na história dos Estados Unidos:

*“[T]he thrust of the operative paragraph remained the same: the President could take the country to war as he saw fit. In that respect, the October 2002 Iraq War resolution is unique in American history. Congress authorized the President to wage a war that he himself had not yet decided (at least publicly) to fight.”* (LINDSAY, J. 2003: 543)

Embora as conclusões desta pesquisa discordem do último ponto da

---

<sup>11</sup> Líbano, Zaire, Irã, El Salvador, Líbia, Sinai, Egito, Honduras, Chade, Granada, Bolívia, Panamá, Colômbia, Filipinas, Libéria, Iraque, Serra Leoa, Kuwait, Somália, Bósnia, Iugoslávia, Haiti, Ruanda, República da África Central, Albânia, Gabão, Guiné-Bissau, Quênia, Tanzânia, Sudão, Afeganistão, Timor Leste, Iêmen e Costa do Marfim.

<sup>12</sup> “*Authorization for Use of Military Force Against Iraq*” (Public Law 102-1); “*Authorization for Use of Military Force Against Terrorists*” (Pub.L. 107-40, 115 Stat. 224, enacted September 18, 2001).

<sup>13</sup> “*Authorization for Use of Military Force Against Iraq Resolution of 2002*” (Pub.L. 107-243, 116 Stat. 1498, enacted October 16, 2002, H.J.Res. 114).

<sup>14</sup> Major Congressional Actions of H.J.Res. 114, Congressional Record, Library of Congress. Disponível em: <<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d107:HJ00114:@@R>> acessado em: 16/05/2010.

análise de Lindsay com relação ao ineditismo da resolução, sua afirmação contribui para o foco sobre a AUMF2002.

O item (c) da seção 3 referencia-se na WPR, de acordo com a obrigatoriedade da mesma:

*(1) SPECIFIC STATUTORY AUTHORIZATION- Consistent with section 8(a)(1) of the War Powers Resolution, the Congress declares that this section is intended to constitute specific statutory authorization within the meaning of section 5(b) of the War Powers Resolution.*

*(2) APPLICABILITY OF OTHER REQUIREMENTS- Nothing in this resolution supersedes any requirement of the War Powers Resolution.*

Representando uma linha argumentativa identificada com a legitimidade da assertividade do Executivo, o professor e ex-assessor jurídico do Departamento de Justiça, John Yoo defende que a Constituição daria ao Presidente a proeminência em assuntos externos, sendo este o portavoiz e principal agente negociador e defensor dos interesses da nação. Portanto, a Suprema Corte estaria cumprindo com seu papel constitucional ao reconhecer a preponderância do Executivo em matérias de urgência nacional (YOO, J., 1996 : 182). Em diversos trabalhos Yoo trata da questão da constitucionalidade de poder de guerra do Presidente, propondo uma releitura reinterpretaiva das intenções por trás dos textos fundamentais dos Pais Fundadores, sobretudo os Artigos Federalistas, e suas contribuições para o entendimento da Constituição como um todo.

### **Algumas considerações sobre o debate**

Em suma, a hipótese desta pesquisa é a de que a AUMF2002 representaria uma continuidade da prática do Executivo de realizar determinadas intervenções militares que corresponderiam a uma tradicional corrente interpretativista, segundo a qual os EUA deveriam exercer o papel de principal agente promotor da segurança no sistema internacional - conforme determinada compreensão da realidade internacional.

Contudo, a AUMF2002 evidenciaria o quadro da relação que se daria entre o Congresso e o Presidente dos EUA; explicitando uma condição de impossibilidade (ou passividade) do Legislativo diante das ações do Executivo na aplicação da política externa desde a Grande Guerra Mundial (1914-1945). Neste contexto, a WPR representaria uma mudança no posicionamento efetivo do Congresso: reflexo da pressão da opinião pública e da percepção de alguns congressistas de que seria o momento apropriado para a tentativa de controle sobre o Executivo e recuperação do poder constitucional (restabelece o “balance of power”). Todavia, da ‘passividade’ o Congresso teria passado à ‘incapacidade’. O período de 1973 a 2002 evidenciaria que a dimensão legal não bastaria para cessar as práticas do Executivo-administrativo em assuntos de segurança (inter)nacional: o problema seria estrutural. Seria a maneira sobre a qual está organizado o sistema e os processos políticos do estado norte-americano que possibilitariam a vantagem do Presidente e seu grau de sucesso na implementação de sua política externa.

No item seguinte apresentam-se os elementos que comprovam essa hipótese através da crítica a partir da leitura da teoria política de Robert Dahl da separação de poderes no moderno estado norte-americano e seus determinantes em matéria de política externa.

## PARA UMA CRÍTICA DA VISÃO NORMATIVA: A CONTRIBUIÇÃO DE UMA ABORDAGEM POLÍTICA NA DEFINIÇÃO DO DEBATE

*"Terrorism poses a challenge to contemporary democracies. In the United States, we've already seen the erosion of our civil liberties after September 11. (...) In the making of foreign and military policy in this country, and this goes back to my first book on foreign policy, there is an inherent tendency during times of crisis to shift power to the executive at the expense of civil liberties. This shift to the executive may even be inescapable."* (Robert A. Dahl, 4 de março de 2002)<sup>15</sup>

Este tópico apresentará as bases de uma teoria política capaz de apreender a questão do "poder de guerra" em sua dimensão estrutural. Serão apresentadas as leituras de alguns autores que pensam o tema transversalmente. Entretanto, é necessário colocar a questão nos termos fundamentais da análise: a organização e dinâmica da separação de poderes no Estado norte-americano. Para tanto, fundamenta-se a análise no estudo central sobre separação de poderes e política externa: o trabalho de Robert Dahl. Na primeira parte deste tópico realiza-se uma breve exposição do estudo desse autor com o intuito de destacar alguns elementos de uma abordagem crítica da autorização do uso da força.

Portanto, desenvolve-se o argumento central deste artigo, elaborado a partir da teoria de Dahl, e verificada na revisão bibliográfica cruzada com outros resultados da pesquisa. Com efeito, entende-se que o poder do Executivo de informar e definir qual a natureza da ameaça e a alternativa para lidar com ela leve parte significativa da opinião pública e do Congresso a incidir na falsa impressão de que estão, de fato, exercendo seus direitos e liberdades de escolha; quando na realidade a escolha já teria sido feita pela Casa Branca.<sup>16</sup> Com relação ao Congresso, são dois os desafios que lhe impõem maiores entraves no diálogo com o Executivo: a pressão da opinião pública e a lentidão do processo Legislativo. Como afirma Dahl (1951: 62), os trabalhos da burocracia do Executivo são lentos, mas comparados com os do Congresso são incrivelmente rápidos e eficientes.

