

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**Poder de Guerra nos Estados Unidos: a Cláusula da  
Guerra, o precedente coreano de 1950 e a autonomia do  
Comandante-em-Chefe**

**Cláudio Júnior Damin**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito para a obtenção do Título de Doutor em Ciência Política.

**Orientador:  
Prof. Dr. Carlos Schmidt Arturi**

**PORTO ALEGRE  
2013**

## **BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Carlos Schmidt Arturi (Orientador)

---

Prof. Dr. Diego Pautasso (UNISINOS e ESPM)

---

Prof. Dr. Enrique Serra Padrós (PPG História – UFRGS)

---

Prof. Dr. Rodrigo Stumpf González (PPG Ciência Política – UFRGS)

AO LUCAS E AO GUILHERME.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus e minha protetora Mãe Consoladora, companhias incondicionais do bacharelado, mestrado e agora do doutorado. À minha família pelo apoio e compreensão. Aos amigos que, espero, entenderam o isolamento dos últimos meses. Ao CNPq por ter financiado a pesquisa. À Enoch Pratt Library, da gentil Baltimore, MD, à biblioteca da Columbia University de New York e à Library of Congress, em Washington, DC, pelo acesso a arquivos e literatura sobre os *war powers*. Aos professores, funcionários e colegas do Programa de Pós Graduação em Ciência Política pela oportunidade de finalizar mais essa etapa da vida acadêmica. Aos muitos colegas-amigos na pessoa do Maurício Michel Rebello, cuja amizade remonta à graduação. E, por fim, mas, de forma alguma, menos importante, agradeço ao meu orientador desde a graduação, prof. Carlos Arturi, pelo exemplo, pelas palavras de incentivo, pelas recomendações e sugestões para a construção da tese.

Cláudio Júnior Damin  
Dezembro de 2013.

*Mr. President, the country must stand behind the President of the United States. Personally, I stand by his side. I applaud what he has done in the name of the people of the United States. Let us have unity. Let us support the President. Let the world know that the American people are behind the President of the United States.*

Senador Tom Connally (Dem-TX), em sessão plenária do Senado em 30 de junho de 1950.

## Resumo

A tese aborda o chamado poder de guerra nos Estados Unidos da América buscando compreender a dinâmica institucional da decisão sobre a utilização das forças armadas no exterior à luz das regras constitucionais e da experiência histórica daquele país. A controvérsia basicamente estabelecida é sobre quem, afinal, seria o *soberano* dos poderes de guerra, ou seja, se o Poder Legislativo ou o Poder Executivo possuiriam o poder de levar o país à guerra. Com esse objetivo, a tese analisa a denominada Cláusula da Guerra que assegura ao Congresso o poder de declarar a guerra, e também a Cláusula do Comandante-em-Chefe, que dá ao presidente o comando das forças militares do país. Nossa hipótese principal de trabalho assevera de que há, à luz do intento original, uma prevalência dos poderes de guerra do presidente dos Estados Unidos, representado, por sua vez, em seu controle da soberania sobre a decisão da guerra, que desafia a Constituição e seu sistema de *checks and balances* levando a uma hipertrofia do Poder Executivo. No esforço de compreender essa inflexão realizamos uma análise da decisão da Guerra da Coreia em 1950. A Coreia é compreendida como um caso paradigmático que expressa a institucionalização dos poderes de guerra do presidente, com a autonomização da Cláusula do Comandante-em-Chefe em relação à Cláusula da Guerra. Constatamos que a dinâmica de decisão encontrada na Guerra da Coreia faz parte de um processo ainda em andamento de fortalecimento do poder presidencial, prejudicando o cumprimento da Cláusula da Guerra. Outra hipótese da tese é a de que decisões para o uso da força originadas de organizações multilaterais como o Conselho de Segurança da ONU e a OTAN têm favorecido a prevalência do poder de guerra do presidente dos Estados Unidos, uma vez que elas têm sido interpretadas como substitutas de decisões de autorização que teriam que ser tomadas apenas pelo Congresso.

**Palavras-chave:** Poder de guerra; Cláusula da Guerra; Cláusula do Comandante-em-chefe; Estados Unidos; Guerra da Coreia; Checks and balances.

## Abstract

This thesis addresses the so-called war power in the United States, seeking to understand the institutional dynamics of the decision on the use of armed forces abroad in the light of the constitutional provisions and the historical experience of the country. The established controversy is on who, after all, is invested by the sovereign powers of war, ie, whether it is the legislature or the executive who would possess the power to take the country to war. With this objective, this thesis analyzes the so-called War Clause which ensures to Congress the power to declare war, and also the Commander in Chief Clause, which gives the President the command of the military forces of the country. Our working hypothesis asserts that there is, in the light of the original intent, a prevalence of war powers of the President of the United States, represented by its turn, in its sovereign control over the decision of war that defies the Constitution and its system of checks and balances, leading to the hypertrophy of the Executive Branch. In an effort to understand this shift we conducted a study about the decision of the Korean War in 1950. Korea is understood as a paradigmatic case that expresses the institutionalization of the war powers of the president, with the empowerment of the Commander in Chief Clause vis-à-vis the War Clause. We observe that the dynamics of the decision found in the Korean War is part of a still ongoing process of strengthening of presidential power, hampering the use of the War Clause. Another hypothesis of the thesis is that the decisions to use force originating from multilateral organizations such as the UN Security Council and NATO have favored the prevalence of the power of war of the President of the United States, as they have been interpreted as a substitute for authorization decisions that would have to be taken only by Congress.

**Key words:** War Powers; War Clause; Commander-in-Chief Clause; United States; Korean War; Checks and balances.

## SUMÁRIO

<b>Introdução .....</b>	<b>10</b>
-------------------------	-----------

### **Capítulo I – A Cláusula da Guerra**

1 A Cláusula da Guerra norte-americana e a soberania legislativa .....	18
2 Declarações de guerra em perspectiva histórica: a reinvenção.....	31
3 A experiência prática da Cláusula da Guerra.....	49

### **Capítulo II – O caso da Guerra da Coreia (1950): o eclipse da soberania legislativa**

1 Um caso paradigmático.....	72
2 A decisão do presidente Harry Truman: “Eu ordenei” .....	75
3 O comportamento dos legisladores: a renúncia do poder de guerra .....	105
3.1 As primeiras reações – 26 de junho de 1950 .....	106
3.2 O comunicado de Truman no Senado – 27 de junho de 1950 .....	107
3.3 Novo debate no Senado: Taft x Lucas – 28 de junho de 1950.....	113
3.4 O estudo do senador Paul Douglas – 5 de julho de 1950.....	116
3.5 Senador Alexander Wiley e o apelo por uma Resolução – 10 de julho de 1950.....	122
4 Argumentos legitimadores da decisão .....	124

### **Capítulo III – O presidente como soberano da guerra**

1 A multiplicação de casos .....	127
1.2 Guerra do Vietnã (1964) e Camboja (1970).....	130
1.2 Força Multinacional no Líbano (1982) .....	136
1.3 Invasão de Granada (1983).....	137
1.4 Guerra presidencial do Panamá (1991) .....	138
1.5 Guerra do Golfo (1991).....	140
1.6 Intervenção no Haiti (1994) .....	143
1.7 Guerra do Kosovo (1999).....	144
1.8 Guerra Global contra o Terrorismo (2001) .....	149
1.9 Intervenção na Líbia (2011) .....	153
2 A autonomia do Comandante-em-chefe .....	159



**Capítulo IV – Multilateralismo e poder de guerra presidencial**

1 O multilateralismo instrumental ..... 163

**Considerações finais ..... 178**

**Referências bibliográficas ..... 185**

## Introdução

Os Estados Unidos da América são uma nação que desde sua fundação utilizou fartamente seu aparato militar. Sua história mostra-se inexoravelmente associada à beligerância com os mais distintos inimigos como nações indígenas, piratas e saqueadores, estados nacionais, bandidos e terroristas. A própria conquista da independência dos grilhões britânicos foi assegurada com a mobilização dos colonos esfarrapados munidos de seus mosquetões (McCULLOUGH, 2006). Tal tendência ao uso da coerção militar viria a se manifestar inúmeras outras vezes no decurso dos séculos – centenas de vezes na lista oferecida por Grimmett (2009).

Essa “marca militarista” norte-americana não pode, contudo, ser considerada exatamente como um atributo distintivo próprio. Ela já se apresentava bem antes do experimento dos norte-americanos, em culturas e povos antigos. Basta citar, por exemplo, a Grécia e suas mil e quinhentas cidades-estados que mais viviam em guerra do que em paz. Também a história de Roma, dos persas, dos macedônios, espanhóis, do império britânico, dos franceses, dos holandeses, enfim, a história das grandes potências em distintos períodos da história mostra que a guerra era uma prática recorrente, não a exceção. “A história de praticamente todos os Estados é um relato tingido de muita brutalidade e sangue”, sentencia, nessa direção, Morris (2005, p. 288).

Mas uma das diferenças fundamentais que podem vir a ser assinaladas entre as nações com “espírito militar” do passado em relação aos norte-americanos do século XVIII é que a guerra, desde a instituição do primeiro estatuto das colônias independentes, tornou-se uma questão de lei sujeita a procedimentos fixos para sua realização dentro de um contexto de governo limitado. O experimento norte-americano foi, no que concerne à guerra e ao seu tempo, uma novidade das mais expressivas - eis um dos pontos que pretendemos mostrar ao longo da tese. O grande desafio consistiu em exatamente criar procedimentos para que a guerra pudesse existir, ser decidida e comandada dentro de uma engenharia institucional de um governo representativo e afastado dos típicos governos autocráticos europeus de então cujos soberanos eram especialmente propensos para (e seduzidos a) utilizar seus exércitos permanentes contra nacionais e estrangeiros (BOYLAN, 2001).

Enquanto primeira república federativa, bicameral, presidencialista e com sistema de *checks and balances* os Estados Unidos inauguraram uma nova fase histórica na questão da guerra, notadamente a partir da adoção da União e da Constituição da República, ainda única

e atualmente em vigor. Embebidos dos princípios liberais de limitação do poder soberano, e de sua divisão e compartilhamento em diversos ramos de governo, os Pais Fundadores e os Elaboradores da Constituição se esforçaram para adaptar a decisão de ir para a guerra no contexto de seu novíssimo experimento político humano. Um dos propósitos da tese, pois, é investigar esse mecanismo de decisão para a guerra desde sempre em vigor nos Estados Unidos.

Os Artigos da Confederação e, depois, a Constituição, consagraram diversos dispositivos que tratam de normatizar a decisão sobre a guerra e seus aspectos mais amplos como o financiamento das forças armadas e seu comando em campo de batalha. Da Constituição, em particular, surge a Cláusula da Guerra, nosso objeto de estudo e que destina ao Poder Legislativo o poder de *declarar guerra* o que, veremos ao longo do estudo, significava também *iniciar* as hostilidades com outrem.

Nossa primeira hipótese de trabalho é a de que há, à luz do intento original, uma prevalência<sup>1</sup> dos poderes de guerra do presidente dos Estados Unidos, representado, por sua vez, em seu controle da soberania sobre a decisão da guerra, que desafia a Constituição e seu sistema de *checks and balances*. Essa situação acarreta uma hipertrofia do Poder Executivo, sendo a Guerra da Coreia um marco desse processo ainda em andamento. Outra hipótese é a de que decisões de organizações multilaterais, tais como o Conselho de Segurança da ONU e a OTAN, têm favorecido essa prevalência do poder de guerra do presidente dos Estados Unidos.

Nesta perspectiva, estabelecemos como objetivos da tese os que se seguem:

- Descrever o intento dos Elaboradores da Constituição norte-americana em relação aos poderes de guerra, e se eles seriam destinados ao Legislativo ou ao Executivo;
- Posicionar a Cláusula da Guerra enquanto uma *inovação institucional* e associada à *soberania legislativa*, mapeando suas influências e contra influências históricas;
- Avaliar se é possível, do ponto de vista constitucional e da prática norte-americana das primeiras décadas da República, o presidente declarar guerra e mobilizar as forças armadas;

---

<sup>1</sup> Salientamos que a prevalência também se traduz em um “descontrole” dos poderes de guerra do Executivo, ou seja, o exercício de um poder fora do controle de outro órgão do governo, mesmo que esse tenha as condições de agir e controlar esse exercício. A prevalência também se traduz em “autonomia”, uma vez que o presidente enquanto comandante-em-chefe exerce um poder não vinculatório às disposições da Cláusula da Guerra.

- Analisar o comportamento do Executivo e do Legislativo nos momentos iniciais da Guerra da Coreia (1950) na tentativa de compreender os argumentos desses ramos em relação ao uso unilateral dos poderes de guerra por parte do presidente que acabam negando o espírito da Cláusula da Guerra;
- Analisar como o precedente gerado pela Guerra da Coreia impacta no conteúdo argumentativo de outros eventos bélicos que a ele se seguiram como a Guerra do Vietnã (1964), Guerra do Golfo (1991), Guerra do Kosovo (1999), Guerra Global Contra o Terrorismo (2001), intervenção na Líbia (2011), dentre outros;
- Avaliar o impacto das autorizações multilaterais para o uso da força no exercício dos poderes de guerra do presidente, isto é, se serve para controlar ações unilaterais dos Estados Unidos, ou se para diminuir ainda mais o controle sobre o poder presidencial.

O debate teórico é dos mais ricos, expondo uma divisão de duas interpretações opostas que indicam existir diferentes soberanos para a mesma questão: de um lado a corrente que doravante chamaremos de pró-Legislativo; e, de outro, os defensores da visão pró-Executivo.

A visão pró-Legislativo tem como núcleo fundamental a ideia de que o Legislativo tem o poder *exclusivo* de declarar/iniciar guerras e que toda e qualquer mobilização das forças armadas fora do território nacional deve ser precedida por uma autorização legislativa das duas Casas (EAGLETON, 1974; ADLER, 1988; KOH, 1990; GLENNON, 1990; ELY, 1993; FISCHER, 2004; EINSPANIER, 2008). Essa linha de raciocínio é, segundo tais autores, baseada não apenas na leitura literal da Constituição, mas também na própria história constitucional e nas motivações e intento dos Elaboradores. Seu entendimento é o de que a Cláusula da Guerra constitui-se, pois, em uma poderosa ferramenta de controle ao apetite do Poder Executivo (leia-se presidente) para a guerra.

A ênfase da corrente pró-Executivo, por outro lado, é na concentração de poderes de início de guerras nas mãos do presidente da República. Seus autores sustentam que os Elaboradores da Constituição criaram um sistema flexível em relação aos poderes de guerra onde o Executivo teria, sim, a prerrogativa de utilizar as forças armadas sem a necessidade de autorização congressional baseado fundamentalmente em sua autoridade de comandante-em-chefe das forças armadas nacionais e milícias dos estados (YOO, 2000, 2002, 2003, 2005, 2005<sup>a</sup>, 2011; YOO & DELAHUNTY, 2007; LEHMAN, 1992; BOYLAN, 2001). Em flagrante oposição à corrente pró-Legislativo, a Cláusula da Guerra apresentada no texto

constitucional não exerceria qualquer função enquanto ferramenta de controle ao poder do presidente e sua decisão de mudar o *status* da nação da paz para a beligerância. O controle seria de outro tipo, fundamentalmente concentrado no poder de financiamento das ações militares, já que o Congresso norte-americano teria condições, a partir do corte de verbas, de acabar com guerras, desautorizando, assim, o prosseguimento de campanhas por parte do presidente (YOO, 2005).

O âmago da questão é avaliar quem, afinal, dentro dos poderes da República, é o *soberano* da guerra legitimado pelo arcabouço legal do país. Na tese, defendemos que este poder soberano é o Congresso, através da Câmara dos Representantes e do Senado, validando, portanto, a visão pró-Legislativo do intento original e rejeitando o entendimento daqueles estudiosos que advogam a possibilidade de que guerras presidenciais sejam amparadas pela história, pelo costume ou, ainda, pelas leis do país.

Conforme destaca Fischer (2009) em relação à Cláusula da Guerra, pelo menos de 1789 a 1950 houve relativo respeito ao sistema preconizado pela Constituição, mas especialmente a partir da Guerra da Coreia, na metade do século passado, tal regra começou a ser ignorada pelos sucessivos presidentes, independente da filiação partidária. A Guerra da Coreia, portanto, se destaca no tema, devendo ser tratada como um marco inflexivo dos poderes de guerra nos Estados Unidos.

Há, deste modo, um problema aqui referente ao descumprimento da Cláusula da Guerra que gera, conforme podemos alegar, contextos prejudiciais ao sistema de *checks and balances* que tem como objetivo, no caso da defesa da nação, impedir que um ramo do governo usurpe funções de outros, desequilibre o sistema e arraste indevidamente o país à guerra. Ao estudarmos o caso da Guerra da Coreia verificaremos que se trata de um caso paradigmático não apenas por sua dimensão, contingente militar envolvido ou pelo tempo e extensão da participação dos Estados Unidos no conflito asiático, mas especialmente porque tal guerra não contou com a necessária declaração de guerra ou autorização para o uso da força militar do Congresso, tratando-se, pois, de uma decisão unilateral do presidente de então, Harry Trumam, cujas justificativas negavam a validade, pertinência e objetivos da Cláusula da Guerra. Até mesmo, aliás, a autoridade da ONU é legitimada pelo Departamento de Estado como se este organismo internacional fosse superior a uma decisão do Congresso e à própria Constituição norte-americana.

Ao evacuar a autoridade da Cláusula da Guerra, a Presidência sob Trumam originou um grande precedente. Os argumentos utilizados para a decisão soberana do presidente em 1950 iriam, em maior ou menor grau, nas próximas décadas, guiar os futuros presidentes

eleitos quando sentissem necessidade de enviar tropas ao exterior sem a constitucionalmente necessária autorização legislativa. As *guerras presidenciais* dos anos vindouros tiveram, no caso coreano, a justificativa, o modelo e o precedente perfeito para serem levadas a cabo. Forneceu, ainda, as armas para que a prevalência dos poderes de guerra do presidente norte-americano passasse a se configurar em uma ameaça ao intento original dos *Framers* nesse assunto.

Trata-se, aqui, de reconhecer que talvez o intento original tenha diluído sua potência enquanto força ordenadora das instituições norte-americanas e que, conforme assevera Morris (2012), o poder do presidente, e também do Congresso, tem variado segundo os tempos ou, conforme acentua Pecequillo (2012, p. 11), “o predomínio de um ator sobre o outro, ou o estabelecimento de padrões de convivência mais ou menos conflituosos, dependem das circunstâncias, questões e épocas históricas”.

Para cumprir os objetivos da tese e trabalhar com nossas hipóteses, lançaremos mão de pesquisa documental bibliográfica histórica, e também da análise de casos empíricos. Mergulharemos, por isso, nos registros da Convenção da Filadélfia, nos *Federalist Papers* e em alguns casos selecionados da Suprema Corte do século XIX, além da análise do comportamento dos primeiros presidentes em relação à questão da guerra. Após, iremos proceder ao levantamento dos dados relativos à Guerra da Coreia, entre os quais basicamente:

- Discursos, entrevistas, intervenções públicas, cartas e documentos do presidente e de seus assessores;
- Debates na Câmara dos Representantes e no Senado que trataram do fato de o presidente ter levado o país à guerra unilateralmente, sem a participação congressual;
- Resoluções e decisões de organismos internacionais como a ONU tratando do conflito na Coreia.

A técnica a ser empregada na tese para a análise do material é a de cunho qualitativo. A partir dessa técnica, e depois da análise do caso da Guerra da Coreia nos anos 1950, pretendemos diagnosticar suas categorias argumentativas e de sentido, fornecendo uma estrutura de *argumentos presidenciais* para o exercício dos poderes de guerra por parte do Executivo, inclusive para os casos das décadas vindouras.

O foco de todo o trabalho, portanto, é nos aspectos institucionais e discursivos da guerra enquanto política e não mera violência. Por isso que questões de armamento, de

estratégias em campo de batalha ou de alianças são temas secundários dentro da tese. Nossa preocupação central é o mapeamento da base argumentativa, e que inclui seu contexto, para a decisão do ponto de vista dos atores, sua evolução, mutação e deslocamento tendo como ponto de partida o intento original. A base argumentativa pode ser mapeada do ponto de vista da alocação da soberania da guerra ou no Legislativo ou no Executivo. Trata-se, portanto, de considerar a decisão sobre a guerra um problema mais propriamente político, que envolve um conjunto de temas relacionado à *rule of Law*.

Do ponto de vista da relevância do estudo proposto pela tese, é mister salientar que há, na ciência política brasileira, um *déficit* sobre o entendimento das instituições norte-americanas, especialmente no que tange à dinâmica relacionada à decisão dos atores domésticos sobre a guerra. Nossa tese, nesse sentido, se esforça para compreender melhor processo de tal tipo nos Estados Unidos, sendo, ainda, o primeiro estudo em português sobre o assunto.

Estudar a Cláusula da Guerra da Constituição norte-americana poderia parecer, à primeira vista, como de interesse marginal para outros Estados. Entendemos, pelo contrário, que o interesse pelos poderes de guerra nos Estados Unidos para o sistema internacional deve ser avaliado como dos mais relevantes, já que a República norte-americana continua a ser a maior potência militar do planeta, com tecnologia e capacidade para intervir em qualquer parte do mundo; e, portanto, entender a dinâmica interna é apropriar-se de um conhecimento necessário.

Nosso estudo também é importante no sentido de mostrar que mesmo no sistema político norte-americano, usualmente considerado como um modelo de republicanismo, federalismo e presidencialismo bem sucedido, há disfunções entre as normas legais e a prática cotidiana dos atores, em nosso caso o tema da decisão da guerra. Serve, portanto, para desmitificar o sistema do ponto de vista de sua aludida “perfeição”.

A tese também propõe uma nova interpretação – ausente na literatura norte-americana – sobre os poderes de guerra do presidente e denominada de *multilateral instrumental*. Seu núcleo propositivo é o de que o presidente como comandante-em-chefe tem mobilizado as forças armadas norte-americanas a partir a invocação da legitimidade das decisões do Conselho de Segurança da ONU ou de outras instâncias multilaterais, tal como a OTAN. Qualquer autorização congressual, nesse ponto, torna-se desnecessária do ponto de vista do Executivo. No momento, contudo, em que sua soberania como comandante é ameaçada por essas mesmas instâncias multilaterais, ele volta-se para a Cláusula do Comandante-em-Chefe, agindo de maneira discricionária. Além, portanto, de o poder de guerra do presidente não mais

ser controlado pela Cláusula da Guerra, decisões multilaterais têm fortalecido ainda mais essa prevalência, sendo instrumentalizadas pelo presidente para acumular poder.

A tese, além desta Introdução, foi estruturada em quatro Capítulos. O Capítulo I faz uma anatomia da chamada Cláusula da Guerra da Constituição dos Estados Unidos abordando seus mais variados aspectos – históricos, institucionais, jurisprudenciais, teóricos e práticos. O objetivo principal é o de demonstrar a importância da Cláusula da Guerra para os Estados Unidos como uma ferramenta institucional inovadora e coerente ao sistema de *checks and balances* inaugurado com a adoção da Constituição republicana, além de demarcar que o respeito à soberania do Legislativo na questão referente à decisão da guerra foi a norma durante parte da história do país.

O Capítulo II é o estudo da decisão que levou os Estados Unidos a se envolverem na Guerra da Coreia em 1950. O objetivo é mostrar como ocorre a inflexão no discurso e na ação do Executivo em relação aos poderes de guerra da nação e a assunção do argumento da Cláusula do Comandante-em-Chefe como suficiente para deslegitimar o poder de guerra do Congresso e, por conseguinte, legitimar as “guerras presidenciais”. A tese defende que se trata de um precedente explosivo para o futuro e marca a institucionalização do desrespeito à Cláusula da Guerra e o fortalecimento da visão pró-Executivo dos poderes de guerra.

No Capítulo III mostraremos que, a partir da Guerra da Coreia, o Congresso perde sua autoridade enquanto soberano da guerra nos Estados Unidos. Tal perda se manifesta de forma prática em futuros episódios como o conflito no sudoeste asiático nos anos 1960, também na infrutífera iniciativa congressual de reaver seus poderes de guerra com a *War Powers Resolution* de 1973, bem como nas intervenções militares em diversos países anunciadas pelos presidentes na televisão à população norte-americana nas décadas de 1980, 1990, 2000 e 2010 – em clara violação ao intento original da Constituição. Nesse capítulo também se analisa como o crescimento da presidência da República e da burocracia executiva ao longo do século XX pode estar relacionado com a erosão da soberania legislativa sobre os poderes de guerra.

No Capítulo IV a tese oferece uma interpretação sobre o exercício dos poderes de guerra por parte do presidente, e que foi denominada de *multilateral instrumental*, distinta da corrente pró-Legislativo e pró-Executivo. A partir da trajetória dos casos envolvendo a utilização das forças armadas no exterior pós-Guerra da Coreia, mostra-se como decisões de organizações multilaterais têm fortalecido a posição do presidente dos Estados Unidos como comandante-em-chefe e, com isso, fazendo prevalecer ainda mais seus poderes, uma vez que o Congresso já encontra-se neutralizado.



Por derradeiro, nas Considerações Finais resgataremos os elementos abarcados ao longo de toda a tese fazendo referências a nossos achados, notadamente em relação à perda, por parte do Legislativo, da soberania da guerra e suas repercussões para o sistema de pesos e contrapesos e para o enfraquecimento dos princípios republicanos de governo limitado que regem os Estados Unidos desde sua criação.

## Capítulo I

### A Cláusula da Guerra

#### 1 A Cláusula da Guerra norte-americana e a soberania legislativa

Mesmo com a “assinatura”, por parte dos indivíduos, do contrato social, seja ele de matiz hobbesiana ou lockeana, o fenômeno da guerra não foi abolido da vida comunitária. A diferença básica, contudo, reside essencialmente no fato de que, a partir da transição do estado de natureza para a sociedade civil, o poder de recorrer ao uso da força para fundamentalmente reparar uma injúria sofrida foi deslocado das mãos dos indivíduos enquanto unidades autônomas para a autoridade genérica do *príncipe*, figura a qual súditos deviam respeito e obediência. A conhecida máxima da “guerra de todos contra todos”, com o “pacto”, havia acabado, mas perdurou, como o transcurso da história da civilização nos mostra até hoje, a guerra como o recurso usual utilizado por unidades de governo resolverem controvérsias.

A guerra<sup>2</sup>, portanto, demonstrou ser uma realidade inexorável da sociedade humana e, enquanto tal, tratada como uma questão das mais relevantes para os governos das mais distintas culturas e nos mais diferentes períodos da história. A “guerra era inata para os antigos”, vaticina Hanson (2010, p. 35, tradução nossa). Não por acaso que o poder militar tem significativo peso para explicar o sucesso histórico de determinadas culturas. Reis, imperadores, papas, déspotas, tiranos e assembleias, ao longo do tempo, utilizaram-se da guerra para forjar áreas governadas, conquistar novas e manter unidades territoriais subordinadas a um governo geral. Tal dinâmica foi tratada, por exemplo, no clássico estudo

---

<sup>2</sup> Entendemos *guerra* na acepção geral dada por Vattel (1758, p. 291, tradução nossa) segundo a qual “guerra é aquele estado em que demandamos nosso direito pela força”. No contexto da tese, ao tratarmos dos Estados Unidos, chamamos de guerras os episódios em que ocorreu a mobilização e utilização das forças coercitivas militares subordinadas ao comando do soberano. Nosso conceito de guerra é elástico e não se limita a considerá-la necessariamente como uma beligerância entre duas soberanias, como classicamente tem sido caracterizada a guerra. Também consideramos as *intervenções militares* dos Estados Unidos em distintas partes do mundo, seja contra Estados soberanos ou grupos específicos, enquanto guerra, seguindo o que asseveram Proença Júnior e Duarte (2003, p. 136) ao escrever que “intervenção militar é invariavelmente guerra, ou seja, sempre é uma questão de política internacional resolvida por meio do uso da força de um ator dobrar a vontade de um outro”. Além disso, entendemos que a guerra envolve aspectos políticos, não se constituindo, portanto, em violência pura, daí se reconhecendo “absoluta necessidade”, como assevera Hallet (1988, p. XII, tradução nossa), “de enunciar a política formal e publicamente” através de uma declaração, de uma denúncia, com o fito de informar a opinião pública. Em razão desse entendimento, não é objetivo da tese tratar das chamadas missões encobertas e secretas contra Estados e grupos considerados inimigos que ocorreram ao longo da história dos Estados Unidos, restringindo-nos às guerras que poderíamos denominar como “publicadas”.

de Tilly (1996) sobre a formação do Estado-nação, sendo a guerra uma de suas variáveis explicativas.

Sendo a preocupação governamental com a guerra um tema pode-se dizer mesmo universal, seria esperado que recebesse alguma atenção daqueles que pretendiam criar um novo tipo de governo no planeta como assim alegavam os Pais Fundadores<sup>3</sup> norte-americanos. As expectativas foram, nesse ponto, confirmadas: o tema da guerra é especialmente caro aos que reivindicavam a “invenção” da primeira república totalmente representativa moderna.

Eles sabiam que a realidade da guerra, da possibilidade de invasão da nação, de insurreições, enfim, de emergências e calamidades deveria ser enfrentada pelo país liberto da influência régia britânica como uma realidade presente<sup>4</sup>. Hostilidades com nações estrangeiras e convulsões internas não eram, por isso mesmo, avaliadas como cenários hipotéticos, improváveis ou até mesmo longínquos da nação. Como certa feita dissera Alexander Hamilton, “apesar de um vasto oceano separar os Estados Unidos da Europa, ainda há várias considerações que nos advertem contra um excesso de confiança ou de segurança” (HAMILTON, MADISON, JAY, 2003, p. 156, tradução nossa). Nem mesmo a geografia privilegiada eximiria o país de contingências.

Os Panfletos Federalistas<sup>5</sup>, escritos já no transcurso da nação independente, nesse ponto, lançam importantes luzes e fornecem indícios de que a visão majoritária da elite política da época<sup>6</sup> era de que a União deveria estar preparada para os desafios futuros relacionados a momentos de crise, de guerra (HAMILTON, MADISON, JAY, 1964).

Hamilton, por exemplo, no Federalista #34, diagnosticava uma realidade que seus companheiros de época não poderiam ignorar. Em suas palavras:

---

<sup>3</sup> Ao longo deste e dos outros capítulos da tese faremos referência aos “Pais Fundadores” dos Estados Unidos e aos “Framers” da Constituição da União. Esses grupos de intelectuais se caracterizavam por serem uma elite iluminista e politicamente liberal, cujas teorias foram aplicadas na independência das colônias da América do Norte e na construção das instituições políticas norte-americanas. A despeito dessa carga ideológica importante, utilizaremos “Pais Fundadores” e “Framers” pois se tornaram expressões consagradas na literatura sobre a trajetória dos Estados Unidos, não significando, portanto, seu uso na tese como uma apropriação dos valores por eles assumidos no século XVIII.

<sup>4</sup> A experiência bélica da Guerra da Independência apenas reforçava a necessidade de prever defesas para o governo, quando necessário.

<sup>5</sup> Os Panfletos Federalistas foram escritos por James Madison, Alexander Hamilton e John Jay em diversos jornais de Nova York ao longo do ano de 1788. Os artigos tinham como principal objetivo influenciar a opinião pública nacional para que os estados ratificassem a Constituição da União. Nos textos os autores explicam os dispositivos da Constituição, sublinhando as modificações institucionais que seriam feitas com o fim da Confederação e a adoção da União com um sistema presidencialista, federalista e bicameral (GARGARELLA, 2006).

<sup>6</sup> Nesse aspecto geral, de defesa do território contra ameaças, sejam internas ou externas, os Panfletos Federalistas, embora produzidos no calor do debate para a ratificação da Constituição, são representativos dos conceitos que presidiam, mesmo imediatamente após a consecução da independência, a elite política no sentido de formar um governo capaz de, em primeiro lugar, assegurar a paz pública.

A julgar pela história da humanidade, ver-nos-emos obrigados a concluir que as paixões ferozes e destruidoras da guerra reinam no peito dos homens com império muito mais poderoso do que os sentimentos suaves e benéficos da paz, e que formar o nosso sistema político baseando-o em especulações de tranquilidade duradoura é contar com os móveis mais fracos do caráter humano. (HAMILTON, MADISON, JAY, 1964, p. 34)

Madison (HAMILTON, MADISON, JAY, 1964, p. 43), por seu turno, no Federalista #41, salientava que a “garantia contra perigo estrangeiro é um dos objetivos primitivos da sociedade civil”, constituindo-se no “objetivo confessado e essencial da União Americana”, daí resultando que “os poderes necessários para consegui-lo devem confiar-se efetivamente aos conselhos federais”. Hamilton (HAMILTON, MADISON, JAY, 1964, pp. 78-79), nesse ponto, no Federalista #34 alertava que se deveria “lembrar que nem sempre a paz ou a guerra ficará dependendo de nossa opção”, e que “por mais moderados ou desambiciosos que sejamos, não podemos contar com a moderação dos outros ou esperar extinguir-lhes a ambição.”

Alerta semelhante fora feito por John Jay (HAMILTON, MADISON, JAY, 2003, p. 37, tradução nossa) quando, no Federalista #3, escreveu que uma das justas causas para a guerra era a violação de tratados e acordos e a violência direta, para a seguir mencionar que “a América já formou tratados com não menos que seis nações estrangeiras, e todas elas, exceto a Prússia, são países marítimos, e portanto aptos para nos prejudicar”.

Madison (HAMILTON, MADISON, JAY, 1964, p. 55), no Federalista #45, ainda afirmava que “a atuação do governo federal será mais extensa e importante em tempo de guerra e perigo”, ao passo que “a dos governos estaduais em tempo de paz e segurança”. Previa, além disso, que os períodos de crise estariam “em pequena proporção” em relação aos momentos de normalidade. O reconhecimento, portanto, da possibilidade futura de conflitos e emergências é direto.

Uma questão pacífica seria reconhecer que as guerras fariam parte do futuro da nação; outra muito diferente e ainda mais complexa seria estabelecer um mecanismo estável segundo o qual a emergência seria atacada de forma a manter a integridade territorial e a ordem interna do país sem levar à tirania ou à desintegração nacional. A preocupação central, portanto, seria a de definir qual o tratamento que deveria ser dispensado à guerra por uma nação que se dizia inspirada pela *rule of Law* e pela separação de poderes. Como, em outras palavras, institucionalizar o poder de fazer a guerra? A quem destinar tais poderes? Nesse ponto há

duas fases: a primeira com a experiência da Confederação, e a segunda com a adoção da União norte-americana.

Antes da transformação dos estados em uma União sob a autoridade de um governo central, os Estados Unidos experimentaram um período como Confederação a partir de 1781. Além das respectivas Constituições estaduais, o arcabouço normativo dessa fase era composto pelos chamados Artigos da Confederação. Estes definiam que os treze estados passariam a compor uma “sólida liga baseada na amizade de uns com os outros para a defesa comum, a segurança de suas liberdades e seu bem estar coletivo” (ELLIOT, 1836, Vol. I, p. 79, tradução nossa). O órgão institucional dos Artigos era o Congresso Confederado, tecnicamente chamado de “Estados Unidos em Congresso”, pois nele estariam representados os estados a partir de seus representantes eleitos localmente.

Os Artigos da Confederação estabeleciam algumas regras em relação às relações exteriores e, conseqüentemente, à guerra. Uma das mais importantes era a proibição, prevista no artigo 6º, de que os Estados pudessem, “sem o consentimento dos Estados Unidos em Congresso”, enviar ou receber embaixadores e entrar em qualquer tipo de acordo, aliança ou tratado com “qualquer rei, príncipe ou estado” (ELLIOT, 1836, Vol. I p. 80, tradução nossa). Ou seja, aos estados era vedado o exercício de funções básicas típicas de política externa. Especificamente em relação ao poder de guerra, há igualmente um esvaziamento do direito dos estados de mobilizar tropas, pois nenhum deles poderia entrar em guerra sem o consentimento do Congresso Confederado. A única exceção considerada era quando um estado se apresenta já invadido por inimigos ou em que há a iminência de ataques de nações indígenas e, portanto, sem tempo para a consulta do Congresso – nesse cenário a defesa seria uma obrigação.

Três artigos depois o poder de guerra e de paz da Confederação é conferido genuinamente ao Congresso. Reza o artigo 9º:

Os Estados Unidos em Congresso terá o exclusivo direito e poder de determinar a paz e a guerra. (ELLIOT, Vol. I, 1836, p. 81, tradução nossa).

Subsidiariamente, prossegue o mesmo artigo, caberia ao Congresso a função de definir os oficiais das forças navais, estabelecer as regras para as forças terrestres e em mar, além de dirigir suas operações. Para além, portanto, de controlar a decisão sobre a guerra, o comando das batalhas também restaria na estrutura superior da liga. É preciso salientar, além disso, que

aos Estados era proibido emitir cartas de corso e represália<sup>7</sup> a não ser que o Congresso houvesse já se pronunciado em favor de uma guerra. O monopólio do poder de guerra, portanto, desde já era conferido ao Congresso, mesmo sendo este um de tipo especial. Era, além disso, uma decisão tão impactante na vida da Confederação que os Artigos previam que nunca se poderia engajar em uma guerra a menos que nove estados assim consentissem.

Não existia, cabe mencionar, nesse período de Confederação, um “Poder Executivo” propriamente dito, o que explica a ausência de um presidente nessa etapa da história dos Estados Unidos. O Poder Executivo se apresentava nos estados a partir das figuras dos governadores e presidentes de estado. Aqui concordamos com Yoo (2005) quando conceitua o Congresso da Confederação como um órgão que cumpria funções tanto executivas quanto legislativas. Keynes (1982) também concorda que os Artigos ignoravam solenemente o princípio da separação dos poderes e do sistema de *checks and balances* que, no futuro imediato, seriam distintivos da engenharia institucional norte-americana. Nesse sentido, cumpre salientar que quando se considera que tal tipo de Congresso não era puramente Legislativo, tampouco exclusivamente Executivo, mas uma simbiose desses dois ramos, o diagnóstico preciso sobre qual Poder, afinal, controlava o poder de guerra torna-se inaplicável justamente pela especificidade da instituição.

O mais claro é que o poder de guerra estava afastado dos Executivos estaduais, que não poderiam fazer a guerra, como já mencionamos, sem a manifestação consentida de nove membros da liga em assembleia. Note-se que a guerra enquanto prática da Confederação era controlada por um mecanismo normativo que impedia que um único estado pegasse em armas sob qualquer alegado propósito, salvo as exceções já aludidas. A decisão da guerra, por isso mesmo, se constituía em um ato coletivo, a ser debatido pelos Estados, porquanto serem eles seus financiadores.

A experiência dos Artigos da Confederação teve fim em 1789. Em seu lugar buscou-se transformar a liga em uma República federativa unida sob um governo central, nacional – este comandado por um presidente eleito e com mandato fixo. O arcabouço normativo da União seria a Constituição dos Estados Unidos da América discutida e aprovada pela Convenção Constitucional da Filadélfia em 1787 e em vigor até hoje (WOOD, 2003). Nela, como seria

---

<sup>7</sup> Cartas de corso e represálias constituíam-se em autorizações oficiais para que embarcações particulares armadas pudessem atacar embarcações estrangeiras, sem que isso fosse considerado um ato despropositado de guerra. Tratava-se, em realidade, de uma autorização para uma guerra de tipo “particular”, usualmente contra piratas ou nações que manifestamente se colocavam como empecilhos para a livre navegação de barcos mercantes.

natural, também constam dispositivos sobre relações exteriores e o poder de levar o país à guerra, agora divididos entre Executivo e Legislativo, ramos criados pelo texto constitucional.

A tabela a seguir traça um panorama geral da distribuição dos poderes de guerra na fase confederativa e na constitucional.

Tabela I – Poderes de guerra nos Artigos da Confederação e na Constituição da União

<b>Distribuição dos principais poderes de guerra</b>		
<b>Poderes</b>	<b>Artigos da Confederação (1781-1789)</b>	<b>Constituição da União (1787 - )</b>
Enviar e receber embaixadores	Estados Unidos em Congresso	Executivo nacional
Comandar batalhas	Estados Unidos em Congresso	Executivo nacional
Firmar acordos e tratados (poder de paz)	Estados Unidos em Congresso	Senado e Presidente
Financiamento das guerras	Estados da Confederação	Legislativo nacional
Regular as forças armadas	Estados Unidos em Congresso	Legislativo nacional
Governadores	Proibido entrar em guerras	Proibido entrar em guerras
Poder de entrar em guerras (declarar)	Estados Unidos em Congresso	Legislativo nacional
Emitir cartas de represália	Estados da Confederação (após declaração de guerra pelo Congresso)	Legislativo nacional

Fonte: ELLIOT, 1836 e elaboração própria.