---

<sup>15</sup> Este é um trecho da entrevista dada por Robert Dahl a Geraldo Munk e Richard Snyder. Em um dos raros registros que a pesquisa localizou, Dahl faz referência ao seu trabalho de 1950, reconhecendo a atualidade de sua discussão. O trecho completo diz: "Terrorism poses a (...) challenge to contemporary democracies. In the United States, we've already seen the erosion of our civil liberties after September 11. It hasn't gone far, but the weakening of civil liberties could go much farther if there were another highly destructive terrorist event, or a series of them. The erosion of civil liberties would not necessarily require that citizens agree with these restrictions, because the political momentum by itself could drive the process. In the making of foreign and military policy in this country, and this goes back to my first book on foreign policy, there is an inherent tendency during times of crisis to shift power to the executive at the expense of civil liberties. This shift to the executive may even be inescapable." (MUNCK, G L. & SNYDER, R. "Robert A. Dahl.: Normative Theory, Empirical Research, and Democracy". In: *Passion, Craft, and Method in Comparative Politics*. John Hopkins University Press, 2007. p.133)

<sup>16</sup> Grosso modo, é preciso definir o que se entende por atores que podem ser tomados por mesmos quando não o são. Por 'Presidente' entende-se o indivíduo que ocupa o cargo de chefe do Executivo, que é, em última instância, quem oficialmente dá a palavra final do Executivo. Por 'Casa Branca', entende-se a estrutura burocrática organizada e executada pelos altos funcionários indicados pelo Presidente para compor o também conhecido "The Office of the President"; é no âmbito da Casa Branca que também estão representados os grupos de pressão que atuam junto ao Presidente e seus assessores. Por 'poder Executivo' ou simplesmente 'Executivo', entende-se toda a estrutura departamental e de secretarias que atuam em âmbito federal ocupando papel central na formulação e execução da política externa norte-americana; neste sentido, podem-se citar a CIA, o Departamento de Estado, e o Departamento de Defesa. (KATZ, 2007; TOINET, 1989; DAHL, 1951)

Logo, no que diz respeito ao poder de guerra, entende-se que o Executivo lança mão dos elementos acima descritos para alcançar e sustentar a sua supremacia nos assuntos de segurança e defesa, que ocupam papel central na formulação da política externa norte-americana. Assim, a AUFM2002 estaria inserida numa longa tradição de debate insolúvel sobre prerrogativas constitucionais pautado por episódios que favoreceriam a assertividade do Executivo e por eventuais tentativas do Congresso de impor à Casa Branca mecanismos legais que objetivariam conter a ação independente do Executivo.

### ***Elementos para uma crítica política***

Conforme dito no tópico anterior, a Constituição dos Estados Unidos prevê ao Congresso o poder de declarar guerra. Dificilmente alguém contestará o fato de que a história deste país é uma história de conflitos armados. De fato, foi - e tem sido - uma nação cujo imaginário e a prática da guerra sempre esteve presente. Daí a afirmação de que a guerra, em seu caráter de excepcionalidade, teria marcado a Constituição, a substância política desta nação. Entretanto, desde 1789, os Estados Unidos declararam guerra onze vezes em apenas cinco ocasiões diferentes: 1812 - Guerra Anglo-Americana; 1846 - Guerra do México; 1898 - Guerra da Espanha; 1917 - Primeira Guerra Mundial (duas declarações, contra a Alemanha e Império Austro-Húngaro); e 1941-42 - Segunda Guerra Mundial (seis declarações, contra Japão, Alemanha, Itália, Bulgária, Hungria e Romênia). E como dito anteriormente, durante a Guerra Fria foram quatro autorizações para uso da força: 1955 - Formosa; 1957 - Egito; 1964 - Vietnã; e 1983 - Líbano. E após isso, vieram as três AUMFs supracitadas. (Freeman, 2007 : 297)

As autorizações para uso da força tomaram o lugar das declarações de guerra, ao menos é o que se pretende demonstrar a partir das contribuições dos estudos seminais para o tema.

Em *Congress and Foreign Policy*<sup>17</sup>, Robert Dahl afirma que em matéria de política externa o Executivo tem a iniciativa, é ele quem propõe; e o Congresso é quem dispõe. A questão é pensada a partir do critério da responsabilidade do Executivo-administrativo perante o Congresso:

*“What is characteristic of public policy in general is even more characteristic of foreign policy - particularly because the President has long enjoyed considerable discretion in this field. Perhaps the single most important fact about Congress and its role in foreign policy, therefore, is that it rarely provides the initiative. Most often initiative springs from the executive-administrative branch. It is an exaggeration perhaps, but one not too wide of the mark, to say that in foreign policy the President proposes, the Congress disposes - and in a*

---

<sup>17</sup> Registro o estranhamento que sinto ao verificar que a obra de Robert Dahl sobre o Congresso e política externa não configure entre a bibliografia básica da imensa maioria dos textos consultados. Na realidade, poder-se-ia afirmar que Dahl adiantou muito dos elementos - e com maior riqueza de detalhes - que anos mais tarde Wildavsky também iria defender em *“The Two Presidencies”*. Neste sentido, o famoso texto de Wildavsky, tido como um marco para o estudo da atuação do Presidente e do Congresso em assuntos exteriores, e incessantemente revisado e revisitado, perderia um pouco de sua originalidade. Aparentemente, a bibliografia recente sepultou a obra de Dahl, por motivos desconhecidos. Obviamente um dos resultados não foi apenas o desconhecimento deste trabalho dentro da literatura latino-americana, mas principalmente dentro da própria literatura norte-americana. Portanto, partindo do reconhecimento da contribuição original oferecida pelo trabalho de Dahl, este tópico se pauta sobre seus elementos analíticos, assim como para a crítica sobre a própria literatura acadêmica; sem com isso pretender esgotar nem a riqueza da obra deste autor, nem desmerecer o trabalho dos outros.

*very large number of highly important decisions about foreign policy, the Congress does not even have the opportunity to dispose. This relationship gives rise to one of the central problems of this book: how the executive-administrative may be held responsible to Congress for the conduct of foreign policy.” (DAHL, 1951: 58)*

Para Dahl, a Constituição norte-americana lança as bases da atuação do Congresso em política externa sobre quatro aspectos, sendo um deles o papel em períodos de guerra: *“American foreign policy rests on (...) the imminent possibility of war, which requires a Congress ready to accept the responsibility of war and beyond that a nation ready to accept wartime sacrifices.”* (Idem: 105; grifo meu)<sup>18</sup>

No período pós-guerra, as causas da assertividade do Executivo já eram bem conhecidas. De fato, a AUMF2002 seria prova das vantagens de relativa ‘unidade’ do Executivo diante da essencial descentralização do Legislativo norte-americano. Observa Dahl:

*“The great influence of the executive-administrative stems from its occasional capacity for unity, from its superior organization for determining what realities exist at any given moment in international politics, and for the position of the President in his party. The executive branch provides most of what leadership there is under the separation of powers. If anyone may properly be called the party leader, it is the President.”* (Idem: 61).

Ele reconhece que a burocracia do Executivo, o número de funcionários, a presença de interesses, e a incontornável inércia de um corpo que precisa ser colocado em movimento, podem ser empecilhos para os objetivos da Casa Branca, mas quando comparados ao funcionamento da máquina do Legislativo, a história é outra. *“However decentralized and uncontrolled the total executive structure appears from the White House, as compared with Congress it is unified, it is decisive, it is expert.”* (Idem: 62)

Apesar de propor uma abordagem processual, Dahl não recusa a importância da Constituição como fator explicativo para a dinâmica da relação de poderes, *“The case for Presidential ‘supremacy’, it might be reasoned, rests on the extraordinary powerful constitutional, administrative, and political position of the Chief Executive”* (Idem: 97). O fato é não atribuir-lhe demasiado peso na explicação.