O poder de enviar e receber embaixadores, que ao tempo da Confederação era exclusivo dos Estados Unidos em Congresso, com a adoção da União migrou para o executivo nacional personificado no presidente da República. O poder de comandar as tropas no campo de batalha, que era uma função do Congresso a partir do apontamento de um comandante-em-chefe (General George Washington, por exemplo), passou a ser, com a Constituição, eminentemente poder do presidente alçado ao posto de comandante-em-chefe

das tropas regulares da República e milícias dos estados federados. O poder de entrar em tratados com outras nações, realizando acordos, passou a ser compartilhado entre o Legislativo na figura do Senado Federal e o presidente. No caso do financiamento das guerras, que era feito pelos Estados confederados, esse poder, também chamado de poder de *purse*, passou para as mãos exclusivas do Legislativo que poderia, então, negar ou aprovar recursos para o uso da força por parte do presidente quando no comando de tropas. A organização e a formulação de regulamentos das forças navais e terrestres passaram igualmente das mãos do Congresso Confederado para o Legislativo da União. A situação dos governadores permaneceu inalterada, continuando eles impedidos de entrar em guerras, salvo ocasiões de legítima defesa.

Essa redistribuição dos poderes confirma a noção de que o Congresso Confederado era, ao mesmo tempo, uma instituição com funções legislativas e executivas. Isso porque, como pode ser notado, nem todos os direitos sobre a política externa foram deslocados naturalmente para o Legislativo, tampouco para o Executivo. Restaram, mais precisamente, repartidos, posicionando os deveres de cada departamento de governo.

Dentro desse espírito, como ainda nos mostra a tabela, e de fundamental importância para fins de nossa tese, o poder geral de levar o país a entrar em uma guerra – através de uma declaração – concentrou-se nas mãos do Legislativo. O poder de emitir cartas de corso e represália também migrou para o Congresso<sup>8</sup>. Disso resultou que na Constituição da União o dispositivo central que possibilita o país a entrar em uma guerra pode ser encontrado na Seção VIII que trata das competências do Legislativo. É do Congresso, diz o texto, o poder de:

Declarar guerra, emitir cartas de corso e de represália e fazer regras relativas às capturas em terra e mar. (ELLIOT, 1836, Vol. I, p.6, tradução nossa)

Denominamos doravante tal dispositivo como *Cláusula da Guerra*. De sua simples leitura se conclui que não é do Executivo, tampouco do Judiciário, mas do Poder Legislativo o exclusivo poder de levar o país à guerra a partir de uma declaração. Esse é o entendimento de um vasto – e majoritário – ramo da literatura especializada norte-americana que trata do assunto e que poderíamos chamar de corrente/teoria/visão *pró-Legislativo*. Os pressupostos nucleares dessa literatura nos parecem mais coerentes com a história constitucional dos

---

<sup>8</sup> Na interpretação oferecida por Raven-Hansen (1994), os Elaboradores da Constituição conferiram o poder de emitir cartas de corso e represália ao Legislativo porque seu exercício poderia facilmente se transformar em uma guerra geral, que envolvesse mais do que somente atos defensivos de embarcações particulares. Tinha-se em vista, sobretudo, a experiência inglesa no caso de guerras limitadas em 1652, 1664, 1739 e em 1756.



Estados Unidos, mesmo que, reconheça-se, este não seja um entendimento pacífico na academia norte-americana.

O princípio basilar da corrente pró-Legislativo é o de que a Cláusula da Guerra é uma ferramenta inserida dentro do sistema de pesos e contrapesos inaugurado pela Constituição republicana e que assegura ao Congresso o poder de levar o país à guerra (FISCHER, 2004; ADLER, 1988; PUSEY, 1969; ELY, 1993; GLENNON, 1990; KOH, 1990; EAGLETON, 1974; JAVITS, 1973).

O pressuposto dos *checks and balances*, ferramenta de *accountability* horizontal concebida pelos *Framers* no século XVIII, era o de que o remédio para evitar a tirania estatal residia precisamente na divisão das responsabilidades entre os diferentes ramos do governo, com cada qual exercendo um papel de vigilância e controle sobre o outro. Era, pois, um sistema baseado fundamentalmente na desconfiança inerente aos homens, cuja natureza desejante de poder deveria ser, para o bem da comunidade, refreada (HOFSTADTER, 1989). Ou, ainda, na interpretação dada por Sowell (2011), o sistema norte-americano repercutia uma “visão trágica” do homem.

“Deve fazer-se a ambição opor-se à ambição”, sentenciava o federalista Madison (HAMILTON, MADISON, JAY, 1964, p. 61). A lógica do sistema a ser criado pela Constituição era a de que ao projetar um governo com separação de poderes e compartilhamento de funções, os Estados Unidos seriam governados por homens públicos que, pelas “armas constitucionais para defesa própria” dos Poderes, seriam incapazes de acumular mais poder que aquele previsto e, assim, subverter os princípios republicanos (HAMILTON, MADISON, JAY, 1964, p. 133).

Aplicado ao caso da guerra e das emergências, o sistema não deveria, por princípio, destinar a apenas um departamento todo o poder de guerra. Isso, na visão federalista, poderia ser desastroso para a República, já que o acúmulo de poderes nas mãos de uma mesma pessoa, ou de um grupo de pessoas, levaria a uma situação tirânica. E o sistema assim foi previsto, pois do ponto de vista constitucional a Cláusula da Guerra necessita ser relacionada à outra, a chamada *Cláusula do Comandante-em-chefe*<sup>9</sup>. Esta é expressa na Seção II do Artigo 2º ao prever que:

---

<sup>9</sup> Ver-se-á no Capítulo II, quando da análise do caso da Guerra da Coreia na década de 1950, que a Cláusula do Comandante-em-chefe começa a ser interpretada como um poder totalmente desligado da Cláusula da Guerra, sendo o argumento fulcral da corrente pró-Executivo irradiada, dentre outros, por Yoo (2005; 2011).

O presidente será o comandante-em-chefe do exército e da marinha dos Estados Unidos, e da milícia dos diversos estados quando chamada em serviço para os Estados Unidos. (ELLIOT, 1836, Vol. I, p. 11, tradução nossa)

A combinação das duas Cláusulas mostra que cabe ao Congresso declarar e iniciar as guerras, mas, uma vez iniciadas, o presidente da República assume o posto de comandante-em-chefe das tropas, exercendo autoridade absoluta no campo de batalha. Ou seja, aquele ramo que declara não comanda, e o que comanda não declara. Ainda mais representativo do sistema de *checks and balances* é o dispositivo constitucional segundo o qual cabe ao Legislativo o financiamento do uso da força. Complementarmente, portanto, quem comanda não financia, e quem financia não comanda.

James Madison, um dos Elaboradores da Carta, na Convenção de ratificação da Constituição no estado da Pensilvânia, elogiando o mecanismo de decisão da guerra, verbalizou:

Esse sistema não nos precipitará para a guerra; ele é calculado para nos guardar contra ela. Não estará no poder de um único homem, ou em um simples grupo de homens, nosso envolvimento em tal desgraça; o importante poder de declarar guerra é investido na legislatura em geral: essa declaração deve ser feita com a aprovação da Câmara dos Representantes: desta circunstância podemos extrair certa conclusão de que nada, mas apenas nosso interesse nacional, pode nos mover para a guerra. (*apud* ELLIOT, 1827, p. 528, tradução nossa)

Os registros da Convenção Federal que debateu e aprovou o texto constitucional mostram, igualmente, que o intento original<sup>10</sup> dos *Framers* era garantir, em primeiro lugar, o poder de guerra nas mãos do Congresso e, a seguir, o comando das tropas como direito presidencial. O primeiro *draft* da Constituição estabelecia que ao Congresso caberia *make war*, ou seja, “fazer guerra”. No dia 17 de agosto de 1787, na Convenção sediada na Filadélfia, esse dispositivo foi a debate e uma mudança ocorreu – uma alteração que deu a forma final da Cláusula da Guerra e que forneceu evidências do devido significado da norma.

Os registros da Convenção, encontrados em Farrand (1911, pp. 318-319, tradução nossa), indicam que o debate inicia com a manifestação contrária do delegado Charles Pinkney, do estado da Carolina do Sul, de se investir o poder de *make war* na Legislatura, aqui entendida como a Câmara dos Representantes. Segundo ele, “seus procedimentos seriam

---

<sup>10</sup> Usualmente assume-se que os registros publicados da Convenção da Filadélfia, por exporem todas as discordâncias, concordâncias e debates acerca dos dispositivos constitucionais, ao final transmitem o *sentido* que a maioria desejou que fosse conferido à Carta. Para os efeitos da tese, assumimos a Convenção da Filadélfia como uma fonte primária para compreender as motivações e objetivos de diversas cláusulas da Constituição norte-americana. Para uma discussão sobre o “intento original”, ver Levy (1988), especialmente seu capítulo primeiro *The Framers and Original Intent*.

demasiado lentos”, ela “se encontraria apenas uma vez ao ano” e seu grande número de membros seriam um complicador para decisões desse quilate. Como alternativa o delegado apontava o Senado. Este era caracterizado como o “melhor depositário” do poder de guerra, pois mais afeito às questões de política externa. Ou seja, a função deveria ser de alguma forma legislativa.

Pierce Butler, outro dos quatro delegados da Carolina do Sul, também apresentou objeções em relação a empoderar o Congresso, porém dentro de perspectiva bem diferente. Câmara dos Representantes ou Senado, em sua visão, não deveriam possuir o poder de guerra. O presidente, este sim, deveria ter o poder de *make war*, pois “quem terá todas as qualidades necessárias e não fará guerra a não ser que a nação o apoie”. O poder de guerra, portanto, deveria ser do Executivo.

Após a fala de Butler os registros indicam que os delegados James Madison, da Virgínia, e Elbridge Gerry, representante de Massachusetts, inseriram no debate uma emenda modificativa do termo: “Madison e Gerry propuseram inserir “declarar” [*declare*] em substituição a “fazer” [*make*] guerra; deixando para o Executivo o poder de repelir ataques inesperados [*sudden attacks*]”.

Roger Sherman, de Connecticut, aparentemente não concordava com a mudança. “O Executivo deve ser capaz de repelir e não de começar uma guerra”, manifestou. Por isso, sob sua ótica, “fazer” é melhor que “declarar”, isso porque o último verbo limitava por demais o poder do Congresso. Outro delegado de Connecticut também presente, Oliver Ellsworth, não tratou diretamente da mudança, mas divulgou sua posição de que haveria uma “diferença material entre os casos de fazer a guerra e fazer a paz”, algo que, naquele momento, não estava sendo devidamente discutido.

Momentos depois da sugestão de Butler, Elbridge Gerry, representante de Massachusetts, que, aliás, não assinou o texto final da Constituição, disse que “nunca esperaria ouvir em uma República uma proposta para dar ao Executivo sozinho o poder de declarar guerra”.

George Mason, da Virgínia e notório anti-federalista<sup>11</sup>, por sua vez, ponderou ser contra destinar o poder de guerra para o Executivo, pois indigno de confiança, ou para o Senado, pois não teria sido construído para esse fim. O poder, se depreende, deveria ser das duas casas do Congresso – mesmo que, como anti-federalista, não fosse nada simpático a que

---

<sup>11</sup> Os anti-federalistas criticavam a Constituição em apreciação por destinar demasiados poderes, com a adoção da União, ao governo federal em detrimento dos governos estaduais. Para uma seleção de textos, artigos e manifestos de intelectuais anti-federalistas, ver Henry, Yates, and Byron (2010).

o governo federal, seja Executivo ou Legislativo, detivesse poderes de guerra. Segundo os registros, ele concordava com a mudança de *make* para *declare*.

A mudança enfim foi a escrutínio e um primeiro placar estabeleceu sete votos favoráveis, dois contra e uma abstenção. Os Estados de New Hampshire e de Connecticut foram os únicos que votaram contra. Connecticut, no entanto, acabou alterando seu posicionamento. A inflexão partiu de uma explicação dada pelo delegado de Massachusetts Rufus King a Elseworth. King observou que “fazer” guerra pode ser entendido como “conduzir”, esta uma função do Executivo. Os registros não dizem, mas o esclarecimento deve igualmente ter impactado na visão do delegado Sherman que se posicionara, até então, contra a mudança pois concebia nela uma limitação nos poderes do Congresso. O resultado final, portanto, foi de oito votos a favor, um contra e uma abstenção.

Até hoje se discute qual o significado da mudança. Autores como Yoo (2005) interpretam a alteração como um esvaziamento do poder de guerra do Congresso e uma correspondente migração para as mãos do presidente. De outra parte, a corrente pró-Legislativo sustenta que a mudança não representou qualquer diminuição do poder de guerra do Congresso, mas sim sua reafirmação e a do próprio sistema de pesos e contrapesos.

Ely (1993), nesse ponto, oferece duas razões para a mudança de *make* para *declare*. A primeira delas, segundo esse representante da visão pró-Legislativo, era para tornar ainda mais clara a ideia segundo a qual, uma vez iniciadas as hostilidades a partir de uma autorização congressional, o presidente, então investido do poder como comandante-em-chefe, poderia assumir o controle das tropas no campo de batalha, conduzindo suas estratégias e movimentações. A segunda razão da mudança era a de garantir ao presidente poderes defensivos de guerra, podendo ele agir militarmente sem autorização congressional quando um *sudden attack* ocorresse no território da nação.

Em realidade, a emenda de Madison e Gerry teve a capacidade de deixar ainda mais iluminada a questão dos poderes de guerra nos Estados Unidos. A mudança de verbo não retificou o princípio segundo o qual apenas o Legislativo pode levar o país à guerra, mas sim ratificou essa noção. Quis-se, além disso, muito provavelmente evitar confusões futuras ou até mesmo interpretações equivocadas acerca da alocação dos poderes de guerra no Congresso como aquele que “faz” a guerra. “Fazer” significava também comandar as tropas. Historicamente, como ainda se verá na tese, essa era uma função do Poder Executivo, próprio dos reis e príncipes. Na Confederação a utilização do verbo do *draft* original seria normal e, como vimos, a liga em assembléia detinha o poder de “determinar a paz e a guerra”, o que significava não apenas declarar, mas também apontar os oficiais que, subordinados ao

Congresso, iriam gerenciar as tropas. Mas na União, com uma Constituição baseada na separação de poderes e na premissa de compartilhar funções para evitar a tirania de um ramo sobre outro, seria temerário concentrar o poder de iniciar a guerra, financiar e comandar as forças em um único departamento de Estado. *Declare*, portanto, acabava se mostrando mais útil para todo o edifício institucional dos Estados Unidos presidencialista, republicano e federalista. Conforme assinalou Thomas Jefferson, um dos Pais Fundadores:

Aqueles que estão conduzindo uma guerra não podem, pela natureza das coisas, serem juízes adequados ou confiáveis sobre se uma guerra deve ser iniciada, continuada ou concluída. Eles estão impedidos de exercer essas últimas funções por um caro princípio do governo livre, análogo ao que separa o poder da espada e do financiamento, ou o poder de executar as leis do poder de promulgá-las. (*apud* FISCHER, 2004, p. 11, tradução nossa)

Mas o que significava, afinal, para os *Framers*, “declarar” uma guerra? Wormuth & Firmage (1986), em trabalho clássico sobre o assunto, associam a *declaração* ao *começo* de hostilidades e guerras. Para eles:

O verbo *declarar* adquiriu bem cedo esse significado secundário [o de *começar*]. Ele não se esgota em descrever uma proclamação formal pública de hostilidades, mas foi usado também para significar simplesmente o início das hostilidades, se uma proclamação formal foi ou não feita. Em 1552 o dicionário de Huloet fornecia a definição: “Declare warres. *Arma canere, Bellum indicere.*” Há dois significados aqui: convocar às armas; anunciar guerra. (WORMUTH & FIRMAGE, 1986, p. 20, tradução nossa)

Prakash (2007, p. 3, tradução nossa), outro estudioso do intento original dos poderes de guerra, salienta, a respeito da questão, também que “o poder de declarar guerra inclui o poder de começar uma guerra – emitir “declarações de início” (declarações que começam uma guerra)”. Daí se conclui que “a concessão do poder de guerra significa que apenas o Congresso pode decidir se os Estados Unidos irão travar uma guerra”; a decisão, assim, “sempre pertence ao Congresso”. O presidente, definitivamente, diante da Cláusula da Guerra, “não pode tomar essa decisão crucial porque não possui o poder de declarar guerra”.

Adler (1988, p. 6, tradução nossa) reforça o argumento ao dizer que, no tempo dos *Framers*, declarar significava começar uma guerra, iniciando, assim, hostilidades. “Essa era a prática estabelecida pela lei internacional, assim como na Inglaterra, onde os termos declarar guerra e fazer guerra eram usados indistintamente”. Os próceres da Constituição conheciam a prática e, por isso mesmo, restava claro que “uma declaração congressional de guerra seria instituir hostilidades militares”.

Fisher (2004), especialista com vasta literatura produzida sobre o poder de guerra nos Estados Unidos, também associa a provisão de declarar ao de iniciar hostilidades. A raiz de tal situação seria o medo de destinar ao Executivo o poder de mobilizar a força militar do país.

Os elaboradores da Constituição deram ao Congresso o poder de iniciar a guerra porque acreditavam que presidentes, em suas buscas por fama e glória pessoal, teriam um apetite pela guerra. (FISCHER, 2004, p. 10, tradução nossa)

O significado e a motivação da criação do estabelecimento da Cláusula da Guerra na Constituição, portanto, afasta qualquer noção de que o presidente, enquanto comandante-em-chefe, teria o poder para transformar o *status* da nação da paz para a intranquilidade da guerra. “Ele tem o poder de comando, não o de guerra”, assegura Gibbons (1987, p. 10, tradução nossa). Sofaer (1976) vaticina na mesma direção dos demais autores:

A cláusula do comandante-em-chefe é também consistente com a noção do presidente como um agente do Legislativo. Ela é entendida mais facilmente como um subsídio para gerenciar compromissos militares e outros objetivos autorizados pelo Congresso. (SOFAER, 1976, p. 3, tradução nossa)

A relação do presidente como comandante-em-chefe com os poderes de guerra do Congresso é exemplarmente resumida em forma de metáfora pelo senador James William Fulbright, um histórico parlamentar defensor do intento original dos elaboradores. Em suas palavras:

A analogia tem sido usada no caso de um navio realizar ou não uma viagem. É o Congresso quem tem autoridade para decidir e não o presidente, mas o Congresso não é o capitão do navio. Uma vez que decidimos ir para a guerra, então ninguém questiona o direito do presidente de dirigi-la. Ele serve para guiar o navio. (FULBRIGHT *apud* GLENNON, 1990, p. 85, tradução nossa)

A Cláusula da Guerra, ou seja, o poder de guerra nas mãos do Congresso, exerce, afinal, uma genuína função de controle sobre as ações do Executivo. Mesmo com um exército permanente o presidente seria incapaz, à luz da Constituição, e salvo a exceção de *sudden attacks* – que são, também, atos de *self defense* –, de travar uma guerra. A decisão é do Legislativo, que autoriza ou não ações militares, porque, como escreveu James Madison, “a Constituição supõe, o que a História de todos os governos demonstra, que o Executivo é o Poder mais interessado em guerra, e mais propenso para ela” (*apud* ELY, 1993, p. 4, tradução nossa). Em perspectiva histórica essa doutrina rompe, em grande parte, com os métodos utilizados pelas potências européias ao tempo dos Pais Fundadores para tratar da questão da

guerra, e também com parte da história das declarações de guerra. A Constituição é, nesse ponto, inovadora. Nosso objetivo, na seção que se segue, é posicionar historicamente a Cláusula da Guerra, resgatando suas influências e paradigmas, tanto positivos quanto contrários.

## 2 Declarações de guerra em perspectiva histórica: a reinvenção

As declarações de guerra não são propriamente um elemento da política externa inventado pelos Estados Unidos, pois formam “provavelmente a mais antiga forma de diplomacia” (BAUMGARTNER, 2011, p. 7, tradução nossa). Parece não haver, contudo, algo estritamente igual à Cláusula da Guerra da Constituição dos Estados Unidos até sua formulação – ela é, em certo sentido, singular. Por isso mesmo que deve ser caracterizada como uma inovação institucional das mais importantes, algo distintivo da experiência republicana norte-americana.

A história das declarações de guerra<sup>12</sup> remonta às primeiras civilizações, não se tratando, portanto, de um elemento tipicamente ocidental. Um de seus primeiros registros é encontrado no épico sumério *Agga e Gilgamesh*, cujas tábuas datam de mais de quatro mil e quinhentos anos atrás. Nelas, Aga de Kish enviou mensageiros a Galgamesh solicitando sua submissão; como houve uma recusa, Galgamesh, após ouvida a resposta de Aga, guerreou contra ele (BAUMGARTNER, 2011).