O discurso a favor da supremacia do Presidente em política externa estava em alta nos primeiros anos de Guerra Fria. O autor propõe um resumo deste discurso:

*“Because contemporary international politics is crisis politics, because we need speed and flexibility in creating and operating our foreign policies, because we need the kind of planning and expertness that are accessible only to an executive, we should delegate to the Chief Executive exclusive responsibility for foreign policy. Only in this way, can we hope for competent policies.”* (Ibidem: 98)

---

<sup>18</sup> “The plain fact is that Congress now exists with certain constitutionally stipulated opportunities for influencing policy. And American foreign policy rests squarely on the kinds of ‘powers’ which constitutional doctrine stipulates for Congress. *American foreign policy rests on government loans and expenditures which require appropriations; on military aid, trade negotiations, resources control, which require enabling legislation; on the existence of military forces in readiness, which requires legislation and appropriations; and on the imminent possibility of war, which requires a Congress ready to accept the responsibility of war and beyond that a nation ready to accept wartime sacrifices.”*

Ainda às portas do final da Segunda Guerra, Dahl parecia já ter compreendido a extensão do seu significado para a política norte-americana. Era a percepção de um marco na relação de poderes. A ordem internacional havia mudado; a América não poderia mais evitar seu lugar no mundo, e o mundo não poderia evitar invadir a América. O resultado, afirma, foi a transformação das bases tradicionais que permitiam distinguir o doméstico do externo. (Ibidem : 105-6) A situação exigia uma resposta à altura. *“Thus in the postwar period the executive evidently began to play up an interpretation of events in Europe as a crisis which the United States had to meet with definite foreign policy measures.”* (Ibidem : 109)

A análise de Dahl sobre o processo de formulação da política externa pelo Congresso e Executivo/administrativo baseia-se em três critérios: *“There are three useful criteria for evaluating the method by which decisions about public policy (including foreign policy) are made: responsibility, agreement, and rationality”*. Grosso modo, poderíamos definir os critérios da seguinte forma: *responsibility* refere-se à obrigatoriedade das lideranças políticas de agir de acordo com a preferência da maioria dos cidadãos; *agreement* diz respeito ao sucesso dos processos de tomada de decisões em alcançar um consenso minimamente satisfatório entre partes informadas na discussão; e *rationality* refere-se à ligação entre os meios e os fins empregados para alcançar as aspirações políticas - seu escopo e sentido são definidos pelos critérios anteriores. (DAHL, 1950 : 4-5). Com efeito, a análise do cientista político levava em consideração o os efeitos observados já no início da década de 1950.

Para Dahl, era inegável a primazia da Casa Branca em obter informações estratégicas. Sua capacidade de coleta de dados e o alcance de suas fontes lhe davam o quase monopólio sobre importantes informações. Já o Congresso, desprovido do serviço dessas organizações, teria “os jornais e o rádio”. Certamente a situação se alterou muito nos últimos anos. Mais uma vez surge a importância das reformas do Legislativo que obrigavam a transparência e o acesso às fontes e a altos funcionários da inteligência. Talvez Dahl tenha exagerado um pouco, mas em tempos de guerras não declaradas, porém consentidas, e atos patrióticos, sua conclusão é válida outra vez. Ou seja, o Executivo reverte o privilégio da informação a seu favor, poder-se-ia dizer, na busca pelos seus objetivos, pelos interesses nacionais. *“Because executive-administrative has the information and provides the leadership, it most formulates the alternatives. (...) What this reality means is that the executive, by and large, determines the scope and nature of the debate”*. (Ibidem : 62-3)

Em posse das informações e da capacidade de divulgá-las de acordo com seus interesses, a Casa Branca conseguiria facilmente o que precisava: o apoio da opinião pública e do Congresso. Com efeito, o Presidente teria o poder de definir - *informando* através de seus discursos, relatórios, agências e departamentos - tanto a percepção do Congresso quanto da opinião pública sobre o “quadro da realidade” [*picture of reality*] das ameaças internacionais para a nação, e quais as alternativas para uma crise.

Por outro lado, mesmo diante das indesejáveis amarras burocráticas ou do devido tempo Legislativo, o Presidente seria capaz de arrastar o Congresso para dentro de uma controvérsia processual até que um acordo ou aliança pusesse fim ao impasse. *“For the President to attempt to deprive Congress of the prerogatives stipulated for it by constitutional doctrine would be to involve foreign policy in a procedural controversy that would certainly shatter any consensus that might otherwise exist for the policy.”* (Ibidem: 106)

A capacidade do Executivo e suas agências de traduzir a realidade dos assuntos internacionais para dentro do debate nacional definiriam a natureza das questões e o escopo das tomadas de decisão pelo Congresso. Deste modo, o autor declara a impossibilidade do Congresso de acompanhar com devida competência (*competency*) os complexos processos de tomada de decisão, e de atuar devidamente sobre a formulação da política externa. Pois, tanto congressistas quanto eleitores teriam seus entendimentos sobre os assuntos internacionais *manipulados*, e assim sendo, não seriam capazes de alcançar o *acordo democrático*. Ou seja, o princípio segundo o qual a comunidade política alcança democraticamente um consenso como fruto da conjugação de interesses individuais e gerais. Para a teoria democrática defendida por Dahl nesta obra, este é um ponto crucial para a realização de um regime democrático guiado pela razão. (DAHL, 1950: 69-106)

A partir do critério da *responsabilidade*, Dahl critica a dependência que o Presidente teria da interpretação da realidade internacional por seus assessores para assuntos externos. Dahl questiona o princípio administrativo da nomeação de altos assessores, confrontando-o com o princípio da *responsabilidade democrática* (DAHL, Idem: 103-5) De qualquer forma, a população não teria participado diretamente sobre a seleção dos mesmos. Sendo assim, a impossibilidade de o Congresso participar efetivamente sobre o processo decisório, somada à ausência de uma *responsabilidade* do Presidente e de seus assessores diante dos interesses da nação configurariam o quadro antidemocrático da política externa. O resultado seria uma política externa sem *racionalidade* democrática, ou seja, políticas cujos objetivos (fins) não condissessem com a origem do poder soberano legítimo - o povo.

Por conseguinte, a partir dos critérios apresentados acima, Robert Dahl conclui que a democracia norte-americana estaria diante da ameaça de um Presidente que exerceria o poder de “ditador constitucional” (*constitutional dictator*) sobre assuntos de política externa. (DAHL, 1950 : 107-121)<sup>19</sup>

Por fim, Dahl faz uma pergunta que se encaixa perfeitamente com a crítica que viria a ser feita ao processo decisório da política externa décadas mais tarde:

*“Suppose the Chief Executive and his aides were to decide that a preventive war had become indispensable to national survive. Suppose the Congress and the electorate did not share this view. Suppose, finally, that the President and his aides appeared at a hastily summoned, closed meeting of Congress and informed it that Russia war planes were about to begin winging their way to the United States with quantities of atomic bombs. What would Congress do? Indeed, what could Congress do?”* (Ibidem : 116, grifo no original)

A pergunta de Dahl é muito sugestiva para pensarmos o processo decisório que levou à guerra contra o Iraque.

O pesquisador James Lindsay põe a questão em termos mais recentes.

---

<sup>19</sup> Interessante notar a recorrência desta constatação nos estudos mais recentes. Cita-se, por exemplo, que anos mais tarde, ao analisar a maneira com se deu a atuação do Presidente Bill Clinton, ao enviar tropas americanas para a Bósnia em 1995 mesmo sob a ameaça de corte no orçamento militar pelo Congresso, Louis Fisher concluiu: “No matter ‘what Congress does’ (...) the President may do whatever ‘he feels’. Under this political system and distribution of power, Congress does not exist as an independent branch. It is not remotely coequal. The checks and balances essential to constitutional government disappear.” (FISHER, 2004 : 190)

Acredita que as fontes dos poderes do Legislativo e do Executivo estão garantidas e inalteradas na Constituição, não estando aí as reais causas explicativas da dinâmica da relação entre os dois poderes, mas no contexto das ações políticas. *“To understand why congressional activism on foreign policy varies overtime, it is necessary to leave the realm of Law and enter the realm of politics.”* (LINDSAY, J., 2003 : 532) Ou seja, seria a percepção que o Congresso e a sociedade civil organizada (grupos de interesses) teriam da segurança uma das determinantes da relação. Por outro lado, as ações do Congresso poderiam avançar ou recuar de acordo com os sucessos e fracassos do Presidente em seus empreendimentos externos.