Entre as narrativas bíblicas encontra-se, por exemplo, a contenda envolvendo Israel, liderado pelo ex-renegado de Gilead, Jefté (escolhido pelos anciãos e pelo povo como chefe e príncipe), contra os filhos de Amom que pretendiam combater contra Israel. O texto diz, ao longo dos versículos, que:

E enviou Jefté mensageiros ao rei dos filhos de Amom, dizendo: Que há entre mim e ti, que vieste a mim a pelejar contra a minha terra?

---

<sup>12</sup> Não é objetivo da tese empreender um resgate pormenorizado da história das declarações de guerra, mas sim estabelecer suas características básicas ao longo dos distintos períodos históricos. Busca-se compreender suas características fundamentais e perceber como elas interagem com as configurações políticas e sociais específicas de seus tempos. O que propomos nas próximas páginas é a definição de práticas recorrentes acerca do ato de declarar guerra, que poderíamos tratar enquanto *padrões*, e posicionar a Cláusula da Guerra dentre eles. Ressalve-se, no entanto, que estes *padrões* padecem de uniformidade em razão de exceções presentes na história que acabam negando sua condição absoluta enquanto prática histórica de determinado século, era, ou até mesmo civilização. Daí deriva as possibilidades de contestação acerca das práticas, por existirem, ao mesmo tempo, casos desviantes que negam sua própria constituição. Essa é a razão pela qual não nos propomos resgatar a história das declarações de guerra século por século, mas sim por períodos históricos como a Antiguidade, Idade Média e Idade Moderna, pois neles os modos de utilização das declarações de guerra são mais facilmente visualizáveis, inclusive suas influências para a Cláusula da Guerra dos Estados Unidos.

E disse o rei dos filhos de Amom aos mensageiros de Jefté: É porque, saindo Israel do Egito, tomou a minha terra, desde Arnom até Jaboque, e ainda até ao Jordão: Restitui-ma agora, em paz.

Porém Jefté prosseguiu ainda em enviar mensageiros ao rei dos filhos de Amom,

Dizendo-lhe: Assim diz Jefté: Israel não tomou, nem a terra dos moabitas, nem a terra dos filhos de Amom.

Porque, subindo Israel do Egito, andou pelo deserto até ao Mar Vermelho, e chegou até Cades.

E Israel enviou mensageiros ao rei dos edomitas, dizendo: Rogo-te que me deixes passar pela tua terra. Porém o rei dos edomitas não lhe deu ouvidos; enviou também ao rei dos moabitas, o qual igualmente não consentiu; e assim Israel ficou em Cades. (A BÍBLIA SAGRADA, 2011, p. 265)

Há, nas passagens, um elemento central e representativo da prática antiquíssima das declarações de guerra: os mensageiros - em língua inglesa chamados de *heralds*. Na história ilustrada o juiz de Israel Jefté envia mensageiros para entender as razões pelas quais os amonitas lançariam uma ofensiva contra seu povo. Eis que o “rei dos filhos de Amom” oferece uma resposta à indagação de Jefté dando-lhe não apenas a razão pela qual preparava um ataque, mas, sobretudo, impondo um ultimato, um derradeiro apelo para a paz. Caso, portanto, as terras alegadas não fossem restituídas aos amonitas, a guerra seria feita. Jefté ainda tenta uma vez mais evitar a guerra, remetendo novos mensageiros aos filhos de Amom para argumentar que a injúria alegada não havia existido, e que a guerra, portanto, não deveria ser empreendida. Não tendo sido ouvido, contudo, Israel vai à guerra.

Os mensageiros exercendo a função de portadores da notícia de guerra também são encontrados em inúmeras outras narrativas envolvendo conflitos de civilizações já desaparecidas, como entre os Astecas, Incas e tribos da Nova Zelândia (BAUMGARTNER, 2011).

Tais práticas de declaração de guerra da Antiguidade, assinala Hallet (1988), envolviam três elementos formais. O primeiro deles era que a decisão de ir para a guerra apenas era tomada mediante extensa discussão e debate público entre os membros da comunidade, o que garantia protagonismo dos conselhos de anciãos sejam eles de cunho secular ou religioso, e das assembleias que porventura existissem na vida política. Por segundo, como se viu na controvérsia entre Israel e os filhos de Amóm, a declaração prometia a paz ao inimigo se as queixas fossem sanadas. A declaração de guerra era, pois, uma oportunidade para que o derramamento de sangue fosse evitado em virtude da reparação das alegadas injúrias sofridas por uma das partes a caminho da beligerância – em certo sentido, a declaração de guerra propunha, antes de tudo, um caminho para a paz. O elemento derradeiro



das declarações é que elas são um marco para a guerra, sendo que as batalhas usualmente apenas começavam depois de feita a declaração e sua entrega aos inimigos para ciência.

Esse tripé se apresentava muito claramente entre os romanos, cuja prática guerreira era recorrente e, até antes da fase imperial, sua decisão possuía regras e cerimônias formais e específicas (FRANK, 1912; MAUREL, 1907; VATTEL, 1758). Durante a República qualquer declaração de guerra era um ato, em primeiro lugar, religioso e que demandava uma série de cerimônias, cabendo precisamente ao chamado Colégio dos Fetiales<sup>13</sup>, um corpo religioso formado por vinte membros nobres, tal função. Como escreveram Maurel (1907) e Vattel (1758), havia pelo menos três fases distintas até a consecução do estado de guerra.

Em um primeiro momento os *fetiales* que, na verdade, são como os mensageiros sumérios ou israelitas, eram enviados, inclusive seu chefe conhecido como *pater patratus*, para o exterior a fim de tomar satisfação com a nação que porventura tivesse ofendido Roma. Há, por parte dos *fetiales*, a exposição sumária das reclamações e suas demandas por reparação para que a justiça fosse restabelecida. Essa intenção de se começar um tempo de hostilidades chamava-se *denuntiatio belli* (BICKERMAN, 1945). A guerra não era declarada imediatamente, pois se dava um prazo de 33 dias para a manifestação e a resposta do chefe do território visitado pelos mensageiros romanos. Com a volta dos *fetiales* a Roma e o final do prazo dado, iniciava-se um segundo momento. Nele tudo dependia da resposta do inimigo, pois se a réplica fosse o silêncio ou a negativa de reparação por parte do potencial inimigo previamente notificado sobre a possibilidade de guerra, o Senado deliberava a favor do conflito. Com a guerra declarada a partir de um *indictio belli* (BICKERMAN, 1945), chega-se ao terceiro momento que é o de reenviar os *fetiales* até a fronteira para que se informasse à nação inimiga que Roma havia declarado guerra. A guerra, então, segundo o *ius fetial*, poderia ser feita e iniciada.

Aqui é preciso atentar para algo de suma importância. A declaração era feita não pelo cônsul, tampouco pelos magistrados. Era o Senado quem detinha o direito de levar o país à guerra. O Senado romano, com todas suas limitações de cidadania conhecida, era também uma instituição representativa de certo conjunto da comunidade, seu mais alto corpo governativo (MOSCA & BOUTHOU, 1975). Era, pois, um corpo coletivo, “legislativo”, detentor do poder de guerra da nação. Aos cônsules, e também aos ditadores, temporários, não

---

<sup>13</sup> Assinale-se que o *ius fetial* é uma instituição criada durante a monarquia, não havendo consenso sobre qual rei foi seu fundador (PENELLA, 1987). Durante o período monárquico a declaração de guerra era feita pelo próprio rei, seguindo as cerimônias *fetiales*, prática que se modifica com a adoção da República, em que o Senado romano então detém os poderes – e, portanto, a decisão – de guerra e de paz sobre o território (DAL RI, 2011).

era facultada a decisão da guerra. Sequer, aliás, ordenavam o envio dos *fetiales* além das fronteiras para expor as injúrias sofridas por Roma. A soberania, entendida aqui como o poder de decidir, era eminentemente do Senado, cabendo às autoridades executivas o comando. Até mesmo um teórico francamente monárquico como Jean Bodin reconhecia, em seus escritos no século XVI, que o povo romano constituía-se no soberano da República, e que por essa razão declarações de guerra e tratados não poderiam ser feitos sem a sua participação (BAUMGARTNER, 2011).

Há, portanto, uma tradição romana basicamente republicana que influenciou notadamente o mundo ocidental na questão da guerra. Ela é assentada na frase de Cícero ao escrever que, uma vez instituídas as “formas legais para a declaração de guerra”, um “costume justo” consagrado “com a intervenção religiosa dos *fetiales*”, “toda guerra empreendida sem essas formalidades foi considerada ímpia e injusta” (CÍCERO, Segundo Livro, XVII). Também o jurista romano Pomponius compartilhava dessa noção em sua definição de inimigo: “são nossos inimigos os que publicamente declaram guerra contra nós, ou nós contra eles: os outros são bandidos ou piratas” (*apud* GROTIUS, 1853, p. 316, tradução nossa). Guerra sem declaração, portanto, é uma guerra injusta e indigna.

Porém, toda essa complexa e demorada sistemática de declarar a guerra foi pouco a pouco caindo em desuso. Maurel (1907) argumenta que a expansão do território romano foi uma das razões principais para tal situação, pois em determinado período às províncias foi facultado o poder de declarar a guerra. O instrumento republicano, ao cabo, deixou de existir com a travessia do Rubicão e a inexorável instituição do Império, pois daí em diante seriam os imperadores os personagens que teriam o poder de decisão sobre a guerra e a paz (HOLLAND, 2006).

Já no caso dos gregos, civilização cronologicamente anterior aos romanos, havia, além dos habituais mensageiros, o chamado Conselho Amphictyonique com prerrogativas de decidir sobre a questão da guerra (MAUREL, 1907). Leech (1877) salienta que a guerra era discutida publicamente pelos cidadãos através de suas assembleias. A guerra, portanto, era uma medida a ser tomada em conjunto, em ambientes coletivos. Não era, pois, própria da decisão de um único homem.

Durante a Batalha de Salamina, por exemplo, um dos maiores conflitos marítimos do Mundo Antigo, Strauss (2007, p. 90) mostra que a certa altura do conflito com os Persas, “sozinhos e abandonados no continente, os atenienses decidiram evacuar a cidade e montar uma defesa em Salamina”. O historiador mostra que o “plano não era precipitado ou de última hora”, pois havia sido meses antes “aprovado pela assembleia ateniense onde seis mil homens,

ou mais, se encontraram, debateram e votaram o plano de ação, que se tornou um decreto”. “O povo ateniense votara o seu próprio exílio”, conclui Strauss (2007). O episódio revela que uma decisão no âmbito de uma guerra fora discutida e debatida em um ambiente coletivo<sup>14</sup>, não sendo, por isso mesmo, a vontade de apenas um líder militar, por exemplo.

Na reconstituição feita por Kagan (2006, p. 59) da Guerra do Peloponeso narra o célebre historiador militar que “em setembro de 433 a.C., a assembleia de Atenas se reuniu no monte Pnix para ouvir os embaixadores de Córçira e de Corinto”, duas cidades-estados a caminho da beligerância. Os corcíreus pressionavam Atenas para selar uma aliança contra Esparta e seus associados. Córçira expressava seu medo de que a partir de uma invasão coríntia ou espartana “sua derrota e a anexação de sua esquadra criariam uma armada peloponésia forte o bastante para ameaçar a supremacia naval ateniense”, esta considerada como a principal fiadora para “o poder, a prosperidade e mesmo a sobrevivência de Atenas e de seu império” (KAGAN, 2006, p. 61). Os embaixadores coríntios, por sua vez, ainda não aliados formais de Esparta, desejavam evitar que Atenas fizesse uma aliança com Córçira. Um de seus argumentos sustentava que a guerra não era de modo algum inevitável e que um possível acordo entre Córçira e Atenas violava o Tratado dos Trinta Anos e, também, o bom senso.

Kagan (2006) descreve que, depois de ouvidos os argumentos dos embaixadores, a assembleia ateniense pôs-se a deliberar:

Sentados na encosta da montanha, os atenienses viam-se agora diante de sua escolha mais difícil. Praticamente todos os debates na Assembleia se encerravam em um só dia, mas a discussão sobre a aliança com Córçira demorou tanto que exigiu mais um dia de reunião. No primeiro, as opiniões tenderam para a recusa. Houve discussões acaloradas durante toda a crise. No segundo dia, um novo plano foi apresentado. No lugar de um compromisso ofensivo e defensivo total, como era a praxe nas alianças gregas, propôs-se uma aliança apenas defensiva. É a primeira relação do gênero de que se tem notícia na história da Grécia. (KAGAN, 2006, p. 61)

A Assembleia aprova por maioria a aliança com Córçira, desapontando Coríntio. Este, por sua vez, invade a Córçira, mas suas forças acabam derrotadas pelas esquadras atenienses que vão ao socorro das tropas corcíreus. Esse combate repercutiu para a esperada entrada de Esparta na guerra, uma decisão que foi tomada na assembleia espartana – Esparta, note-se, era

<sup>14</sup> Mosca e Bouthoul (1975, p. 35) observam que notadamente a partir da constituição outorgada por Sólon na cidade-estado de Atenas, “o órgão principal do governo não foi mais o Conselho dos Anciãos, que se tornara em quase todas as partes eletivo, mas a assembleia de todos os cidadãos. Esta aprovava leis, nomeava para as funções públicas quase todas, tinha a faculdade de declarar a guerra e de ratificar os tratados celebrados com as outras Cidades helênicas e ainda com os bárbaros”.

uma monarquia com rei constituído – com a participação, além obviamente de cidadãos espartanos, de “todos os Estados aliados com reclamações contra Atenas” (KAGAN, 2006, p. 72). “Quando a contagem foi concluída, a ampla maioria achava que os atenienses haviam rompido o acordo de paz – tratava-se, na verdade, de um voto pela guerra”, finaliza Kagan (2006, p. 75)

Mostra-se, dos casos descritos, a importância das assembleias de cidadãos para a tomada de decisão de levar o país para a guerra. A soberania era coletiva, comunitária, e não individual ou unilateral no sentido de que apenas um cidadão, o líder militar ou governante executivo, não poderia precipitar a entrada da cidade-estado em um período de guerras e hostilidades.

Uma nova página na história das declarações de guerra é encontrada na Idade Média. Para além das Cruzadas<sup>15</sup>, a Idade Média ancorada no sistema econômico e político feudal também pode ser caracterizada como um período de extrema atividade beligerante, “o tempo dos saques, dos ódios atrozes entre as linhagens, violências que as crônicas fartamente ilustram” (COSTA, 2001, p. 180). Com a soberania sobre a defesa do território fragmentada pois “bispos, reis, senhores feudais e cidades assinavam tratados e faziam guerra” (SPRUYT, 1994, p. 12, tradução nossa) e sem, portanto, uma autoridade central capaz de exercer com efetividade seu poder de coerção – nem Papa, nem Imperador do Sacro Império possuíam, por exemplo, o efetivo controle sobre seus nobres subordinados –, irromperam no período guerras entre senhores feudais, nobres e cavaleiros. Em uma sociedade hierarquizada marcada pela suserania e vassalagem, figuras como príncipes, duques, marqueses, condes, viscondes, barões e uma minoria de cavaleiros com castelos, todos com algum poder territorial, acabavam entrando em conflito para expandir sua área de influência. Em um contexto de tal tipo, como tais personagens não possuíam a soberania última sobre suas terras, pois subordinados aos reis, Papa e ao Imperador do Sacro Império, as guerras por eles travadas devem ser consideradas como de tipo *privadas* (BAUMGARTNER, 2011).

---

<sup>15</sup> Baumgartner (2011) salienta que os chamados do Papa Urbano II para a consecução de uma cruzada contra os islâmicos no Oriente Médio feita em 1095, e também de Inocente III contra os Albigenses do Sul da França em 1208 podem ser interpretados como notáveis declarações de guerra. Durante as Cruzadas, a noção prevalecente no seio da Igreja era a de que combates contra heréticos, pagãos e infiéis não demandariam formalidades como uma declaração prévia – entre os romanos também havia essa noção quando as guerras eram travadas contra os “bárbaros”. As decisões papais, nesse sentido, quando compreendidas como declarações de guerra, não eram noticiadas aos islâmicos através de mensageiros, já que o pressuposto era de que traidores não estariam abarcados por esse método europeu e que campanhas contra infiéis seriam tipos de guerra justa, uma noção que marcaria a Igreja até 1700 (BAUMGARTNER, 2011).

Na tentativa de reduzir a violência gerada pelas elites da sociedade feudal, sobretudo pelos cavaleiros que geralmente estavam associados aos nobres, a Igreja adotou algumas medidas para “civilizar” os conflitos (BLOCKMANS E HOPPENBROUWERS, 2012). A primeira delas foi a campanha da *Paz de Deus* a partir da assembleia de Charroux em 989 e que tinha o objetivo manifesto de “por fim às violências exercidas pelos homens da guerra e proteger todo o restante da sociedade não beligerante” (COSTA, 2001, p. 181). Aos cavaleiros foram editados documentos definindo o que era lícito e o que era proibido empreender durante as guerras particulares. A essa campanha agregou-se outra a partir dos anos 1020, a chamada *Trégua de Deus*. Tratava-se de um “armistício semanal, inicialmente de dois dias, mas que chegou a quatro (da noite de quarta-feira até a manhã de segunda)” (COSTA, 2001, p. 182) em que era proibido, sob pena de excomunhão, entrar em beligerância – também datas comemorativas como a Páscoa e o Natal foram interditas para a guerra a partir de um ato promulgado pelo Papa no ano de 1095.

A ferramenta da declaração de guerra, ao estilo romano, acabou substituída, na Idade Média, em grande parte pelas cartas de *defiance*, um novo paradigma para o uso da força (MAUREL, 1909). Originalmente uma *defiance* criava uma situação de duelo entre senhor e vassalo, uma forma de dirimir controvérsias, de travar, enfim, uma guerra privada. Como os encontros eram, no mais das vezes, mortais, “rapidamente se tornou prática enviar um desafio por procuração, ou por escrito, seguido por um período de 40 dias imposto pela autoridade real, *quarantine du roi*, antes que se pudesse começar a lutar” (BAUMGARTNER, 2011, p. 23, tradução nossa). Também vale destacar a edição, em 1356, pelo Sacro Império, da *Golden Bull*, um decreto imperial que em seu capítulo 17, ao tratar dos feudos, estabelecia a proibição de se atacar qualquer território sem que antes se houvesse providenciada uma declaração pública prévia de *defiance* de três dias naturais contra o ator a ser atacado. O papel de *heralds* também, nesse tempo, era exercido pelo corpo da cavalaria real, como no caso descrito por Maurel (1907) na Guerra dos Cem Anos em que o rei britânico remetera cartas de desafio ao monarca francês.

O panorama aqui oferecido mostra haver, já a partir da Idade Média, o deslocamento do poder de declarar guerras das assembleias, sejam elas temporais ou religiosas, como era prática recorrente na Idade Antiga, para as mãos do soberano<sup>16</sup> aqui entendido como o rei, o

---

<sup>16</sup> O soberano medieval distingue-se, na visão de Jouvenel (2010), do soberano moderno, este visto como tendo poderes ilimitados, inclusive legiferantes. Na explicação oferecida pelo autor: “Lembremos, sem insistir nisso agora, que o Poder medieval era partilhado (com a Curia Regis), limitado (por outros poderes, autônomos em sua esfera), e que sobretudo não era soberano. Pois é um caráter essencial do Poder soberano ter a capacidade legislativa, ser capaz de modificar à vontade as normas de comportamento impostas aos súditos, definir à

príncipe, o imperador, o Papa, enfim, um agente público genuinamente executivo. Conforme assevera Hallett (1988):

Assim, através da alquimia da prática feudal, o poder de declarar guerra foi metamorfoseado de uma função legislativa em uma função inerentemente executiva, uma incontroversa prerrogativa real. (HALLETT, 1988, p. 71, tradução nossa)

Ainda na Idade Média importantes pensadores associavam o poder de travar uma guerra com a figura máxima do *soberano*. Gratian, no século XI, já sustentava que apenas o imperador poderia declarar guerra e Dante Alighieri, em *Da Monarquia*, no século XIV, também escreveu que é direito exclusivo do imperador a função de declarar guerra. Outros<sup>17</sup> mais, já mais tardiamente, como a italiana Cristiane de Pisan (obra escrita em 1400, aproximadamente), os italianos Pierino Belli (1563) e Alberico Gentili (1588), o alemão Conrad Brunus (1548), o espanhol Francisco de Vitoria (1557) e o antuerpiano Balthazar de Ayala (1581) advogam que apenas soberanos declaram guerra. Esse conceito de soberano era particularmente importante para delimitar a diferença entre guerra pública e guerra privada, e também para demarcar quem, afinal, em um sistema pulverizado como o feudal, teria o direito de mudar o *status* de paz para o de guerra.

Essa discussão da soberania<sup>18</sup> estendeu-se pelos próximos séculos. Para Grotius (2005), um dos clássicos do direito internacional e que escreve no século XVII:

---

vontade as normas que presidem sua própria ação, ter enfim a capacidade legislativa, estando ele próprio acima das leis, sendo *legibus solutus*, Absoluto. Ora, o Poder medieval, ao contrário, era mantido teórica e praticamente pela *lex terrae*, concebida como imutável” (JOUVENEL, 2010, p. 51). O clássico estudo de Figgis (1999) assenta, por sua vez, que o Estado territorial não existia na Idade Média, sendo um tempo em que o direito de propriedade e a evocação de distintas soberanias criava uma sobreposição destas, o que acabava, por isso mesmo, limitando os poderes do dono das terras. Não havia propriamente uma teoria do Estado, já que os direitos eram eminentemente privados, uma variável que auxiliaria, inclusive, a demonstrar o florescimento da teoria contratualista ainda nesse período histórico. “No estrito sentido do termo, não há soberania na Idade Média”, vaticina (FIGGIS, 1999, p. 13, tradução nossa). Para ele, ainda, “o Estado real da Idade Média na acepção moderna é a Igreja” (FIGGIS, p. 16, tradução nossa), sendo a religião um dos poucos fatores de unidade da época, e notadamente uma influência capaz de manter, mesmo que imperfeitamente, certa ordem diante da soberania fragmentada.

<sup>17</sup> Detalhes do pensamento desses autores encontram-se em Baumgartner (2011).

<sup>18</sup> Sobre a noção de soberania, uma das marcas da transição da Idade Média para a Moderna, trazemos a contribuição de Torres (1989) acerca de sua evolução e consolidação: “A ideia de soberania é resultante doutrinária, mas também instrumento, de um longo processo de concentração e centralização do poder em cuja dinâmica se integram como linhas de força decisivas sua fixação e centralização geográficas, o afastamento do príncipe das redes de vassalagem medieval e, sobretudo, a consolidação do poder real tanto frente às grandes figuras da alta nobreza, quanto, no plano externo, frente às pretensões temporais do papado. O que significa dizer que para poder falar do Estado moderno é necessário o fim da instabilidade decorrente da rivalidade entre as grandes casas dinásticas, a recusa terminante das injunções das autoridades religiosas nas questões propriamente políticas, assim como a superação das estruturas dualísticas típicas do que os alemães denominam de *Ständestaats*. Portanto, que o rei seja efetivamente *imperator in regno suo*, não reconhecendo nenhum poder

Como a guerra, porém, leva a periclitir todo um Estado, é previsto pelas leis de quase todos os povos que guerra alguma seja empreendida a não ser por ordem daquele que detém o poder soberano no Estado. (GROTIUS, 2005, p. 168)

Essa é, igualmente, a posição de outros estudiosos do século XVIII como Vattel (1853, p. 293, tradução nossa) para quem “o soberano é o real autor da guerra” confiando-se a ele precisamente o poder de estabelecer um exército e Burlamaqui (1763, p. 224, tradução nossa), ao dizer que o “direito de fazer a guerra é, propriamente falando, o mais poderoso meio de manutenção da paz”, reassegurando ao soberano tal direito. Todos esses autores, reforça-se, entendiam o *soberano* como um ator executivo<sup>19</sup>. Em suas épocas tratava-se, como já referimos, de um príncipe, monarca ou coisa do tipo.

Essa mudança da soberania foi igualmente naturalizada por intelectuais mais fortemente vinculados ao liberalismo como John Locke e o Barão de Montesquieu. Mesmo suas teorias - em que a separação dos poderes é um dos pontos centrais para evitar a tirania estatal - comportam os poderes de guerra e de paz do país ao príncipe. Em Montesquieu (1996) há a noção de que cabe ao Poder Executivo fazer a paz ou a guerra, enviar ou receber embaixadores, instaurar a segurança e prevenir as invasões estrangeiras. Locke (2001, p. 171), por sua vez, preceitua que cabe ao chamado “poder federativo” a “administração da segurança e do interesse do público externo”, sendo que seria prudente que este poder estivesse nas mãos das mesmas pessoas que controlassem o Poder Executivo, este tendo a função de executar as “leis internas da sociedade”. Não há, portanto, espaço para o Legislativo enquanto poder que toma a decisão de levar ou não o país à guerra.

A partir do século XV, com a fragilização do pacto feudal e a restauração de monarquias cujos regimes se caracterizavam por *um* soberano discernível, as cartas de desafios foram, aos poucos, substituídas pelos manifestos emitidos pelo legítimo soberano das terras, o imperador, rei ou príncipe. Essa prática de se declarar a guerra a partir de um manifesto do soberano se estendeu pelo menos até o século XVIII<sup>20</sup>, de forma que,

---

terreno superior ao seu em todas as questões políticas, esta a propriedade fundamental da soberania e também o primeiro pré-requisito à concepção moderna do poder estatal” (TORRES, 1989, p. 47).

<sup>19</sup> O soberano era assim compreendido porque o mundo europeu era povoado por governos monárquicos e, mesmo na Inglaterra, com a existência de um Parlamento, o rei era também identificado como o soberano do país e, portanto, dotado de poderes de iniciar e comandar guerras. Muito embora Thomas Hobbes identifique o soberano ao monarca, sua teoria não fecha as portas para a possibilidade de que a soberania seja exercida por um grupo de indivíduos (aristocracia), ou até mesmo todos os cidadãos (democracia) (HOBBS, 2002; MORRIS, 2005).

<sup>20</sup> Na *Encyclopédie* francesa constam dois verbetes “declaração de guerra” e “manifesto”, escritos pelo abade Edme-François Mallet (DIDEROT AND D`ALEMBERT, século XVIII). A declaração é associada aos “antigos”

escrevendo nesse período, Vattel (1758, p. 318, tradução nossa) salienta que “atualmente (...) a guerra é publicada e declarada por manifestos” divulgados na Capital e nas principais cidades ou pontos de fronteira do país. E informa mais:

O manifesto que implica uma declaração de guerra, ou a própria declaração, impressa, publicada e distribuída em todo o Estado, também contém ordens gerais do soberano para seus súditos em relação às suas condutas na guerra. (VATTEL, 1758, p. 319, tradução nossa)

Importa pontificar que os manifestos não são discutidos em assembleias de cidadãos e concretizam a decisão de um único homem, o príncipe, o soberano do território e, no limite, seu conselho de governo mais próximo. O governante que detém os poderes do Estado é quem concentra, por isso mesmo, os poderes de guerra. Note-se, nesse ponto, que não apenas o comando das tropas em batalha, mas também o poder de declarar um estado de guerra era visto como uma função eminentemente executiva. É um cenário oposto ao passado clássico em que, como já abordado, a declaração de guerra e, portanto, a autorização para seu início, era uma função das assembleias, enquanto que apenas o comando das tropas era função executiva. Os manifestos, nesse sentido, afastam-se da tradição romana dos *fetiales* e da discussão pública grega da guerra. Uma das variáveis para a unilateralidade das declarações de guerra é o desaparecimento das assembleias de cidadãos nas potências europeias cujos governos, à exceção do britânico e poucos outros, eram levados a cabo por um soberano supremo (HALLET, 1988).

Em todo caso, o mundo europeu moderno acompanhou, entre os séculos XVI a XVIII, um fervilhante debate sobre a chamada *law of nations*, o que incluía a questão da guerra e sua declaração. Com o estudo feito por Baumgartner (2011) compreendendo esses três séculos e citando mais de três dezenas de autores é possível discernir alguns aspectos essenciais da história das declarações de guerra, sua teoria e sua prática no período.

O primeiro elemento, já tratado, é o de que apenas o soberano é investido do poder de declarar a guerra, e de travá-la. Outro consenso estabelecido nesse momento crítico e fundante do direito internacional é o de que a guerra é, pois, um direito natural. Todos, sejam

---

enquanto um “ato público” promovido por mensageiros ou *fetiales*, que iam até o inimigo relatar queixas que deveriam ser reparadas e, quando assim não fossem, o Senado declarava guerra. Segundo o enciclopedista, “este costume foi religiosamente observada entre os gregos e os romanos”. Mallet finaliza a explicação assinalando que “agora a guerra é declarada com menos cerimônia; mas os reis, para mostrar a justiça da declaração, explicam as razões em manifestos que são publicados no reino ou em países estrangeiros”. No verbete “manifesto”, este instrumento é associado a uma “declaração feita por príncipes e outros poderes a partir de uma escritura pública” que indica “razões e motivos” para, por exemplo, iniciar uma guerra.



indivíduos ou Estados, possuem o legítimo direito de defender-se de um ataque de um inimigo, por exemplo. Como consequência, quando se está sendo atacado uma declaração de guerra não se torna necessária consoante o direito natural à *self defense* – isso é coerente com os debates na Convenção da Filadélfia que garantiam o direito de o presidente repelir, unilateralmente, *sudden attacks*. Disso resulta que as guerras defensivas, em tese, não demandam uma declaração. Em distintos casos de guerras europeias, no entanto, mesmo a nação atacada declarava guerra contra o invasor. Tratava-se de uma forma de respeito, de consideração aos Estados neutros e, também, uma oportunidade para a denúncia das injúrias sofridas em razão de atos injustos. Vattel (1858), por exemplo, que se enfileira entre os pensadores que dispensam uma declaração de guerra quando uma ação defensiva torna-se iminente, posiciona o significado de declarar uma guerra como um ato de respeito à “humanidade”. Segundo sua definição:

Devemos mais esse respeito à humanidade, e especialmente para a vida e a paz dos sujeitos para declarar àquela nação injusta, ou seus chefes, que estamos em vias de recorrer ao último recurso, fazendo uso da força aberta para o propósito de trazê-la à razão. Isso é chamado de *declaração de guerra*. (VATTEL, 1858, p. 315, tradução nossa)

Para Vattel (1858) é preciso publicar a declaração, em seu tempo através dos manifestos, pois ela fixa a existência da guerra, o seu começo e, para um tratado futuro de paz, é o marco para o julgamento das ações justas (feitas ao transcurso da guerra) das injustas (feitas fora do tempo da guerra). Ela é igualmente importante para informar às nações neutras a existência de um estado de beligerância. A declaração, nesse sentido, marca o limite temporal da guerra, distinguindo o período de paz daquele de hostilidades. Vattel (1858) salienta, ainda, que o direito das nações não obriga que se declare a guerra em caso de guerras defensivas, pelo que a declaração pode ser emitida depois que o inimigo entra no território.

Grotius (2005) também sustenta que pela lei natural nenhuma declaração de guerra torna-se necessária, mas que seria imperioso publicizar a decisão sobre ela. Isso ocorreria nas guerras públicas solenes, conceitualizadas por ele como guerras decididas pelo soberano da nação e dotadas de algumas formalidades dentre as quais uma declaração de guerra que exponha os motivos que levaram à criação de um estado de beligerância entre dois ou mais soberanos.

Burlamaqui (1763) escreve que há diferentes modos formais de declarar guerras, variando em função da cultura dos distintos estados. Em todos os lugares, porém, a declaração é feita contra o soberano e seus súditos, aliados e aderentes. Para ele a declaração de guerra é

necessária, pois quando se conclui que a última alternativa é a guerra, então a primeira ação a ser tomada deve ser a de declará-la na devida forma. Argumenta, ainda, que as declarações de guerra e manifestos têm como principal função a formação da opinião pública exercitada a partir de sua publicação e da listagem das devidas razões para o surgimento de um período de intranquilidade nacional.

A verdade é que o fim principal de uma declaração de guerra, ou pelo menos o que tem ocasionado a sua instituição, é informar a todo o mundo que havia justo motivo para pegar em armas (...). As declarações de guerra, e os manifestos publicados pelos príncipes, são marcas do respeito recíproco entre eles, e para a sociedade em geral, a quem por esses meios oferecem uma explicação de sua conduta para obter a aprovação pública. (BURLAMAQUI, 1763, p. 272, tradução nossa)

Um terceiro aspecto é o de que em caso de rebelião dentro do território controlado pelo soberano, nenhuma declaração de guerra é necessária. Pensadores como o italiano Alberico Gentili (obra de 1588) e o inglês Richar Zouche (1650) são representativos desse tipo de pensamento. Ele está alicerçado na noção segundo a qual a guerra é, por princípio, uma disputa entre soberanos. Atos de rebeldia, rompendo o pacto de lealdade com o príncipe, por sua vez, ameaçariam a própria estabilidade do país, fazendo com que a reação do soberano seja de *self defense*, o que o exime de emitir uma declaração mais formal de guerra. Como se verá na seção seguinte, essa noção foi aplicada por Abraham Lincoln na Guerra Civil (1861-1865), momento em que a Cláusula da Guerra não foi utilizada.

Também se revela coerente a relação entre *declarar* e *iniciar*. O ato de declarar uma guerra se reveste intrinsecamente do significado inerente de iniciar a beligerância. São condições que se complementam, fundindo a denúncia da guerra com as condições próprias para iniciar a defesa do território ou a reparação de uma injúria sofrida.

A divergência mais importante em relação ao ato de declarar, contudo, é constatada na simultaneidade ou não do começo dos ataques a partir de uma denúncia formal. De um ponto de vista mais formalista e cerimonioso, e fortemente vinculado à tradição romana dos *fetiales*, aparecem autores como os italianos Pierino Belli (1563) e Alberico Gentili (1588) para quem seria perfídia proceder à declaração de guerra e começar os embates ao mesmo tempo, o monge francês Eméric Curcé (1623) que propõe que a declaração observe trinta dias de espera para a resposta do inimigo, o autor alemão Johann Wolfgang Textor (1680) que também vaticina sobre a necessidade de trinta dias para que o soberano com quem se pretende guerrear receba a notícia e tenha tempo para responder e Charles Molloy (1676) que nutria admiração explícita pelo modelo romano de certas formalidades, devendo a declaração observar algum

tempo para ser efetivada. Em sentido interpretativo diverso poderíamos situar o alemão Christian von Wolff (1749) que opinava na direção de que não há nenhum método ou cerimônia fixa definida para a declaração de guerra, incluindo um tempo para sua execução, o holandês Hugo Grotius que defendia que uma declaração conferia o direito ao soberano de iniciar automaticamente a guerra, o inglês Richard Zouche (1650) que também não percebia qualquer necessidade de *delay* em relação ao início das hostilidades e o suíço Vattel (1858).

Esta sempre foi, aliás, uma questão irresolvida, verificada mesmo na prática europeia. O trabalho de Baumgartner (2011), nesse sentido, é significativo já que o autor mostra como algumas guerras iniciam imediatamente após a declaração de guerra ou manifesto do poder régio e, outras, apenas alguns dias após o conhecimento da parte beligerante. Também Maurice<sup>21</sup> (1883) investigou a experiência do passado sobre as declarações de guerra, descrevendo mais de centena de casos de guerra, notadamente na Europa, entre 1700 e 1871. Como resultado descobriu que, de todos os casos, em 107 deles não ocorreu uma declaração prévia de guerra, sendo que ela ocorreu em apenas 10 casos.

No século XIX uma série de países, influenciados pela tendência constitucionalista liberal, formatam cartas legais fundamentais e, nelas, normatizam os poderes de guerra. É importante salientar, nesse ponto, o trabalho de Maurel (1907) que mapeou, através da leitura e descrição de dezenas de Constituições datadas do século XIX, a alocação do poder de *declarar* a guerra. Ele nos oferece, após um século da assinatura e ratificação da Constituição dos Estados Unidos, um panorama da prática das demais nações do planeta no tratamento do poder de guerra, notadamente o de *declarar a guerra*.

A constatação mais importante de Maurel (1907) é a de que a maioria das Constituições do século XIX destina o poder de declarar ao Poder Executivo. Saliente-se, nesse ponto, que a premissa da “Constituição” nos casos analisados se referia basicamente à existência de normas reguladoras de um Poder Executivo e de um Poder Legislativo. O autor identifica, a partir de seus estudos, três diferentes mecanismos de poder de guerra.

O primeiro deles se refere a países em que o Executivo declara a guerra e o Legislativo tem o poder de financiar os conflitos, o poder de *purse*. Esse seria o caso da Inglaterra sem uma Constituição escrita, Bélgica (Constituição de 1830), Luxemburgo (1868), Espanha (1876), Portugal (1826), Itália (1848), Áustria-Hungria (1867), Dinamarca (1849), Suécia

---

<sup>21</sup> O estudo de Maurice (1883) é criticado por Baumgartner (2011) por conter imprecisões históricas e também pelo fato que de 1/3 de seus casos analisados trata-se de conflitos marítimos que usualmente não eram mesmo declarados previamente.

(1815) e Noruega (1814) em que o rei declarava guerra, e no Japão (1890) o imperador, e os Parlamentos detinham o controle sobre os fundos.

O segundo mecanismo institucional para levar o país à guerra apresenta-se como de tipo misto, devendo haver, por isso mesmo, o consentimento dos dois poderes, Executivo e Legislativo, para a consecução da guerra. O poder de declarar, contudo, permanecia função exclusiva do chefe do Poder Executivo. Como exemplos históricos “atuais” o escritor francês cita o México (Constituição de 1857), Argentina (1860), Brasil (1891) e pequenos países da América Central e do Sul em que cabia ao presidente a declaração de guerra, mas com algum tipo de autorização congressual. Depreende-se, dos casos citados por Maurel (1907), que tal sistema seria mais afeito ao modelo republicano de governo, caracterizado por *accountability* entre os departamentos. Sabe-se, no entanto, que tal noção, ao ser aplicada para os países citados, pode mascarar outra realidade que é exatamente a do protagonismo dos *presidentes caudilhos* sobre as Assembleias, incluindo um comportamento autoritário.

Ainda dentro do mecanismo misto, Maurel (1907) inclui o caso dos Estados Unidos, pois em seu sistema o Legislativo declara a guerra e o presidente não teria poderes para iniciar um conflito. Ora, a inclusão dos Estados Unidos dentro dessa categoria marcada pelo *consentimento* dos dois Poderes não nos parece a mais correta, mesmo que não possa ser considerada de todo equivocada. Ela não nos parece a mais propícia devido ao fato de que os demais casos dessa categoria mostram que cabe ao presidente declarar a guerra unicamente, havendo, contudo, a necessidade de um consentimento congressual – um consentimento mais teórico do que prático. Nos Estados Unidos o quadro é invertido, pois cabe unicamente ao Legislativo a declaração, podendo-se mesmo admitir que ela necessita do consentimento do presidente para ser efetivada, já que ele é o ator que comanda as tropas. O poder, portanto, está em mãos diferentes, daí que se segue o afastamento do caso norte-americano dessa segunda categoria.

O exemplo dos Estados Unidos deveria estar inscrito no terceiro mecanismo institucional abordado por Maurel (1907). Nele, não há declaração de guerra sem a consulta ao povo. Na Suíça (1793), através da democracia direta, havia sempre a necessidade prevista de realização de um referendo para decidir se o país entra ou não em guerra. Na Constituição cubana de 1901, já no início do século XX, por sua vez, o poder de declaração seria do Congresso daquele país. Ao nosso ver o sistema dos Estados Unidos, consoante suas características já abordadas na tese, deveria estar aqui localizado. Isso porque não pode haver guerra legal nos Estados Unidos sem a consulta e autorização prévia da população, salvo casos de *sudden attack*. Como se trata, nas palavras de Madison (HAMILTON, MADISON,

JAY, 1964, p. 94), de um “sistema republicano de governo” caracterizado fundamentalmente “pela maneira eletiva de conseguir governantes”, o povo então estaria representado por parlamentares em assembleia. E, portanto, se o poder de levar o país à guerra é do Congresso, pode-se mesmo dizer que constitui em uma função delegada pelos cidadãos norte-americanos.

Da análise dos casos resta que a denúncia formal de guerra, mesmo depois da Constituição dos Estados Unidos, nas Cartas do século XIX ainda permanecia usualmente como uma função eminentemente Executiva. As assembleias, em alguns casos, serviam como meras ratificadoras de uma decisão já tomada. Seu papel e poder enquanto instâncias declaradoras era preterido em função do Poder Executivo na forma do presidente, em alguns casos presidente-ditador, do rei ou do príncipe.