A tese de Lindsay pode ser resumida na seguinte fórmula: *“Simply put, times of peace and Presidential missteps favor congressional defiance. Times of war and Presidential sucés favor congressional deference.”* Dois pontos importantes da fórmula de Lindsay relacionam a hipótese aos fatores. Primeiramente, o Congresso seria influenciado pela opinião pública e por grupos de interesse (as eleições periódicas a cada dois anos para as câmaras do Parlamento são um bom exemplo desta pressão). Portanto, relaciona-se à lógica da própria instituição e do processo político. Refere-se à natureza do Congresso: *“[Congressmen] are also profoundly aware that being on the wrong side of that shift could hurt them come next election”*. Além disso, dadas as vantagens institucionais do Presidente para assuntos externos, a força do Congresso também dependeria dos sucessos e fracassos do Presidente em questões de política externa. *“A second, and interrelated, factor is how well the President’s foreign policy initiates work.”* (Idem : 531-3), o que refere-se aos limites do Congresso.

Cumprir notar que na terceira e última parte de *Congress and Foreign Policy*, Dahl deixa muito claro quais são suas intenções. Através da defesa do fortalecimento do Legislativo frente às iniciativas do Executivo em política externa, ele espera *“[T]ry to force the evolution of a new pattern of decision-making in foreign policy - a pattern in which preferences and reality views of citizens, Congress, and executive-administrative can mesh in such a way as to increase the probabilities of responsible leadership, agreement, and competence in the making of foreign policy.”* (.65). Para enfrentar os desafios de uma ditadura plebiscitária e da violência internacional de sua época, Dahl se mantém firme na defesa de um institucionalismo liberal. O Congresso, afirma o autor, tem um particular papel vital neste processo.

Agora, entretanto, é preciso verificar a hipótese sobre o estudo de caso da AUMF2002 e demonstrar em que medida o trabalho de Dahl auxilia na compreensão e expansão das questões latentes deste objeto. Ou, de acordo com as palavras de Lindsay: *“The return of deferential Congress after September 11 was another chapter in the fluctuating balance of power in executive-legislative relations on foreign policy. The reason for this ebb and flow lies not in the Constitution but in politics. (...) the 2002 Iraq Resolution, the USA Patriot Act, and other issues illustrates the nature of, and limits to, congressional deference”* (LINDSAY, 2003 : 530)

## **Análise e verificação da hipótese a partir dos resultados de pesquisa**

Alguns estudiosos do tema preferem ressaltar o aspecto restritivo que uma decisão legal pode adquirir sobre a atuação de determinado ator. Quando o Congresso aprovou a WPR fez mais do que enquadrar a questão em moldes relativamente definidos. Além de buscar definir os



limites de um 'poder' dividido com o Executivo, a resolução tinha por objetivo 'direcionar' as ações do Presidente. Ao menos para o pesquisador Gordon Silverstein, a WPR cumpria parcialmente sua função. No momento em que escreveu, apenas a AUMF de 1991 havia sido aprovada. Apesar de indicar certa preocupação com uma possível volta da assertividade da Casa Branca, ou "retorno à prerrogativa do Executivo" como prefere, o autor demonstra ainda acreditar na possibilidade da WPR contribuir positivamente para o ajuste da balança de poder:

*"The fact that it hasn't been tested doesn't necessarily mean that the War Power Resolution hasn't had any impact. Its very existence has influenced executive behavior. Presidents from Ford through Bush [1989-93] have had to explicitly state that they did not accept the strictures of the WPR. Each time they deployed troops, they filed reports with Congress that were consistent with the Act's requirements, stating meanwhile that these reports in no way constituted acceptance of the WPR or its constitutionality. Unlike Congress, which with the exception of the hearing in 1988 generally left the war powers issue dormant, the executive continued to define a constitutional role and a constitutional interpretation of war powers that built on the executive prerogative interpretation." (SILVERSTEIN, 1997: 132-3)*

Silverstein acertou ao afirmar que nos anos que se seguiram à sua aprovação, a WPR foi incorporada aos procedimentos do Executivo na exigência de reportar ao Legislativo, embora a contragosto, sua atuação militar. Contudo, a WPR não alcançou seu objetivo central. A guerra contra o Afeganistão e a Segunda Guerra do Golfo - mais precisamente - explicitaram a capacidade do Executivo de impor seu "quadro da realidade" [*picture of reality*] ao Congresso em relação à política de segurança e defesa.

Para o cientista político Karl Schonberg, quando a questão é observada historicamente, fica claro que o Congresso vem perdendo sua autoridade sobre assuntos de segurança e defesa nacional. Logo, as recentes guerras no Afeganistão e Iraque seriam apenas parte de uma série de decisões tomadas unilateralmente pelos Presidentes em detrimento da autoridade congressional. De acordo com Schonberg, a percepção de que as autorizações para uso da força evidenciarium uma tendência da assertividade do Executivo sobre o Legislativo em assuntos externos remeteria ao final da Guerra Fria.

Todavia, a tendência do Presidente em assumir a proeminência nas tomadas de decisão sobre segurança e defesa não teria cessado com o fim do conflito bipolar, pelo contrário, ela teria se aprofundado: *"it did not end with the Cold War. In fact, the liberty with which Presidents have engaged in military intervention, and the willingness of Congress to defer to their authority, have grown even further since the collapse of the Soviet Union."* (Idem, p.123)

De fato, Schonberg reconhece que durante as administrações que se seguiram aos anos de Guerra Fria o uso da força militar foi intensificado:

*"President Bill Clinton used force abroad more often than any President in living memory, and while there was no war on the scale of Vietnam in the last decade, the use of cruise missiles, air strikes, and the deployment of tens of thousands of troops into unstable regions became increasingly commonplace. None of the uses of force*

*during Clinton's tenure was explicitly authorized by Congress.*<sup>20</sup>  
(Ibidem)

O período que se iniciaria com a aprovação do uso da força contra o Iraque em 1991 (AUMF1991) e se estenderia até a aprovação da AUMF2002, teria agravado a tensão entre Congresso e Presidente nas tomadas de decisão sobre uso da força.

Gordon Silverstein esclarece que a aprovação da AUMF1991 teve como resultado o retorno às prerrogativas do Executivo que remetiam à época da Segunda Guerra Mundial: *"They authorized the use of force and did so explicitly outside the context of the War Powers Resolution. By doing so without amending or repealing the Act, they again added to the legal and legislative precedents that President since the Second World War have been able to use to establish the foundation of an executive prerogative interpretation of the Constitution in foreign policy."* (SILVERSTEIN, 1997 : 134) O Presidente teria recuperado os mesmos poderes em matéria de segurança que deteve durante o período em que vigorava o estado de guerra declarado pelo Congresso em 1941 - importante é notar que os mesmo poderes são reclamados pelo Executivo, e aprovados pelo Legislativo, no texto da AUMF2002.

Alguns setores da Casa Branca entendiam que a AUMF1991 não estabelecia um prazo limite para as operações militares no Iraque, e, portanto, após o intervalo de alguns anos, essas operações poderiam ser retomadas em 2003 com base na mesma resolução. Contudo, uma nova resolução foi aprovada em 2002. De qualquer forma, seu texto apoiava-se na resolução anterior. Por conseguinte, a Casa Branca reclamou os mesmos poderes de outros tempos. Mais uma vez, o Executivo apoiava suas ações sobre os poderes ilimitados de tempos de guerra (não) declarada.

Mas então, quais seriam os possíveis impactos sobre as relações de poder entre Legislativo e Executivo ao se referenciar na WPR as autorizações para uso da força? Gordon Silverstein enumera três:

*"The War Powers Resolution remains the Law, giving (...) congressional sanction to executive autonomy in the use of force, at least for a period of 60-90 days. This matters in three ways: 1) It provides a legislative precedent that future legislations will be less willing to reserve. 2) it may well eliminate a strong argument within the executive branch against unilateral use of force. No longer, the argument would go, will the President have to explain why he exceeded his constitutional authority, now he needs only point to the War Powers Resolution and argue that he has full legislative, and therefore constitutional, authority to act. 3) it may well provide a judicial precedent should the courts ever take the opportunity to decide a powers case."* (SILVERSTEIN, 1997: 137)

Na verdade, nenhum dos três pontos levantados pelo autor parece ter se realizado até agora. A prova está no 11 de Setembro e seus frutos.

Louis Fisher é atualmente um dos principais debatedores sobre poder de guerra nos EUA. Seu trabalho é marcado pelas críticas do abuso de autoridade do Executivo. Seu livro *Presidential War Powers* é uma interessante fonte para os detalhes, debates e documentos ligados ao compli-

---

<sup>20</sup> O fato de que alguns episódios de uso da força não foram "explicitamente" aprovados pelo Congresso pode vir a ser explorado pela pesquisa. Adianta-se que o debate refere-se a resoluções que não autorizaram o uso da força mais *permitted* o seu emprego devido à linguagem empregada no documento.

cado processo de aprovação da AUMF2002. Ao analisar os memorandos enviados pela Casa Branca ao Presidente, identifica as justificativas que iriam ancorar a posição deste nos meses que antecederam a votação no Congresso:

*“the administration announced that President Bush did not need authority from Congress to mount an offensive war against Iraq. The White House Counsel’s office offered a broad reading to the President’s powers as Commander in Chief and argued that the 1991 Iraq Resolution provided continuing military authority to the President.”*

Defender que o comandante em chefe teria o poder de ‘continuar’ uma guerra sancionada e concluída há dez anos é o que leva Fisher a afirmar que o Presidente gozaria do status de um monarca. *“The framers made the President Commander in Chief, not a monarch.”* (FISHER, 2004 : 215)

Quando analisa o processo de convencimento e tomada de decisão no Congresso para a aprovação da AUMF2002, Fisher conclui que o Congresso não decidiu de fato sobre a guerra, mas delegou a decisão ao Presidente. *“It would be incorrect to say that Congress decided on war. It decided only that President Bush should decide.”* (Idem, 211)

Uma análise sobre as pesquisas de opinião pública, lançadas pela The Gallup Organization às vésperas da votação da AUMF2002, revela alguns dados interessantes. A maioria dos eleitores era a favor do envio de tropas para derrubar o regime de Saddam Hussein. Quando perguntados se julgavam que o Congresso deveria dar ao Presidente “autoridade ilimitada para usar a ação militar contra o Iraque quando ele achar necessário”, o resultado refletia o mesmo comportamento dos congressistas na votação da AUMF2002: a grande maioria dos eleitores republicanos era a favor da autorização, mas a maioria dos democratas era contra. Outro dado interessante refere-se à pergunta sobre a quem caberia a decisão final de invadir o Iraque - o Presidente ou o Congresso: mais uma vez os republicanos se colocaram a favor do Presidente Bush e os democratas ao lado do Congresso.

Com efeito, as mesmas tendências observadas nas pesquisas de opinião pública se verificaram no resultado final da votação em ambas as Casas, entre 10 e 12 de Outubro. Os parlamentares republicanos votaram em peso pela aprovação da AUMF2002, e os democratas - embora menos unidos - votaram contra. Por conseguinte, sendo os republicanos a maioria na Câmara dos Representantes e no Senado, a autorização passou. No dia 5 de Novembro, vinte dias após as votações no Congresso, vieram as eleições legislativas. O resultado é que 82% dos 435 representantes de ambos os partidos foram reeleitos; e 70% dos senadores candidatos também mantiveram seus cargos.<sup>21</sup>

A AUMF2002 foi aprovada por 297 (68,6%) votos a favor e 133 (30,7%) contra na Câmara dos Representantes<sup>22</sup>, e 77 (77%) votos a favor e 23 (23%) contra no Senado.<sup>23</sup> Importante destacar que tanto na Câmara

---

<sup>21</sup> Informações disponíveis em: [http://clerk.house.gov/member\\_info/electionInfo/2002/2002Stat.htm](http://clerk.house.gov/member_info/electionInfo/2002/2002Stat.htm) Último acesso em 04/12/11

<sup>22</sup> 107th Congress-2nd Session 455th Roll Call Vote of by members of the House of Representatives. Disponível em: <http://clerk.house.gov/evs/2002/roll455.xml> . Acessado em: 16/05/2010.

<sup>23</sup> 107th Congress-2nd Session 237th Roll Call Vote by members of the Senate. Disponível em:

dos Representantes, quanto no Senado, os Democratas representaram respectivamente 95% das rejeições.

Na análise realizada por Lindsay, o peso da opinião pública foi determinante para o comportamento dos congressistas. No entanto, a crítica focada sobre o corpo do Legislativo diminui a responsabilidade da Casa Branca nesse episódio. De acordo com sua interpretação, não muito diferente de Wildavsky nesse sentido, os congressistas seriam reféns desinteressados da situação, agindo racionalmente tendo em vista a reeleição, e, portanto, evitando se envolverem em polêmicas. Esse é um aspecto importante da lógica política das instituições norte-americanas, porém não é o mais relevante. Considerando a estrutura do argumento de Lindsay, a principal variável determinante do comportamento do Congresso é a opinião pública, mas não se pode esquecer que, ainda de acordo com o autor, a opinião pública reúne-se em torno da figura do Presidente em tempos de crise; portanto, a postura do Executivo interfere sobre o comportamento do Legislativo ao informar a opinião pública. Tem-se novamente uma análise que incide sobre o papel central do Executivo sobre a ‘democrática’ decisão de ir à guerra.

É necessário ressaltar que Lindsay também atenta para a possibilidade de ser negado o uso da força ao Executivo. Neste caso, os assessores do Presidente não descartavam a possibilidade de utilizar outros recursos para colocar seu plano de segurança em prática. Uma vez mais o comandante em chefe seria convocado:

*“both parties began arguing that the administration could not taken the country to war without congressional approval. The White House’s initial response was the 1991 Gulf War resolution, the September 11 resolution, and the President’s inherent powers as commander in chief made that step unnecessary.”* (LINDSAY, 2003: 543)

De fato, a AUMF2002 cita a resolução 668 do Conselho de Segurança e a AUMF1991 para embasar a sua aprovação:

*‘Whereas in December 1991, Congress expressed its sense that it “supports the use of all necessary means to achieve the goals of United Nations Security Council Resolution 687 as being consistent with the Authorization of Use of Military Force Against Iraq Resolution (Public Law 102–1),” that Iraq’s repression of its civilian population violates United Nations Security Council Resolution 688 and “constitutes a continuing threat to the peace, security, and stability of the Persian Gulf region,” and that Congress, “supports the use of all necessary means to achieve the goals of United Nations Security Council Resolution 688”.’*