Havia, por isso mesmo, usualmente uma fusão entre o universal poder de *comando* do soberano Executivo e o poder de *declarar* a guerra. A união dos dois poderes gerou um soberano com o poder de *decidir* sobre a guerra e de travá-la sendo seu comandante-em-chefe. Isso reforça o entendimento moderno segundo o qual “declarar” era sinônimo de “iniciar” uma guerra, pois tal poder estaria nas mãos do mesmo *decisor*, sendo indivisível. Essa, pois, continuava a ser a prática corrente no mundo constitucional mesmo após a experiência norte-americana. Ao tempo dos *Framers*, aliás, as declarações de tipo mais formais e cerimoniais já restavam em desuso e o poder de guerra era do soberano enquanto figura executiva (HALLET, 1988). Com a evolução do Ocidente para o Constitucionalismo, parece ter ocorrido uma normatização dessa prática, institucionalizando domesticamente o poder de declaração de guerra do soberano.

Merece atenção especial aqui a questão do controle dos fundos. Nesse assunto, a longa experiência inglesa é das mais expressivas porque mostra como o poder de *purse* pode exercer um papel de controle sobre as decisões de guerra dos soberanos executivos. É Hamilton, no Federalista #23, quem expõe a evolução dos poderes de guerra na Inglaterra.

Na Inglaterra, por muito tempo depois da conquista normanda, os poderes do monarca eram quase ilimitados. Gradualmente foram-se abrindo brechas na prerrogativa, a favor da liberdade, primeiramente devidas aos barões, em seguida ao próprio povo, até que se lhe extinguiu a maior parte das pretensões mais formidáveis. Mas foi somente com a Revolução de 1688, que elevou ao trono o Príncipe de Orange, que a Inglaterra viu a liberdade inteiramente triunfante. Como inerente ao poder indefinido de fazer guerra, prerrogativa reconhecida da Coroa, Carlos II havia mantido por autoridade própria, permanentemente, em tempo de paz, um corpo de 5.000 soldados de tropas regulares. Jaime II aumentou-o para 30.000, pagos pela lista civil. Com a Revolução, a fim de abolir-se o exercício de poder tão perigoso, tornou-se artigo da Declaração de Direitos então instituída que “a convocação ou manutenção de exército permanente dentro do reino em tempo de paz, exceto com o consentimento do Parlamento, era contra a lei”. (HAMILTON, MADISON, JAY, 1964, p. 21)

Ao tempo dos Pais Fundadores, portanto, o Parlamento inglês, a partir de seu poder de *purse*, possuía um poderoso *check* em relação à vontade monárquica de levar o país a um estado de beligerância. Yoo (2005), por exemplo, daí concluiu que os *Framers* importaram o modelo inglês de poderes de guerra cuja ênfase era na posse do financiamento. O *purse*, portanto, seria a principal ferramenta de controle do presidente, relegando-se a Cláusula da Guerra como um artigo de perfumaria, um dispositivo evacuado de propósito. Claro que os elementos históricos e as motivações dos *Framers* apontam em direção contrária, como já apresentado por nós na primeira parte do capítulo.

Hamilton no clássico Federalista #69 demarcava as diferenças profundas entre o rei inglês do século XVIII e o presidente da república constitucional norte-americana.

O presidente deve ser o comandante-em-chefe do exército e da marinha. Neste particular a autoridade dele seria nominalmente a mesma que a do rei da Inglaterra, mas em substância muito inferior a esta. Importaria em nada mais do que o comando e a direção supremos das forças terrestres e navais, como primeiro general e almirante da Confederação, enquanto a do rei britânico se estende à *declaração* de guerra e à *convocação e regulação* de exércitos e frotas – assuntos que, segundo a Constituição que estamos examinando, pertenceriam ao legislativo. (HAMILTON, MADISON, JAY, 1964, pp. 121-122)

O federalista posiciona, como se pode notar, com muita clareza a distinção entre os poderes de guerra do rei inglês e do presidente. Há uma diferença importante, que é exatamente o ato de declarar a guerra. Note-se que os atos de *convocar e regular os efetivos* e de *declarar guerra* são, nos Estados Unidos, poderes eminentemente legislativos. Nesse ponto é preciso salientar que o sistema institucional inglês padecia de princípios próprios aos pesos e contrapesos estabelecidos nos Estados Unidos e que, portanto, não se poderia haver uma mera importação do conceito britânico de poderes de guerra. Sob essa lógica, parece mesmo razoável se pensar que a distribuição dos poderes no Congresso, incluindo o ato de “declarar”, era uma forma de controlar a ambição desmedida do Executivo em termos de guerra.

O ato de declarar uma guerra é função do monarca inglês porque ele era considerado precisamente como o *soberano*. A caracterização básica feita por Blackstone (1893, p. 258, tradução nossa) em seu clássico tratado sobre as leis da Inglaterra sustenta que o rei detém em suas mãos determinadas *prerrogativas* com as quais deve governar. Entre elas inclui-se o poder de guerra: “O rei tem também a exclusiva prerrogativa de fazer a guerra e a paz”, ensina. O poder de declarar a guerra, portanto, pertencia ao rei e por isso não poderia se constituir em uma forma de controlar um poder que, pela natureza da constituição mista

inglesa, era seu próprio. O controle, por parte do Parlamento, se daria através da autorização necessária para manter os exércitos permanentes, estes vistos, à época dos Pais Fundadores, como a raiz de incalculáveis danos para a liberdade (BAYLIN, 2003).

Nos Estados Unidos do século XVIII, contudo, não se replicou a experiência da Coroa Britânica que dava ao soberano o poder de declarar a guerra, tornando esse dispositivo nulo em termos de controle das ações do soberano. Tampouco a Constituição destinou, como as futuras constituições do Continente Americano iriam destinar, poderes de declaração de guerra ao presidente da República. Há, por isso mesmo, algo de especialíssimo no caso norte-americano, que rompe mesmo com a realidade de seu tempo<sup>22</sup> e se aproxima, em alguns princípios sobre o fazer a guerra, do mundo Antigo e notadamente greco-romano. Uma passagem de Madison (MADISON E HAMILTON, 1845) é providencial nesse sentido, pois denuncia a temeridade que é destinar ao poder Executivo os poderes de guerra da nação devendo este poder estar disperso entre os distintos ramos do governo.

A guerra é de fato a verdadeira enfermeira de engrandecimento do executivo. Na guerra, a força física é para ser criada; e é a vontade executiva que é para dirigi-la. Na guerra, os tesouros públicos são para ser desbloqueados; e é a mão do executivo que os dispensa. Na guerra, as honras e emolumentos de cargos devem ser multiplicados, e é a partir do patrocínio do executivo em que eles são para ser apreciados. É na guerra, finalmente, que louros são colhidos, e é a testa do executivo que eles irão rodear. (MADISON E HAMILTON, 1845, p. 12, tradução nossa)

Parece restar claro que os *Framers* resgataram a prática da deliberação da guerra no seio das assembleias, como era na República romana e nas cidades-estados gregas, e reafirmaram o princípio, também lá observado, de que o comando da guerra cabe ao chefe do Poder Executivo<sup>23</sup>. Ocorreu, portanto, uma *reinvenção* do modo de se decidir a guerra, desta feita dentro de um regime representativo liberal.

---

<sup>22</sup> Contemporânea à Cláusula da Guerra norte-americana é a Constituição francesa de 1791 – a primeira escrita daquele país e que instituiu uma monarquia constitucional – que igualmente destinava ao corpo legislativo da nação os poderes de declaração de guerra. O artigo 2 do Capítulo III definia que: “A guerra não pode ser decidida senão através de decreto do Corpo legislativo, dado conforme proposição formal e necessária do Rei e por ele sancionado” (CONSTITUIÇÃO FRANCESA).

<sup>23</sup> Wood (2011, pp. 57-79) assinala que há mesmo um legado romano, notadamente influente na Revolução norte-americana. Ele se revela pela defesa, a partir dos Pais Fundadores, do republicanismo e seu conjunto de valores, pela admiração a pensadores como Cícero, e o desprezo por figuras como Augusto, um imperador visto como destruidor das virtudes republicanas. Aqui é interessante realizar o contraponto com a influência da “civilização romana” para governantes especialmente da Idade Média, mas também modernos. O recorte é feito por Wim e Hoppenbrouwers (2012, p. 15) ao sustentarem que: “A civilização romana, muito mais que a grega, continuou a ser o ideal dos governantes durante a Idade Média, e ainda por um longo tempo. Todos os governantes que se sentiam de alguma forma superiores aos seus rivais, desde os reis bárbaros a Carlos Magno,

A inserção de uma Cláusula da Guerra do tipo norte-americano, além disso, parece ter sido incluída na Constituição de forma deliberada no sentido de que ela não se constituía, tal qual expressa, em uma prática ou em algo que necessariamente deveria constar de regras de governo. Foi uma escolha. Uma escolha que fez a nação divergir da teoria e prática europeia de então.

Há, bem dito, um deslocamento do entendimento daquilo que seja o *soberano da guerra*. Conforme analisamos, na época dos *Framers* o rei da Inglaterra, com seu exército permanente, era o soberano, assim como o rei da Dinamarca ou o imperador do Japão. Nos Estados Unidos, contudo, há uma inflexão histórica, e o *soberano* passa a ser o Poder Legislativo através do Congresso. O “povo”, portanto, é o *soberano da guerra* na República norte-americana. A distinção com as demais práticas contemporâneas é, aqui, das maiores.

Essa condição é reconhecida por Madison (MADISON E HAMILTON, 1845, p. 55, tradução nossa) ao relembrar pensadores como Burlamaqui e Vattel afirmando que quando “falam dos poderes de declarar guerra, concluir paz e formar alianças” esses estudiosos, além de outros, tratam tais poderes como “os mais altos atos da soberania”, “dos quais o poder legislativo deve pelo menos ser uma parte integrante e proeminente”. Há, como visto, um reconhecimento de que o conceito de “soberania” adquire, nos Estados Unidos, um sentido usualmente não aplicado nas potências européias de então em que o príncipe era propriamente o soberano da guerra e da paz.

Declarar a guerra através de um documento discutido e votado por uma assembleia deliberativa poderia não ser o costume do “mundo”, mas era condição prevista na Constituição dos Estados Unidos cabendo aos governantes da nação o seu cumprimento. Novamente aqui se apresenta a noção de que a inserção da Cláusula da Guerra na Constituição dos Estados Unidos foi uma decisão não usual para seu tempo.

Após termos teoricamente posicionado todo o “espírito” da Cláusula da Guerra da Constituição, resgatando suas origens intelectuais e revelando o deslocamento da soberania acerca da decisão sobre a guerra, torna-se preciso responder a mais uma questão: qual fora exatamente a experiência prática dos Estados Unidos em relação à sua distintiva Cláusula? A próxima parte do capítulo se esforça em responder a essa questão fundamental para os objetivos da tese.

---

(...) usaram símbolos de imperadores romanos”. A Roma exaltada pelos Pais Fundadores seria a republicana, a dos demais, a imperial.



### 3 A experiência prática da Cláusula da Guerra

Devido à longevidade da Constituição dos Estados Unidos, inalterada do ponto de vista dos poderes de guerra desde a adoção da União no século XVIII, é possível analisar qual foi efetivamente a repercussão prática da Cláusula da Guerra ao longo das distintas administrações do país. O objetivo aqui é descrever e analisar como se deu o exercício da soberania dos poderes de guerra pelo Poder Legislativo, pelo menos até a II Guerra Mundial, na primeira metade do século XX, quando ocorre uma mudança na *soberania* mesma do poder de guerra.

A primeira declaração formal de guerra aprovada pelo Congresso ocorreu em 1812, no conflito com a Inglaterra. Nesse ínterim, contudo, entre a adoção da Constituição e a formalização do estado de beligerância com os britânicos, há inúmeras ocasiões em que o Congresso ativou seus poderes de guerra para utilizar as milícias dos Estados, ou as forças armadas da União, contra ameaças internas e externas, sem, contudo, necessariamente ter-se declarado guerra conforme a Cláusula.

Diante dessa realidade, torna-se essencial a análise das administrações dos primeiros presidentes norte-americanos, notadamente os quatro primeiros - George Washington (1789-1797), John Adams (1797-1801), Thomas Jefferson (1801-1809) e James Madison (1809-1817) - que participaram do processo de independência da nação e foram importantes apoiadores da ratificação da Constituição em seus estados de origem. Como pontifica Eagleton (1974, p. 14, tradução nossa), o estudo dessas primeiras administrações deve concluir que os “precedentes estabelecidos nesses primeiros anos podem, portanto, ser vistos como indícios precisos das intenções dos elaboradores”. Busca-se, portanto, analisar como se deu a tradução da Cláusula enquanto norma para a realidade vivida nos primeiros momentos da União.

Um dos primeiros desafios com os quais a União se deparou em termos de segurança foi a reação indígena à ocupação do território. O primeiro presidente, George Washington, assumiu a presidência tendo ao seu comando menos de 840 homens, mas que não poderia usá-los, ou às milícias<sup>24</sup> estaduais, porque não possuía qualquer manifestação do Congresso para tanto. Ao final de seu governo, conforme estudou Sofaer (1976), o ex-comandante-em-chefe da Revolução, depois de ter recebido por várias vezes autorização para aumentar os efetivos

---

<sup>24</sup> A milícia, conforme informam Millet, Maslowski e Feis (2012), se fazia presente desde o período colonial, havendo sido instituída pela monarquia britânica. Ao tempo das Colônias estava subordinada aos governadores (e estes, ao rei inglês). Tratava-se de uma instituição local, cujo objetivo era atuar, quando necessário, na defesa do território, e nos limites da Colônia, com todos os cidadãos adultos sendo obrigados a prestar esse tipo de serviço militar quando chamados.

militares, combater os índios e construir fragatas, deixou o poder com os Estados Unidos dispondo de um efetivo de 7.108 homens na força regular e três fragatas em processo de conclusão.

A ameaça indígena era particularmente preocupante na fronteira ocidental, pois lá tribos de índios ameaçavam os moradores do Kentucky e Território do Oeste (*Western Territory*). O governador do Território, general Arthur St. Clair, em 14 de setembro de 1789 apresenta a situação ao presidente, solicitando que tomasse medidas em relação a uma ação militar já que ele, como governador, possuía poucas tropas a seu dispor. O Secretário da Guerra de Washington, general Henry Knox, levou a situação para o Congresso na expectativa de que medidas fossem adotadas.

Em 29 de setembro de 1789, quinze dias depois da notificação do governador, o Congresso aprova uma lei “com a finalidade de proteger os habitantes das fronteiras dos Estados Unidos das hostis incursões dos índios” (FISCHER, 2004, p. 17, tradução nossa). Para tanto, o Congresso autorizava o presidente a utilizar-se das milícias dos estados da Pensilvânia e da Virgínia para proteger os norte-americanos dos silvícolas. Em 6 de outubro do mesmo ano, após a aprovação da autorização pelo Legislativo, o presidente escreve para o governador St. Clair autorizando-o a agir militarmente e aumentar as milícias dos estados para 1.500 homens, se os índios Washab e Illinois estivessem inclinados para o conflito (SOFAER, 1976).

Mesmo autorizado o governador não age, pois faltavam-lhe os meios (SOFAER, 1976). A milícia, sozinha, não teria condições de derrotar a ameaça iminente de invasão e destruição das vilas. Em 8 de janeiro de 1790 St. Clair reporta-se a Washington dizendo que os esforços para a paz haviam fracassado, tornando-se preciso “um plano uniforme e bem gerenciado” para a defesa comum (*apud* SOFAER, 1976, p. 120, tradução nossa).

O Congresso, por pressão e a pedido do presidente, debate e aprova legislação que aumentava o número do exército regular para 1.216 homens. Conforme destaca Sofaer (1976), no decurso do debate legislativo muitos parlamentares argumentaram que se estava pavimentando o caminho para o estabelecimento de um exército permanente<sup>25</sup>. Além de aumentar o efetivo militar do governo nacional, a lei reafirmava a autorização para que o

---

<sup>25</sup> A existência de um exército permanente despertara, desde o período colonial, verdadeira ojeriza das elites políticas, pelo menos desde a década de 1760 quando o rei inglês decidiu manter um exército permanente nas Treze Colônias (WOOD, 2003). Um *exército permanente* era, ainda, percebido como uma ferramenta de opressão alocada nas mãos dos reis. Durante a discussão da ratificação da União, a hesitação em se criar um exército permanente para o país era ainda vocalizado, especialmente pelos manifestos anti-federalistas (HENRY, YATES AND BYRON, 2010).

presidente ativasse seus poderes como comandante das diversas milícias estaduais para que - União e estados - se pudesse debelar a ameaça representada pelas nações indígenas.

A pedido da presidência, no final de 1791, o Congresso aprova novo aumento do exército, dessa vez para 5.168 homens, já que boa parte dos contingentes já existentes havia perecido na grande expedição do governador St. Clair em novembro daquele ano (SOFAER, 1976). Ao final os índios Washab acabaram sendo derrotados apenas em 1794 na batalha comandada pelo general Anthony Wayne e que ficou conhecida pelo nome de Batalha das Madeiras Caídas (*Battle of Fallen Timbers*) (SOFAER, 1976).

Da narrativa é preciso atentar para dois pontos importantes. O primeiro deles é o de que era entendimento do presidente, e de seu Gabinete, que os poderes para efetuar uma ação militar estariam nas mãos do Poder Legislativo. Washington, ou seu Secretário da Guerra, em nenhum momento afirmavam ter o direito constitucional de autorizar o governador a combater os nativos – a autorização deveria ser dada pelo Congresso em assembleia deliberativa. “O gabinete de Washington concordou que ele não poderia autorizar medidas ofensivas contra as nações indígenas que declararam guerra contra os Estados Unidos”, sustenta Prakash (2007, p. 42, tradução nossa).

O outro ponto é o de que, uma vez autorizado o acréscimo do efetivo militar, o aumento de recursos financeiros para as campanhas e as próprias ações militares contra o inimigo, o comando recai nas mãos do presidente da República que, como comandante-em-chefe, aponta os generais comandantes das operações sem que haja interferência do Congresso sobre a estratégia adotada no campo de batalha. Resta configurado, aqui, a dinâmica precisa da Cláusula da Guerra, ou seja, o Congresso autoriza o começo das ações militares e o presidente as comanda.

Mais importante ainda é notar que os índios foram combatidos sem que o Congresso houvesse declarado guerra contra eles. A avaliação tanto do presidente quanto de congressistas é de que não era necessária uma declaração de guerra, pois se tratava de incursões limitadas do ponto de vista do uso da força, além, por óbvio, de não se tratar de uma nação estrangeira. Além disso, conforme estudou Sofaer (1976), a base que sustentava as campanhas era a ratificação, por parte do Congresso, da força militar criada pelo Congresso Continental e que tinha como objetivo defender o território e as fronteiras dos índios – estes, aliás, que contavam com o apoio político e de fornecimento de armas dos ingleses (YOO & DELAHUNTY, 2007). O presidente, pela natureza das ações militares, tampouco argumentou que a Cláusula da Guerra seria despropositada para esse caso. Ao contrário, percebe-se uma

deferência ao Legislativo no momento em que o presidente não age sem a prévia autorização congressual.

Por vezes o Congresso negou fundos e autorizações para ações militares contra os índios. Em 1792, por exemplo, também o governador do Território Sudoeste (hoje Tennessee), William Blount, pressionava o governo federal para que medidas fossem tomadas contra os índios que ameaçavam aquelas paragens, já que diversas tribos Cherokee haviam “declarado guerra” contra os Estados Unidos (PRAKASH, 2007). Em novembro o Secretário da Guerra de Washington, Henry Knox, escreveu para o governador, esclarecendo que:

Todas as suas correspondências foram apresentadas ao presidente dos Estados Unidos. Qualquer que seja a impressão do presidente no que concerne às medidas adequadas a serem adotadas, ele não se julga autorizado a dirigir as operações ofensivas contra os Chickamaggas. Se tais medidas devem ser perseguidas devem resultar das decisões do Congresso a quem são investidos os poderes de guerra. (*apud* FISCHER, 2004, p. 19, tradução nossa)

Em 1793 é o próprio presidente quem refuta possuir poderes para iniciar operações militares ofensivas ao falar de possíveis ações contra a Nação Creek. Segundo Washington:

A Constituição investe o poder de declarar guerra no Congresso; portanto nenhuma expedição ofensiva de importância pode ser empreendida até depois que ele tenha deliberado sobre o tema, e autorizado tal medida. (*apud* FISCHER, 2004, p. 19, tradução nossa)

É, pois, o próprio presidente da República reconhecendo que “declarar” significa “começar” uma ação militar, sendo um poder reservado ao Congresso Nacional. Esse reconhecimento é dos mais importantes e retira a credibilidade de análises como a de Yoo & Delahunty (2007, p. 134, tradução nossa) segundo a qual “a administração Washington desenvolveu uma estratégia política e militar em relação aos índios sem pensar em consultar o Congresso”.