Nancy Kassop identifica dois aspectos do processo de aprovação da AUMF2002. Primeiro, que a decisão do Presidente teria sido favorecida pela situação em que se encontrava o Congresso: diante das eleições, os dois partidos, nas duas casas do Legislativo, estavam reféns da linguagem empregada pelo Executivo para definir a ameaça que o Iraque representava para os norte-americanos. Segundo, de que a decisão de invadir o Iraque já havia sido tomada alguns dias após os ataques de 11 de setembro, e que não havia *nada* que o Congresso pudesse fazer para evitá-la. (KASSOP, 2003:523-4) A decisão já teria sido tomada nos primeiros anos da década de 90. Alguns dos setores conversadores do Executivo teriam visto na necessidade de uma resposta ao 11 de Se-

---

[http://www.senate.gov/legislation/LIS/roll\\_call\\_lists/roll\\_call\\_vote\\_cfm.cfm?congress=107&session=2&vote=00237](http://www.senate.gov/legislation/LIS/roll_call_lists/roll_call_vote_cfm.cfm?congress=107&session=2&vote=00237) . Acessado em: 16/05/2010.

tembro a oportunidade de concluir o que haviam começado. Em certa medida, a Casa Branca não estaria pedindo permissão, estaria apenas informando o Congresso que levaria o país à guerra.

O critério de responsabilidade democrática anteriormente apresentado na teoria de Dahl poderia ser facilmente aplicado para o caso da invasão do Iraque. A afirmação de David Kennedy vai neste sentido:

*“In such a system, who does decide to make war, to kill these people? Who decides how many troops ‘we need’ to deploy Iraq? The President says he decides simply by listening to the military professionals on the ground. But, do we believe him? Or is he saying that strategically? And what are they thinking - or saying - when they advise him?”* (KENNEDY, 2006: 150)

Representando a ala mais conservadora do governo republicano, Donald Rumsfeld, secretário de Defesa na época dos atentados de 11 de Setembro, há muito tempo vinha deixando claro em seus discursos quais deveriam ser os objetivos estratégicos dos EUA no Oriente Médio. Personagens como ele, que afirmam que o Presidente George W Bush ‘consultou’ o Congresso antes de decidir se iria para a guerra no Iraque, operaram a importante função de criar um arcabouço jurídico-explicativo para legitimar a atuação assertiva do Presidente. No memorando “Sovereignty and Anticipatory Self-Defense”, enviado ao Presidente Bush em 24 de Agosto de 2002, Rumsfeld discorre sobre a necessidade de uma ação preventiva frente à ameaça das armas de destruição em massa produzidas pelo estado iraquiano. Contudo, reconhece que há impedimentos a uma ação unilateral imediata capitaneada pelo chefe do Executivo. Declara: *“These considerations [Guerra preventiva] lead inevitably to a doctrine of anticipatory self-defense. Nevertheless, this doctrine is unsettling to many people, and for good reason. It appears to authorize the unchecked use of military power against any country that the U.S. President dislikes or suspects.”* O secretário alerta ainda, *“Americans can easily sympathize with this concern”*, e aponta fonte desta desconfiança na tradição do pensamento político norte-americano, expresso na Constituição:

*“The fear of unchecked power resonates deeply in the American political tradition - if there was one thing our Founding Fathers feared, it was the idea of unchecked political power. The U.S. Constitution was therefore constructed as a system of checks and balances.”*

Além disso, reconhece que os líderes do governo também entendem que a autodefesa antecipatória aparenta introduzir *“a certain instability and unpredictability into the international system”*. Contudo, Rumsfeld chega à conclusão de que todos esses problemas têm uma fonte comum, e que a busca por colocar um fim a ela legitima toda ação preventiva - inclusive uma guerra unilateral: *“the source of that problem is the proliferation of weapons of mass destruction, of which the doctrine of anticipatory self-defense is the inevitable result.”* Agora que já se definiu o resultado do jogo, convocam-se os jogadores: *“The existence of two relatively equal centers of power - the President and the Congress - makes it likely that American military power will be exercised in a deliberate manner.”*<sup>24</sup> Se são esses os assessores do Presidente para assuntos de segurança, membros do Conselho Nacional de Segurança e, portanto, formuladores

---

<sup>24</sup> **Sovereignty and Anticipatory Self-Defense**, To: President George W. Bush From: Secretary of Defense Donald Rumsfeld. August 24, 2002. Disponível em: <http://library.rumsfeld.com/doclib/> Acessado em: 01/12/11

da política externa norte-americana e sua grande estratégia<sup>25</sup>, não resta dúvidas de que o uso da força seria aprovado.

Então, por que pedir ao Congresso a autorização para ir à guerra contra o Iraque se o Presidente já tinha em mãos a autorização de 1991? Especialista na história norte-americana, Andrew Rudalevige responde: *“The original resolution authorized the President to use force to implement UN demands that Iraq withdraw from Kuwait and restore the status quo ex ante. Using it to justify invasion and regime change was stretch.”* Expandir as operações de controle sobre a zona de exclusão aérea para uma invasão iria subverter “o espírito da resolução e seus valores constitucionais”, não haveria motivos para repelir um ataque iminente, assim como afirmar que não havia tempo para o debate parlamentar. (RUDALEGIVE, 2006 : 219-220)

O arquivo *Congressional Record* oferece uma valiosa fonte de informações para quem estiver interessado nos debates dos parlamentares da Câmara dos Representantes e do Senado. As leituras dos registros de 10 a 14 de Outubro, data da aprovação da resolução nas duas casas, esclarece em que termos a autorização foi colocada pelos parlamentares. Como se sabe, seus discursos estavam carregados do temor pela existência de armas biológicas e de destruição em massa, e de um possível ataque do Iraque aos Estados Unidos.

Durante o debate, poucas foram as vozes dissonantes que colocavam em cheque a credibilidade das informações transmitidas pelas agências do Executivo. Cabe destacar a fala da representante democrata Barbara Lee<sup>26</sup>, que, ao propor uma emenda que barraria a aprovação para uso da força (proposta que perdeu por 72 a favor e 355 contra), declarou:

*“We do not need to rush to war, and we should not rush to war. (...) If the United States truly faced an imminent attack from anywhere, the President has all of the authority in the world to ensure our defense based on the Constitution, the War Powers Act and the United Nations Charter. Our own intelligence agencies report that there is currently little chance of chemical and biological attack from Saddam Hussein on U.S. forces or territories. But they emphasize that an attack could become much more likely if Iraq believes that it is about to be attacked. This is a frightening and dangerous potential consequence that requires sober thought and careful reflection.”<sup>27</sup>*

Outras falas, entretanto, colocavam a questão a partir da perspectiva do poder de guerra e reconheciam a continuidade de uma política de segurança que teria se iniciado com a Primeira Guerra do Golfo. O representante John M. Straat Jr., um dos poucos democratas a se posicionar favorável à resolução, declarou:

*“Some will say, I know, that this resolution depends too heavily on the Security Council. But the precedent it follows is the one that was set by the first President Bush in 1990–1991, an action that I have*

---

<sup>25</sup> O pacote “Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act”, aprovado pelo Congresso em 1986, emendou o “National Security Act of 1947”, estabelecendo a obrigatoriedade da entrega anual de relatórios sobre a grande estratégia do país. O relatório é aprovado pelo Conselho Nacional de Segurança, e em seguida é enviado aos parlamentares. Em 2001-2002, o CNS era composto pelo Presidente Bush, Dick Cheney, Paul O’Neill, George Tenet, Condoleezza Rice, Colin Powell, Donald Rumsfeld, Hugh Shelton, and Andrew Card. Para Don Snider e John Nagl, o objetivo dos relatórios é informar e direcionar as tomadas de decisão em assuntos estratégicos. (SNIDER and NAGL, 2001)

<sup>26</sup> A representante democrata Barbara Lee foi a única parlamentar a votar contra a aprovação da AUMF2001, que contou com 420 votos favoráveis.

<sup>27</sup> *Congressional Record*, 148. No. 133 H7740 (daily ed., October 10, 2002).

*voted for and supported. Within days after Iraq's invasion of Kuwait, President Bush defined his goal as nothing less than a new world order. He turned to the United Nations first and sought a series of Security Council resolutions culminating in Resolution 678, which authorized the use of force. He obtained all of these Security Council resolutions with the apparent and evident support of Congress but without an actual and expressed war powers resolution until just days before the war.*<sup>28</sup>

Por fim, quando submetida à luz desses fatos, os três pontos sugeridos por Silverstein para compreender a contribuição da WPR são colocados em questão. Diferentemente do que se afirmava à época, a Casa Branca não apenas parece teria sentido pouco o constrangimento criado pela resolução sobre a forma de executar sua política externa, como o Presidente fez aprovar outras duas autorizações de guerra. Uma sem inimigo certo, a outra sem justificativas reais, e ambas sem prazo para acabar. Possível marco regulatório na relação de poderes entre Congresso e Executivo, a WPR tinha diante de si apenas o caso da AUMF1991 quando Silverstein escreveu. Muito provavelmente, o autor acreditava que essa aprovação suscitaria o retorno ao debate dos poderes previstos na Constituição nas esferas do Legislativo e do Judiciário; o que resultaria na tentativa de restabelecer o equilíbrio da balança de poderes. Não poderia ter sido mais diferente. Com efeito, os atentados de 11 de Setembro pegaram os parlamentares de surpresa. No intervalo de apenas 13 meses aprovaram duas resoluções para uso da força.

Mas em nenhum desses casos o constrangimento ou controle parece ter impedido o Executivo de agir conforme suas próprias diretrizes. Enfim, mesmo Silverstein reconhece que o verdadeiro poder do Congresso não está na imposição de uma resolução que tente regular ou limitar as ações do Executivo. O verdadeiro poder do Congresso estaria no seu poder orçamentário, de barganha, de veto, ou impeachment, o que Silverstein chama de "métodos tradicionais" (*traditional tools*). E reconhece por fim o último guardião da Constituição: a Suprema Corte. *"In the end, Congress might well have been better able to achieve its ends through the case of tradition tools and political negotiation. That way, if a case wound up in court, the justices would have to interpret the Constitution rather than the statute. But the statute is law, and that is where the Court is likely to begin and, probably, to end its analysis as well."* A Suprema Corte restabelecendo, por si só, os poderes do Congresso em política externa? Responderia Dahl: Improvável. Mas este aspecto da questão foge ao objetivo deste artigo que visou apresentar e situar o poder de guerra dentro do debate político da relação de poderes entre Congresso e Presidente dos EUA.

Mais recente que os trabalhos de Robert Dahl, o famoso livro de Arthur M Schlesinger Jr., *The Imperial Presidency*, de 1973, foi outro importante marco para os estudos sobre Executivo. A ideia de um Presidente com poderes imperiais foi revisitada pelo autor na nova introdução à obra, de 2004. *"When the constitution balance us upset in favor of Presidential power and the expense of Presidential accountability, the presidency can be said to become imperial."* Após uma análise detida sobre o sentido da aprovação das duas AUMFs e o Ato Patriota na história dos Estados Unidos, para Schlesinger é claro o impacto do 11 de Setembro sobre atribuições de poderes jamais exercidas pelos Presidente norte-americano, colocando o próprio princípio da separação de poderes sob uma tensão insuportável. (SCHLESINGER, 2004 : xxiv)

---

<sup>28</sup> *Congressional Record*, 148. No. 131 H7190 (daily ed., October 8, 2002).

Ditador constitucional, presidência imperial, monarquia presidencialista, muitos foram os termos cunhados pela bibliografia para se referir à atuação do Presidente da República sobre política externa. Ainda que de forma breve, o estudo sobre alguns dos fatores que envolveram a concepção e aprovação da AUMF2002 evidencia seu lugar dentro do longo debate sobre separação de poderes e prerrogativas constitucionais. Não obstante, se a hipótese geral de que tempos de crise favorecem a supremacia do Presidente, a AUMF2002 parece sugerir a perenidade do quadro de excepcionalidade que reina sobre a política externa norte-americana a longas décadas.

## CONSIDERAÇÃO FINAIS SOBRE PODER DE GUERRA E DEMOCRACIA

Poder-se-ia apontar o momento em que a análise política de Dahl se encontra com algumas das conclusões a que chegaram alguns dos autores liberais apresentados: o fortalecimento do Congresso frente ao Executivo, como consequência da desconfiança ou descrença sobre o mesmo. Isto é, a defesa por uma hipotética restauração do equilíbrio ideal entre ambos os poderes (ainda que aquilo que entende-se por “ideal” seja justamente o foco das divergências entre esses autores). Para os defensores da democracia representativa, razão da vontade geral da nação norte-americana, é através do processo democrático, característica do Parlamento por excelência, que deve ser decidida, ainda que lentamente, a política externa da nação. Para esses autores, e especialmente para Dahl, o verdadeiro processo decisório em uma democracia deve se dar pela discussão (*decision-making by discussion*), pois somente assim vencer-se-iam os ‘obstáculos no caminho para a razão’.

Com efeito, a atuação militar dos EUA no mundo cresceu exponencialmente a partir da década de 70, mas aumentaram também os mecanismos de controle e vigilância sobre essas operações, tanto a partir de dentro quanto de fora. A WPR adquiriu um sentido único na história da separação de poderes dos Estados Unidos. Foi uma tentativa mais ou menos bem-sucedida de conter a atuação independente do Presidente. Intencionalmente ou não, adquiriu o sentido de uma estratégia do Legislativo de tentar enquadrar todo o escopo dos poderes presidenciais para assuntos de segurança e defesa em um conceito único e acabado: o ‘poder de guerra’ (*war power*). Deste modo, impunham-se limites criando barreiras para um conceito ‘fechado’. Tudo o que o Presidente fizesse a esse respeito deveria ser enquadrado nesta caixinha conceitual, juridicamente definida, e politicamente concebida. Seria preciso realizar outra pesquisa para se verificar o real interesse por trás do processo de criação do conceito de ‘poder de guerra’ e como ele pretendia constranger as ações abusivas do Executivo. Se esta hipótese se confirmar, teremos dado um passo adiante na confirmação de que mesmo estando em desvantagem, o Congresso teria conseguido com relativo grau de sucesso impor um novo modelo de atuação à Casa Branca; obrigando-a, de fato, a ajustar os termos e a linguagem na condução de suas políticas.

Entretanto, ao não desafiarem diretamente as interpretações constitucionais assertivas do Executivo sobre a WPR, os congressistas acabaram por contribuir para o seu fortalecimento. Silverstein resume a situação: “*Some no doubt welcome the default of power back to the executive, and others simply hoped that when needed, the resolution would be effective. But most in Congress simply ignored the resolution.*” (SILVERSTEIN, 1997 : 133) Acrescente-se ainda que os congressistas não ignoram apenas o sentido jurídico da resolução e os mecanismos de controle que ela criou; mas ignoram também seu sentido político. A WPR surgiu em meio



ao efervescente período de mobilizações e protestos sociais. Foi resultado de um oportuno momento de tentativa de restabelecimento do frágil equilíbrio institucional.