É também no governo de George Washington que ocorre o primeiro debate público sobre o entendimento dos poderes de guerra nos Estados Unidos. O ano era o de 1793 e a França estava em guerra com grande parte da Europa, notadamente a Inglaterra. Havia pressão, especialmente de James Madison, para que os Estados Unidos se envolvessem no conflito declarando apoio aos franceses. De outra parte havia o grupo de Alexander Hamilton, Secretário do Tesouro do governo de Washington, se posicionando contra qualquer envolvimento do país na beligerância. Em 22 de abril de 1793, menos de dois meses após a declaração de guerra da França contra os britânicos, George Washington assinaria, com o

Congresso em recesso, o célebre documento que ficaria conhecido como a “Proclamação de Neutralidade” (SOFAER, 1976). Em um memorável debate na opinião pública impressa norte-americana, Hamilton e Madison digladiavam argumentos sobre a autoridade do presidente para proclamar o estado de neutralidade diante da guerra europeia (HAMILTON & MADISON, 1845).

O primeiro, assinando sob o codinome *Pacificus*, sustenta a decisão tomada pelo presidente, julgando-a como a mais correta naquele contexto. Para os objetivos da tese é fundamental notar que Hamilton em nenhum momento nega o dispositivo da Cláusula da Guerra disposto no texto constitucional.

Nesta distribuição de autoridade, a sabedoria de nossa Constituição é manifestada. É domínio e dever do executivo preservar a nação com as bênçãos da paz. Apenas o legislador pode interrompê-la colocando o país em um estado de guerra. (HAMILTON & MADISON, 1845, p. 14, tradução nossa)

Nota-se que Hamilton não chega a subverter o que diz a Constituição ao atestar que apenas a legislatura poderia colocar o país em guerra, mas que a decisão sobre a neutralidade, ou seja, a decisão sobre a paz, é também do presidente. Seus textos não defendem a visão segundo a qual uma proclamação de guerra é uma função presidencial, assim como na Inglaterra se constituía em uma prerrogativa real.

De outra parte, Madison, escrevendo como *Helvedius*, rechaça a ideia de Hamilton e, mais que isso, interpreta o posicionamento de *Pacificus* como uma usurpação do poder de guerra conferido constitucionalmente ao Congresso. A questão central aqui, contudo, é que nem Washington, nem Hamilton, advogavam poderes unilaterais de guerra do presidente, continuando a reconhecer que a mudança do *status* de paz para guerra resta nas mãos do Congresso.

Um dos principais argumentos de Madison consistia na afirmação segundo a qual, pela Constituição dos Estados Unidos, caberia unicamente ao Poder Legislativo o julgamento das causas para a entrada do país em uma guerra.

O poder de julgar as causas da guerra, como o poder de declarar guerra, é expressamente investido onde todos os outros poderes legislativos são investidos, isto é, no congresso dos Estados Unidos. É, por conseguinte, determinado pela Constituição para ser um poder legislativo (HAMILTON & MADISON, 1845, p. 67, tradução nossa)

A questão fundamental é que Madison compreendia o “poder de fazer a paz” como incluso no “poder de fazer a guerra”. E, portanto, se a Constituição dá o poder de fazer a

guerra ao Congresso, a ele também caberia decidir sobre a paz. Eis porque *Helvedius* é tão eloquente em sua denúncia da usurpação dos poderes do Legislativo pelo Executivo. É necessário salientar, nesse ponto, que durante a Convenção da Filadélfia, no mesmo dia em que ocorreram as discussões acerca da mudança de *make* para *declare war*, sugeriu-se uma emenda à Constituição que garantia ao Congresso o poder de “fazer a paz e a guerra” como era ao tempo do Congresso Confederado. A emenda foi rejeitada à unanimidade, daí podendo se depreender que a promoção da paz não seria um direito apenas legislativo, mas também executivo. Tanto que, aliás, o processo que leva os Estados Unidos a assinarem qualquer tratado, incluindo os de paz, deve ser analisado tanto pelo presidente quanto pelo Senado.

Muitas vezes o evento da proclamação da neutralidade tem sido visto como um embate entre duas correntes que, desde o início da República, se digladiavam: de um lado os defensores dos poderes de guerra do Legislativo e, de outro, os defensores dos poderes de guerra do presidente. O debate, contudo, jamais se tratou disso já que não havia, por parte da administração de Washington, a recusa em reconhecer que a Cláusula da Guerra pertencia unicamente ao Legislativo. Por fim o Congresso aprovou o *Neutrality Act* em 1794 proibindo qualquer envio de artigo de guerra aos países beligerantes (FISCHER, 2004).

É na administração de John Adams, ex-vice-presidente de George Washington que, conforme salienta Pusey (1969, p. 49, tradução nossa), se sucede “o primeiro uso real do poder de guerra reconhecido pela Constituição”. Em seu governo foi travada a chamada *quasi-guerra*, também conhecida como “guerra não declarada”, contra a França a partir de 1798 (JAVITS, 1973). É um momento importante do ponto de vista da reafirmação da Cláusula da Guerra nas mãos do Congresso, incluindo as “primeiras interpretações judiciais” a seu respeito (EAGLETON, 1974, p. 18, tradução nossa).

O principal motivo para o conflito, conforme aponta Sofaer (1976), foi a captura, ao longo de meses, de navios mercantis norte-americanos pela marinha francesa. Em junho de 1797, por exemplo, o Secretário de Estado do governo de Adams, Timothy Pickering, informava ao Congresso ter havido 316 capturas de navios dos Estados Unidos por forças francesas desde julho do ano anterior.

O presidente solicita que o Congresso se reúna, o que vem a acontecer em 15 de maio de 1797. A ideia do presidente era a de pedir autorização do Legislativo para armar as embarcações norte-americanas a fim de se defender dos ataques franceses. O Congresso, contudo, não aprova os encaminhamentos para a preparação da defesa dos barcos, autorizando apenas a utilização das três fragatas que começaram a ser construídas durante a administração de George Washington.

Em 23 de novembro novamente o presidente pede que o Congresso lhe dê possibilidades para preparar a defesa, já que o comércio marítimo era fundamental para a República. O Congresso, contudo, recusa o pedido do presidente.

Com a situação ficando cada vez mais delicada, Adams seguiu em frente com a sugestão feita por seu Secretário de Guerra James McHenry para que o presidente solicitasse ao Congresso a transformação das relações diplomáticas com a França em uma guerra não declarada. “Ele sugeriu que o Congresso, entre outras coisas, permita que os navios mercantes armem-se para defesa, capacite o presidente a fornecer a defesa para mais navios e autorize um exército de 16.000 homens com um contingente auxiliar de mais 20.000”, destaca Sofaer (1976, p. 142, tradução nossa).<sup>26</sup>

O pedido presidencial é feito ao Congresso em 19 de março de 1798. Em 28 de maio o Congresso aprova, após discussão, uma autorização para a defesa das embarcações norte-americanas. O texto diz que o presidente “está autorizado a instruir os comandantes das embarcações armadas públicas que são ou que venham a ser empregadas no serviço dos Estados Unidos, para subjugar, apreender e tomar qualquer navio francês armado”, desde “que se encontre dentro dos limites jurisdicionais do país (GRIMMETT & ELSEA, 2011, p. 88, tradução nossa). O presidente, portanto, estava devidamente autorizado a agir. Conforme informa Keynes (1982), depois dessa primeira autorização o Congresso norte-americano aprovou até perto do ano de 1800 mais de duas dezenas de leis permitindo uma guerra naval de tipo limitada com a França. Conforme diz Sofaer (1976, p. 145, tradução nossa), “o Congresso transformou a política nacional da paz para a guerra, sem uma declaração formal [de guerra]”.

Esse *status* do conflito ensejou que determinados indivíduos que se sentiram prejudicados recorressem ao Poder Judiciário. Em *Bas v. Tingy*, conforme destacam Thomaz & Thomaz (1982, p. 42, tradução nossa), “a Suprema Corte dos Estados Unidos reconheceu o *status* conhecido como guerra solene e guerra imperfeita ou limitada”. Conforme o voto do juiz Chase,

O Congresso tem poderes para declarar uma guerra geral, ou o Congresso pode travar uma guerra limitada no lugar, em objetos e no tempo. Se uma guerra geral é declarada sua extensão e operações apenas são limitadas e reguladas pelo *jus belli*, compondo uma parte das leis das nações; mas se uma guerra parcial é travada, sua extensão e operação dependem das leis municipais.

Qual, então, é a natureza da disputa que existe entre a América e a França? Ao meu juízo é uma guerra limitada, parcial. O Congresso não declarou a guerra em termos gerais; mas o Congresso autorizou hostilidades em alto-mar por certas

<sup>26</sup> Como lembra Javits (1973), o *Department of the Navy* é criado nesse momento.

peessoas em determinados casos. (THOMAZ & THOMAZ, 1982, p. 43, tradução nossa)

Essa linguagem de uma “guerra limitada, parcial” é tributária, em grande parte, aos escritos de autores como Burlamaqui (1763) que dividia as guerras em duas categorias principais: *perfeitas* e *imperfeitas*.

A guerra perfeita é aquela que interrompe inteiramente a tranquilidade do Estado e estabelece uma base para todos os possíveis atos de hostilidade. Uma guerra imperfeita, ao contrário, é aquela que não interrompe inteiramente a paz, mas apenas em determinadas particularidades, estando a tranquilidade intocada em outros aspectos. (BURLAMAQUI, 1763, p. 258, tradução nossa)

A guerra imperfeita, prossegue Burlamaqui (1763, p. 261, tradução nossa), comporta a existência de *represálias*. “Como represálias são atos de hostilidade e frequentemente o prelúdio ou precursor de uma guerra completa e perfeita, é natural que ninguém a não ser o soberano pode legalmente usar esse direito”. A quase-guerra contra a França, portanto, se inseria nessa categoria descrita pelo estudioso.

Esse caso também esclarece o devido significado do trecho da Cláusula da Guerra que investe o Congresso de, além de declarar guerra, “emitir cartas de corso e represália e fazer regras relativas às capturas em terra e mar” (ELLIOT, 1836, Vol. I, p. 6, tradução nossa). Os *Framers*, portanto, empoderaram o Legislativo não apenas para começar uma guerra mais profunda com Estados, mas também para que ações militares limitadas fossem empreendidas apenas com a autorização congressional. A Suprema Corte, no processo *Bas v. Tingy*, vem a afirmar exatamente nessa direção, diferenciando a guerra em seu sentido material (sem declaração de guerra) de seu sentido formal (com declaração de guerra) e reafirmando que o poder para iniciá-las é reservado ao Legislativo (THOMAZ & THOMAZ, 1982). O reconhecimento também é explícito por parte do presidente John Adams, que por várias vezes solicitou autorização legislativa para a defesa das embarcações norte-americanas contra os ataques franceses. Hamilton, o *Pacificus* do debate sobre a proclamação da neutralidade e mesmo não participando como auxiliar direto do presidente, em 1798 também aconselhava o Secretário de Guerra James McHenry de que as represálias constituem-se em um ato de guerra e que, em função dessa condição, a autorização para serem feitas dependeria do Congresso (WORMUTH & FIRMAGE, 1986).

Na gestão de Thomas Jefferson, ex-vice-presidente de John Adams, uma guerra limitada com outro tipo de inimigo é travada e, uma vez mais, há um reconhecimento, por parte do governo, incluindo seu presidente, de que o Congresso é o legítimo detentor dos



poderes de guerra da nação, seja ela geral ou limitada. “Jefferson, também, era cuidadoso em respeitar a autoridade do Congresso para levar o país à guerra”, declara Pusey (1969, p. 53, tradução nossa).

Pouco antes da posse de Jefferson, em março de 1801, os Estados Unidos são informados por Yusuf Karamanli, o *bashaw* de Trípoli, que uma declaração de guerra havia sido feita contra o país e seus nacionais (LAMBERT, 2005). O governante solicitava, para evitar a guerra, um pagamento imediato de 225 mil dólares e mais outros 25 mil anuais. Trípoli, junto com Algiers, Tunis e Marroco faziam parte da chamada Costa Berebere (*Barbary Cost*) que se estendia do Egito, no norte da África, até o Oceano Atlântico. Esses estados bereberes (*Barbary States*) “aterrorizavam” as rotas marítimas comerciais, constituindo-se em verdadeiros piratas (JAVITS, 1973). Era usual que esses piratas abordassem embarcações mercantes nas rotas, atacando-as, matando parte de sua tripulação, transformando a outra em escravos ou, ainda, como reféns de modo a chantagear as nações para obter recompensas pela devolução dos barcos e de seus nacionais.

A Inglaterra, por exemplo, havia feito acordos com o Pasha de Trípoli, o Dey de Algiers e o Bey de Tunis que garantiam trânsito livre no Atlântico para as embarcações com suas bandeiras (JAVITS, 1973). O acordo obrigava que a Europa pagasse pela garantia de segurança. Por isso que o soberano de Trípoli havia de declarar guerra contra os Estados Unidos caso seus tributos pedidos não fossem pagos. Conforme destaca Fisher (2004), dentro de um período de dez anos, George Washington e John Adams haviam pago 10 milhões de tributos aos bereberes. Os suecos já haviam pagado o montante pedido para evitar a guerra, e os dinamarqueses analisavam as exigências (LAMBERT, 2005).

Evidentemente que Jefferson não pagou o preço pela proteção por demasiada injusta, iniciando aquela que ficou conhecida como a Primeira Guerra Berebere de 1801 a 1805, ou, nas palavras de Wheelan (2003), a “primeira guerra contra o terrorismo”. Era, pois, uma nova guerra não declarada, mas autorizada pelo Congresso através de estatutos.

Quando um cruzador de Trípoli atacou a escuna norte-americana *Enterprise* comandada pelo tenente Sterret e este capturou o cruzador, o presidente informou o episódio ao Congresso, não considerando que o país estava em guerra contra os bereberes e que não poderia, por isso mesmo, adotar medidas ofensivas. Jefferson pede, então, poderes ao Legislativo:

Desautorizado pela Constituição, sem a sanção do Congresso, a ir além da linha da defesa, o navio foi inutilizado para cometer futuras hostilidades e libertado com sua tripulação. O Poder Legislativo, sem dúvida, irá considerar se, autorizando medidas

também defensivas, colocará a nossa força em pé de igualdade com a dos seus adversários. (*apud* PUSEY, 1969, p. 55, tradução nossa)

Em 6 de fevereiro de 1802 o Congresso aprovou legislação autorizando o presidente a adotar medidas que protegessem o comércio nas rotas marítimas contra os ataques dos cruzadores de Trípoli (ELSEA & GRIMMETT, 2011). Saliente-se que as ações de Jefferson foram eminentemente *defensivas*, exercitando o estabelecido direito do país à *self-defense*. Para defender-se, portanto, e seguindo o corolário consensual do direito internacional, não seria necessário emitir uma declaração de guerra, tampouco ativar a Cláusula da Guerra, devendo-se inserir precisamente aí o episódio do cruzador berebere.

Em dezembro de 1805, em um informe ao Congresso sobre a disputa com a Espanha sobre os limites da Louisiana e Flórida, novamente Thomas Jefferson reafirma seu entendimento sobre os poderes de guerra (ADLER, 1988). Segundo o presidente os espanhóis haviam evidenciado uma

(...) intenção de avançar em nossas possessões até que eles devam ser reprimidos por uma força opositora. Considerando que apenas o Congresso é constitucionalmente investido com o poder de mudar nossa condição da paz para a guerra, eu pensei que é meu dever esperar sua autorização para o uso da força. (*apud* ADLER, 1988, p. 20, tradução nossa)

James Madison também teve, a exemplo de Jefferson, de combater os estados bereberes. Em 1815 a segunda Guerra Berebere é declarada pelo Dey de Algiers sem que, contudo, os Estados Unidos façam o mesmo. Em fevereiro o presidente trata do tema dizendo que “eu recomendei ao Congresso a conveniência de um ato declarando a existência de um estado de guerra entre os Estados Unidos e o Dey e Regency dos Algiers” (WORMUTH & FIRMAGE, 1989, p. 62, tradução nossa). O Congresso, contudo, não declara guerra, mas seguindo precedentes anteriores, autoriza o presidente a utilizar a força militar para combater os piratas nas rotas marítimas (GRIMMETT, 2009).

O ato mais significativo do governo Madison, contudo, é a primeira declaração formal de guerra dos Estados Unidos contra a Inglaterra ainda em 1812. Uma das razões para a guerra foi o bloqueio do livre trânsito de embarcações norte-americanas por parte dos ingleses durante o conflito da Coroa com a França (GRIMMETT, 2009). Conforme Elsea & Grimmett (2011), o presidente Madison pediu a declaração de guerra ao Congresso em 1º de junho, a Câmara dos Representantes a aprovou dia 4 do mesmo mês por 79 a 49 votos e, no dia 17 o Senado aprovou a declaração por 19 votos a favor e 13 contrários. O presidente, por fim,

assinou o documento legal em 18 de junho de 1812. O texto da declaração estabelecia que, por decisão do Congresso em assembleia:

Guerra existe e é declarada guerra entre o Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda e as dependências da mesma, e os Estados Unidos da América e seus territórios, e que o Presidente dos Estados Unidos é autorizado a usar toda a força terrestre e naval dos Estados Unidos para que a declaração tenha efeito e emitir a navios armados particulares dos Estados Unidos comissões ou cartas de corso e represália geral, na forma como julgar conveniente, e sob o selo dos Estados Unidos, contra os navios e bens do governo do referido Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda, e os sujeitos a ele subordinados. (*apud* ELSEA & GRIMMETT, 2011, p. 81, tradução nossa)

Nessa pioneira declaração formal de guerra apresenta-se uma característica que será encontrada em todas as outras que seriam deliberadas pelo Congresso: a existência de um pedido do presidente da República. Esse elemento é importante porque mesmo não necessitando ser provocado pelo Executivo para declarar a existência e o começo de um conflito, os casos, como a guerra de 1812, mostram que usualmente é o presidente quem toma a iniciativa de pedir a declaração ao Legislativo. Nos casos anteriores de guerras de tipo imperfeita em que o Congresso autorizou o presidente a usar a força militar para os mais diversos objetivos também se configura essa regularidade. Aqui a Cláusula da Guerra se reveste visivelmente como um *freio* aos poderes do presidente que, por seus sucessivos pedidos de meios para travar batalhas, reafirma na prática o juízo dos *Framers* de que o Executivo é o ramo de governo mais propenso para levar o país à guerra. Sem o controle da Cláusula, e da posse do poder de *purse*, o presidente tornar-se-ia um dos reis europeus do passado com seus exércitos permanentes e o único soberano da decisão sobre a guerra.

Após essas primeiras administrações a regra permaneceu sendo o reconhecimento, no século XIX, por parte dos sucessivos presidentes, do poder de guerra do Congresso. São muitos os casos de respeito ao poder de guerra do Congresso, admitindo sua função soberana em relação à utilização da força militar. Vamos, por isso mesmo, sumarizar alguns episódios para corroborar nossa afirmação de que a regra era o respeito à norma<sup>27</sup>.

Em dezembro de 1824, em mensagem anual ao Congresso, o presidente James Monroe (1817-1825) descrevia a prática de pirataria nas imediações da ilha de Cuba, submetendo considerações ao Congresso. Este, por sua vez, não tomou qualquer ação no sentido de

---

<sup>27</sup> Tais episódios não esgotam a constelação de casos de uso da força militar no século XIX pelo governo dos Estados Unidos. Uma lista com todos os casos – com suas informações mais básicas e, por vezes, insuficientes – pode ser encontrada em Grimmett (2009).

autorizar o uso das forças armadas para resolver o problema (WORMUTH & FIRMAGE, 1989).

Em 1831 o presidente Andrew Jackson (1829-1837) detalhava situação havida com o governo de Buenos Aires quando da captura de uma embarcação norte-americana. O presidente pedia providências ao Congresso para resolver a situação de insegurança na região. O Congresso, de sua parte, não deu ouvidos ao pedido, ignorando-o, sem que o presidente pudesse agir (WORMUTH & FIRMAGE, 1989).

Em 1834 novamente Andrew Jackson pede autorização ao Congresso para tomar medidas militares através da marinha, desta vez para empreender represálias contra a França. O Congresso, em 1835, avaliando o pedido, nega qualquer tipo de autorização (WORMUTH & FIRMAGE, 1989).