Portanto, diferentemente do que boa parte dos analistas tem afirmado, do ponto de vista da natureza da relação do Congresso com o Presidente, o 11 de Setembro, pensado enquanto um episódio carregado de medidas políticas, não representou um marco significativo na situação política das instituições norte-americanas. Pelo contrário, o que esta pesquisa demonstrou foi um maior grau de continuidade das condições que já se verificavam após a Segunda Guerra Mundial, isto prova que a questão é estrutural, portanto política e não jurídico-normativa apenas. Não será uma medida legal, como afirmam muitos dos liberais e conservadores, que irá resolver a situação. Embora haja a compreensão de que essas iniciativas possam transformar a forma da relação, não há garantias de que alterarão a essência necessariamente ocasional, e talvez autoritária, da relação de poderes do estado norte-americano.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACKERMAN, Bruce. "This Is Not a War". **The Yale Law Journal**, Vol. 113, No. 8 (Jun., 2004), pp. 1817-1907.

AUTHORIZATION FOR USE OF MILITARY FORCE AGAINST IRAQ RESOLUTION OF 2002 (Pub.L. 107-243, 116 Stat. 1498, enacted October 16, 2002, H.J.Res. 114)

BRADLEY, Curtis A. and GOLDSMITH, Jack L. "Congressional Authorization and the War on Terrorism". **Harvard Law Review**, Vol. 118, No. 7 (May, 2005), pp. 2047-2133.

DAHL, Robert. **Congress and Foreign Policy**. New York : Harcourt, Brace and Company, 1950.

FISHER, Louis. "Deciding on War against Iraq: Institutional Failures". **Political Science Quarterly**. Vol. 118, No. 3 (Fall, 2009), pp. 389-410.

\_\_\_\_\_. **Presidential War Power**. Lawrence : University Press of Kansas, 2<sup>nd</sup> ed., rev, 2004.

GRIMMETT, Richard F. *Instances of Use of United States Armed Forces Abroad, 1798-2010*, Congressional Research Service, R41677, March 10, 2011. p.i

HAMILTON, L. H. e VAN DUNSEN, M. **Making the Separation of Powers Work**, *Foreign Affairs*, vol. 57, Fall, 1978.

HASTEDT, G. **Encyclopedia of American Foreign Policy**. New York : Facts on File, 2004.

KENNEDY, David. **Of War and Law**. Princeton : Princeton University Press, 2006.

KASSOP, Nancy. "The War Power and Its Limits". **Presidential Studies Quarterly**, Vol. 33, No. 3 (Sep., 2003) pp. 509-529.

KATZ, Richard. **Political Institutions in the US**. Oxford : Oxford University Press, 2007.

KENNEDY, David. **Of Law and War**. Princeton : Princeton University Press, 2006.

LINDSAY, James M. **Deference and Defiance: The Shifting Rhythms of Executive-Legislative Relations in Foreign Policy**. *Presidential Studies Quarterly*, 33, 2003 pp. 530-546.

MADISON, James. HAMILTON, Alexander. JAY, John. **The federalist : a commentary on the constitution on the United States**. New York : The Modern Library, 1987.

MANN, Thomas E. (org.) **A Question of Balance: the President, the Congress and Foreign Policy**. Washington : Brookings, 1990.

MARTIN, M. **Dictionary of American history : with the complete text of the Constitution of the United States**. New York : Dorset, 1989.

MUNCK, G L. & SNYDER, R. "Robert A. Dahl.: Normative Theory, Empirical Research, and Democracy". In: *Passion, Craft, and Method in Com-*

*parative Politics*. John Hopkins University Press, 2007.

MUSKIE, Edward. RUSH, Kenneth. THOMPSON, Kenneth. **The President, the Congress and Foreign Policy**. Lanham : University Press of America, 1986.

ORNSTEIN, Norman J.; MANN, Thomas E. **When Congress Checks Out**. *Foreign Affairs* V. 85 no. 6 (November/December 2006) pp. 67-82.

“Recapturing the War Power”. **Harvard Law Review**, Vol. 119, No. 6 (Apr., 2006), pp. 1815-1837.

RUDALEVIGE, Andrew. **The New Imperial Presidency: Renewing Presidential Power After Watergate**. Ann Arbor : University of Michigan Press, 2006.

RUMSFELD, Donald. **Sovereignty and Anticipatory Self-Defense**, To: President George W. Bush From: Secretary of Defense Donald Rumsfeld. August 24, 2002. Disponível em: <http://library.rumsfeld.com/doclib/> Acessado em: 01/12/11

SCHLESINGER, Arthur M Jr. **The Imperial Presidency**. New York : Mariner Books, 2004.

SCHONBERG, Karl K. “Global Security and Legal Restraint: Reconsidering War Powers after September 11” **Political Science Quarterly**. Vol, 119, No. 1 (Spring, 2004) pp. 115-142.

SILVERSTEIN, Gordon. “Bush, Cheney and the Separation of Powers: A Lasting Legal Legacy?”. **Presidential Studies Quarterly**. Vol. 39, No. 4 (Dec., 2009) pp. 878-895.

\_\_\_\_\_. **Imbalance of Powers - Constitutional Interpretation and the Making of American Foreign Policy**. New York : Oxford University Press, 1997.

SNIDER, Don D. and NAGL, John A. “The National Security Strategy: Documenting Strategic Vision” In: **US Army War College Guide to Strategy**. Pennsylvania : US Army War College, 2001.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **La démocratie en Amérique**. Paris : Presses Universitaires de France, 1980.

TOINET, Marie-France. **Le Système Politique des États-Unis**. Thémis Science Politique - Paris : Presses Universitaires de France, 1987.

US CONGRESSIONAL RECORD, 148. No. 131 H7190 (daily ed., October 8, 2002).

\_\_\_\_\_., 148. No. 133 H7740 (daily ed., October 10, 2002).

WAR POWERS RESOLUTION - Title 50 of the United States Code - War and National Defense - (Chapters -1-43, §§ 1-2932): Chapter 33, §§1541-1548. (1973)

WILDAVSKY, Aaron. “The Two Presidencies”. *Society*, (Jan/Fev, 1998), pp. 23-31.

YOO, John. Memorandum Opinion for Timothy Flanigan, Deputy Counsel to the President. “The President’s Constitutional Authority to Conduct Mil-

itary Operations against Terrorists and Nations Supporting Them.” September 25, 2001. disponível em: <<http://www.justice.gov/olc/>> Acesso em 01/05/2010

\_\_\_\_\_. **Memorandum for Daniel J. Bryant, Assistant Attorney General - Office of Legislative Affairs.** “Re: Authorization for Use of Military Force Against Iraq Resolution of 2002”. To: Daniel Bryant, Assistant Attorney General, Office of Legal Affairs. October 21, 2002. disponível em: <<http://www.justice.gov/olc/>> acesso em 01/05/2010.

\_\_\_\_\_. **The Continuation of Politics by Other Means: The Original Understanding of War Powers.** *California Law Review.* Vol. 84, No. 2 (Mar., 1996), pp. 167-305.



OBSERVATÓRIO POLÍTICO  
DOS ESTADOS UNIDOS



INSTITUTO NACIONAL DE CIÊNCIA  
E TECNOLOGIA PARA ESTUDOS  
SOBRE OS ESTADOS UNIDOS  
NATIONAL INSTITUTE OF SCIENCE  
AND TECHNOLOGY FOR STUDIES  
ON THE UNITED STATES