Em 1846 ocorre a segunda declaração formal de guerra tendo como inimigo o México. O presidente de então, James Polk (1845-1849), pede ao Congresso, em 11 de maio, que estabeleça um estado de guerra. No mesmo dia a Câmara dos Representantes declara a guerra com 174 votos a favor e 14 contra. No dia seguinte a declaração é confirmada pelo Senado por um placar dilatado de 40 a 2. O presidente, por fim, assina a lei em 13 de maio. A declaração de guerra autorizava o presidente a usar as milícias estaduais, o exército e a marinha para combater o inimigo. A autorização fixou, ainda, em 50 mil o número máximo de voluntários a serem integrados às forças armadas para travar a guerra (ELSEA & GRIMMETT, 2011). Dezoito meses depois do conflito, entretanto, a Câmara dos Representantes concluiu que o presidente havia iniciado ilegalmente a guerra ao invadir o território mexicano, censurando a ação do presidente, considerando-a “desnecessária” e contra a Constituição (EAGLETON, 1974). Foi um sinal do Legislativo, conforme salienta Eagleton (1974, p. 42, tradução nossa), de que “não estava disposto a ver os seus poderes constitucionais de guerra ignorados ou apagados”, muito embora nada tenha feito de mais concreto contra a *guerra presidencial*.

Dois anos depois, em 1848, ano em que terminou a Guerra contra o México, o presidente James Polk informava ao Congresso que o governador de Yukatan havia oferecido o domínio da península para os Estados Unidos em troca do auxílio norte-americano, inclusive militar, contra os índios em franca campanha contra os homens brancos. O Senado, por maioria, autoriza a força militar; contudo, a Câmara dos Representantes nega autorização para a ação militar. A autorização precisa ser decidida em consenso pelos dois corpos legislativos da União e, como foi aprovada apenas por um, a decisão foi em sentido negativo, não permitindo a ação do presidente (WORMUTH & FIRMAGE, 1989).

Em 1851<sup>28</sup> o Secretário de Estado Daniel Webster, respondendo ao encarregado do governo do Havá que desejava o envolvimento militar dos Estados Unidos em uma disputa com a França, expôs seu entendimento, e o de seu governo, sobre os poderes de guerra. “Em primeiro lugar, tenho que dizer que o poder de guerra nesse governo repousa inteiramente com o Congresso; e que o presidente apenas pode autorizar operações beligerantes em casos expressamente previstos pela Constituição e pelas leis” (*apud* WORMUTH & FIRMAGE, 1989, p. 83, tradução nossa).

Em 1857 outro Secretário de Estado, Lewis Cass, escreveu ao secretário de relações exteriores da Inglaterra explicando a razão pela qual os Estados Unidos não participaram da expedição anglo francesa contra Peking no território da China. Segundo ele, “sob a Constituição dos Estados Unidos, o ramo executivo não possui o poder de decidir sobre a guerra. O exercício desse grande atributo da soberania é investido no Congresso” (*apud* WORMUTH & FIRMAGE, 1989, p. 83, tradução nossa).

Em 1858 o Congresso autoriza o presidente James Buchanan (1857-1861) a adotar as medidas necessárias, pressupondo-se, também, as de tipo militar, caso o Paraguai continuasse a fechar suas águas para os navios mercantes norte-americanos. Diversos barcos de guerra foram enviados e a contenda com o Paraguai foi resolvida por seus comandantes, sem que tenha havido a necessidade de ação militar. Essa é considerada como uma *declaração condicional de guerra* ativada quando exigências postas não são respondidas (WORMUTH & FIRMAGE, 1989).

Também em 1858 o presidente James Buchanan reportava ao Congresso hostilidades indígenas acontecidas ao norte do território mexicano. Ele pedia autorização para estabelecer, devido a isso, postos militares no México. O Congresso, contudo, não o autoriza. No governo de Buchanan, aliás, o Congresso negou vários pedidos oriundos do presidente – em 1857, 1858 e por duas vezes em 1859 – para usar as forças armadas a fim de proteger o trânsito de embarcações norte-americanas no istmo do Panamá, na América Central (WORMUTH & FIRMAGE, 1989). Sem autorização, ele não agiu.

Em 1869, quando o Haiti atacou a República dominicana o presidente Ulysses Grant (1869-1877), por sua própria iniciativa, autorizou o uso da marinha contra as forças do governo haitiano. O Senado, em votação, desautorizou o presidente a agir, promovendo a retirada da ordem executiva (THOMAZ & THOMAZ, 1982). Um caso de controle do exercício dos poderes de guerra pelo Legislativo.

---

<sup>28</sup> Os Estados Unidos estavam, nesse ano, sendo governados pelo presidente Millard Filmore (1850-1853).

Em 1871 três navios a vapor foram capturados por uma facção que tentava controlar o governo da Venezuela. Em 17 de junho de 1890 o Congresso, a pedido de Grant, aprova medidas autorizando o presidente a obter a pronta indenização pelos sequestros. A questão foi arbitrada e uma indenização de 150 mil dólares foi paga ao governo dos Estados Unidos (WORMUTH & FIRMAGE, 1989).

Em 1891 o presidente Benjamin Harrison (1889-1893) informava ao Congresso que havia dificuldades de relacionamento com o Chile, inclusive com um ataque contra os Estados Unidos em Valparaíso. O governo sustentava que se o país não respondesse às reclamações feitas pelos Estados Unidos o presidente iria solicitar junto ao Congresso a tomada de medidas necessárias. O Chile pagou uma indenização e o problema foi resolvido (THOMAZ & THOMAZ, 1982). O caso mostra, uma vez mais, o reconhecimento do poder de guerra do Congresso.

Em 1898 os Estados Unidos travam a sua terceira guerra formal. As circunstâncias em que a declaração foi obtida são especialíssimas. Segundo registram Elsea & Grimmett (2011) o presidente William McKinley (1897-1901) pede, em 25 abril de 1898, a decretação de guerra contra o reino da Espanha. No mesmo dia, *by voice votes*, Câmara e Senado aprovam a declaração. Esta, por sua vez, era retroativa ao dia 21 de abril, data do início das hostilidades.

Mesmo diante de tantos casos de respeito à soberania do Congresso no que concerne ao poder de guerra é preciso reconhecer que ocorreram, ainda no século XIX, desvios ao cumprimento da Cláusula. Mas constituíram-se, por definição, em exceções.

A maior delas foi o bombardeio do porto de Greytown, na Nicarágua, no ano de 1854 e que Wormuth & Firmage (1989, p. 37, tradução nossa) consideram como “a mais famosa represália na história americana”. Depois de afrontas contra um diplomata norte-americano, e ameaças a propriedades de norte-americanos por parte de lideranças locais, a força naval dos Estados Unidos bombardeou a localidade depois de uma negativa de pagamento de indenizações. O presidente da época, Franklin Pierce (1853-1857), reportou o incidente ao Congresso dizendo que a ação fora realizada para garantir a integridade pessoal das tropas a seu comando diante da hostilidade dos cidadãos locais. Como já dito, represálias precisam ser autorizadas pelo Congresso, o que não ocorreu no caso de Greytown. É preciso notar, contudo, que em nenhum momento o presidente tentou legitimar sua ação embasado em um poder inerente que possuiria enquanto comandante-em-chefe das tropas da nação (FISCHER, 2004).

Pouco mais de vinte anos antes ocorreu outra exceção. Em 1832 três comerciantes de pimenta norte-americanos foram mortos por saqueadores na cidade de Kuala Batu, na ilha de

Sumatra, na Indonésia. Sob suas ordens, o presidente Andrew Jackson enviou uma força de 262 marines armados que atacaram a cidade, incendiaram-na e mataram nativos (NEW AMERICAN NATION, 2012). Essa ação do presidente, contudo, fez com que o Congresso aprovasse uma moção, patrocinada pelo partido *Whig*, censurando o presidente Jackson “por fazer guerra sem uma declaração congressional” (LEHMAN, 1992, p. 78, tradução nossa).

A maior parte das exceções refere-se à utilização, por parte dos presidentes, de embarcações militares para “proteger vidas e propriedades dos Estados Unidos em países estrangeiros” (FISCHER, 2004, p. 44, tradução nossa) sem a devida autorização congressional. O principal argumento utilizado para justificar as empreitadas, conforme salienta Fischer (2004, p. 44, tradução nossa), é o de pretensas “responsabilidades executivas inerentes ou implícitas” como a de garantir a proteção de cidadãos norte-americanos, estejam eles dentro ou fora do território nacional. A invocação da Cláusula do comandante-em-chefe, por sua vez, não é utilizada como dispositivo para autorizar que o presidente envie navios para países a fim de assegurar a proteção de norte-americanos e suas propriedades.

Em 1840, por exemplo, conforme a lista de Grimmett (2009), forças navais norte-americanas desembarcaram nas Ilhas Fiji para punir nativos que haviam atacado cidadãos norte-americanos; em 1851, após um massacre de cidadãos estrangeiros em Jaffa, na Turquia, incluindo norte-americanos, uma demonstração de força do Esquadrão do Mediterrâneo foi ordenada para se movimentar ao longo da costa turca; em 1855 as forças norte-americanas foram despachadas para Shangai, na China, a fim de proteger interesses dos Estados Unidos e também para lutar contra piratas perto de Hong Kong; em 1858, no Uruguai, dois navios de guerra foram enviados para proteger propriedades norte-americanas durante uma revolução política em Montevideú.

Em geral esses envios não se envolvem em combates militares diretos e, como os casos ilustram, geralmente poucas tropas, calculadas, no máximo, às centenas, são enviadas para uma nação em colapso institucional para resgatar e evacuar cidadãos norte-americanos, patrulhar embaixadas ou proteger propriedades privadas de interesse estratégico dos Estados Unidos. Promovidas desde 1790, na acepção dada por Raven-Hansen (1994) tais mobilizações representam poucos riscos para a segurança do país e de seus homens fardados já que não haveria condições propícias para, por exemplo, o alastramento de hostilidades, já que estas acabavam – e quando porventura começavam – com a evacuação dos cidadãos norte-americanos ameaçados. Ainda segundo o autor, o objetivo era apenas resgatar e proteger, não havendo represálias, já que estas constitucionalmente demandam uma autorização do

Congresso. Resgatar, conclui Raven-Hansen (1994, p. 46, tradução nossa), é “prática executiva com conhecida aquiescência congressional”.

O “costume” foi legalizado em 1868 com a aprovação congressional da Lei dos Reféns (*Hostages Act*), e que dispõe que:

Sempre que é dado a conhecer ao Presidente que qualquer cidadão dos Estados Unidos tem sido injustamente privado de sua liberdade por ou sob a autoridade de qualquer governo estrangeiro, é seu dever exigir imediatamente para o governo as razões que levaram a tal prisão; se ela parecer ser ilícita e em violação aos direitos da cidadania americana, o presidente imediatamente deve exigir a libertação do cidadão, e se a libertação reivindicada for injustificadamente atrasada ou recusada, o presidente deverá utilizar meios, que não signifiquem atos de guerra, necessários e adequados para obter ou efetuar a libertação; e todos os fatos e processos em relação à mesma devem, logo que possível, ser comunicados pelo presidente ao Congresso. (HOSTAGE ACT, 1868, tradução nossa)

A lei, em vigência até hoje, não prevê que possam ser empreendidos “atos de guerra” durante a operação. São, por isso mesmo, empreitadas “pacíficas”, com objetivos limitados de resgate e proteção (FISCHER, 2004). E donde se conclui que não entraria no campo preciso dos poderes de guerra do Congresso, afastando-se, portanto, um caráter ilegal de sua concretização. À ação do presidente, além disso, deverá haver uma correspondente *prestação de contas* aos parlamentares a partir de um comunicado oficial relatando as circunstâncias em que foram despachadas as tropas, e seu comportamento ao longo da missão.

Antes de passarmos para o século seguinte não poderíamos deixar de tocar naquela que foi a maior emergência militar enfrentada pelos Estados Unidos: a Guerra Civil de 1861 a 1865. Abraham Lincoln (1861-1865), por conta própria, tomou uma série de medidas como a suspensão do *writ* do *habeas corpus*, aumentou o número de homens nas forças armadas, interrompeu a transmissão do telégrafo, censurou veículos de imprensa e ordenou um bloqueio dos portos do Sul para impedir o abastecimento dos confederados (CARNAHAM, 2007). Rossiter (1948, p. 228, tradução nossa) descreveu Lincoln, tendo em vista as medidas excepcionais adotadas, como um ditador no sentido romano do termo, responsável por “onze semanas extraordinárias de atividade presidencial sem paralelo na história dos Estados Unidos”.

Lincoln, conforme destaca Rossiter (1948) em seu estudo clássico sobre a “ditadura constitucional” nos Estados Unidos, reconhecia que era o Congresso quem possuía os poderes por ele exercidos, incluindo os de aumentar o efetivo militar e suspender o *habeas corpus*, mas que, por uma questão de necessidade, mais propriamente por se tratar de uma ameaça existencial à integridade do Estado e à proteção de sua população, fora obrigado a agir, a



decidir soberanamente como debelar a insurreição dos sulistas. Isso é evidenciado em seu comentário sobre suas próprias medidas:

Estas medidas, se estritamente legal ou não, foram feitas sobre o que pareceu ser uma demanda popular e uma necessidade pública, confiando então, como agora, que o Congresso iria prontamente ratificá-las. Acredita-se que nada tenha sido feito para além da competência constitucional do Congresso. (*apud* ROSSITER, 1948, p. 229, tradução nossa)

Lincoln solicitava, *a posteriori*, a ratificação de suas medidas pelo Congresso Nacional, o que ocorrera sem maiores problemas já que tinha, ao tempo da guerra, a opinião pública a seu favor. No caso do bloqueio dos portos, em especial, a Suprema Corte manifestou sua aprovação à medida do presidente na decisão do *Prize Cases* de 1863. Segundo a Corte:

Se uma guerra for feita pela invasão de uma nação estrangeira, o presidente não só é autorizado, mas obrigado a resistir à força pela força. Ele não inicia a guerra, mas é obrigado a aceitar o desafio sem esperar por qualquer autorização legislativa. E se a parte hostil for um invasor estrangeiro ou Estados organizados em rebelião, é nada menos que uma guerra, embora sua declaração seja “unilateral”. (*apud* THOMAZ & THOMAZ, 1982, p. 54, tradução nossa)

A decisão do julgamento da Suprema Corte significa a reafirmação do poder do presidente para repelir *sudden attacks*, seja de inimigos estrangeiros, seja de sediciosos ao nível interno – e, também, da não obrigatoriedade de o soberano (no caso dos Estados Unidos, o Congresso) realizar uma denúncia formal de guerra. Mais importante ainda, Wormuth e Firmage (1989) interpretam essa decisão como o reconhecimento de que há apenas dois caminhos para os Estados Unidos entrar em guerra: ou a partir de uma decisão do Congresso, ou através de uma invasão ao território norte-americano, incluindo suas possessões.

O devido significado do julgamento do caso, contudo, parece ter sido desvirtuado por defensores da visão pró-Executivo. Lehman (1992, p. 64, tradução nossa), por exemplo, referindo-se ao *Prize Cases*, diz que a Corte “legitimou um amplo exercício do poder presidencial em emergências”, aceitando “também a visão de que o presidente pode comprometer a nação em uma ação militar sem autorização congressional”. Óbvio que a decisão não se refere exatamente a isso pois, segundo ela, o presidente apenas estaria autorizado a dispensar o Legislativo quando de uma invasão em *território nacional*, não se referindo de modo algum a ações militares em qualquer lugar do planeta, como a partir de 1950 se advogaria.

Percebe-se que a Guerra Civil é um caso à parte, um genuíno evento excepcional – tão único que sua recorrência não se manifestou outra vez – que não pode ser incluído no rol de exceções ao exercício dos poderes de guerra do presidente. O próprio presidente agiu com essa consideração, jamais negando ao Legislativo o poder que lhe cabia, mas que, em um momento de enorme perigo público, deveria ser exercido pelo Executivo. Lincoln, por jamais ter dito que teria o poder de fazer o que fez, não pode, por isso mesmo, ser considerado como um típico contraventor e desrespeitador dos poderes de guerra do Congresso (FISCHER, 2004).

Chega-se, então, ao século XX e, nele, há uma diminuição na “fé presidencial” nos poderes de guerra do Congresso. É incorreto dizer que ela se apaga, mas seu ardor, sem sombra de dúvidas, diminui. Os sinais de “paganismo”, por parte dos presidentes, tornam-se mais recorrentes, mais visíveis e até mesmo mais despudorados.

A ação do presidente William McKinley (1897-1901) em 1900, nas portas do novo século, de envio, por sua própria decisão, de 5 mil homens para a Ásia para, ao lado dos ingleses, se engajarem na Revolução dos Boxers demonstra uma maior disposição dos presidentes em utilizar as forças armadas sem autorização legislativa prévia. Conforme Eagleton (1974), a administração justificou a intervenção militar como sendo necessária, uma vez mais, para proteger norte-americanos que foram feitos cativos no conflito. Fisher (2004, p. 58, tradução nossa) salienta que o presidente prestou contas de sua ação militar ao Congresso, explicando que suas ações “não envolveram guerra contra a nação chinesa” e reafirmando o argumento de que as tropas teriam sido utilizadas não com objetivos militares, mas para resgatar e proteger cidadãos norte-americanos.

Na interpretação oferecida por Pusey (1969, p. 66, tradução nossa), “a expansão moderna do poder do presidente para usar as tropas americanas no exterior começou com Theodore Roosevelt”, presidente de 1901 a 1909. Conforme o mesmo autor, entre 1889 a 1920 por trinta vezes os presidentes norte-americanos enviaram tropas para países do Caribe e da América Central<sup>29</sup>. Na política externa norte-americana processava-se o chamado Corolário Roosevelt, expresso pelo presidente no discurso sobre o Estado da Nação de 1904, e que tinha como postulado principal a disposição norte-americana de utilizar as forças armadas para intervir em países, notadamente os pequenos, que porventura atravessassem período de instabilidade política e econômica. Conforme resgata Nasser (2010):

---

<sup>29</sup> Conforme Melandri (2006, p. 76), “numa época em que a América dispõe apenas de um pequeno exército e em que o horizonte internacional estava repleto de impérios que ela ainda não podia desafiar, foram os seus vizinhos mais próximos, na América Central e nas Caraíbas, que sofreram a amarga experiência deste novo imperialismo anticolonialista”.

Em virtude de seu poder, Theodore Roosevelt acreditou que os EUA não tinham muitas opções, mas “assumir uma atitude de proteção com respeito a todos os pequenos Estados”. E porque os EUA também era um grande poder democrático, proteção significava ajudar esses governos a adquirir a “capacidade de um governo autônomo” e a firme determinação de manter a ordem evitando a “discórdia e o tumulto das revoluções ininterruptas” (*apud* KAGAN, 1999). (NASSER, 2010, p. 26)

E assim intervenções foram feitas com base no Corolário Roosevelt, não apenas pelo governo do presidente que emprestou seu nome, mas também por outros presidentes (BOOT, 2002). Em realidade, diz Fischer (2004), as tropas foram menos enviadas para proteger a vida e as propriedades de norte-americanos e mais para promover os objetivos da política externa do país, incluindo seus interesses comerciais e políticos na região. Melandri (2006) também assinala essa característica imperialista das intervenções norte-americanas na América Central e no Caribe:

Motivadas de início, certamente, por considerações estratégicas, as intervenções americanas não tardariam, com efeito, sob a influência da diplomacia do dólar, a transformar-se em simples operações policiais para a defesa de interesses privados. É o que se passa, nesta época, na América Central e nas Caraíbas para onde, com o encorajamento do governo, as grandes firmas americanas escoam então a maior parte de seus capitais excedentários: de 1896 a 1914, os Estados Unidos elevam de 50 milhões para 265 milhões de dólares os seus investimentos em terras cubanas onde, em 1901, a “Emenda Platt” lhes tinha reconhecido um direito de intervenção. (MELANDRI, 2006, p. 92)

Em 1901 Roosevelt enviou tropas para o Panamá, por onde ficaram por dois meses, para proteger o trânsito de embarcações no canal ainda em construção. Entre abril e novembro de 1902 os militares foram e voltaram por várias vezes ao Panamá para cumprir o mesmo objetivo do ano anterior (EAGLETON, 1974).

Novamente em 1903 o presidente Roosevelt ordenou o despacho de tropas para o Panamá durante uma revolta contra o governo local panamenho, então pertencente à Bolívia. Roosevelt apóia a independência do Panamá, que é declarada no mesmo ano (EAGLETON, 1974). Ainda em 1903, sem qualquer autorização congressional, militares são enviados para Honduras e República Dominicana (FISCHER, 2004). E, em 1906, contingentes são enviados para Cuba, ocupando cidades e vilas (EAGLETON, 1974).

Na década de 1910 há ainda mais ampla movimentação das esquadras norte-americanas pelo continente. Além disso, ela marca a aprovação, pelo Congresso, de declarações de guerra no contexto da Primeira Guerra Mundial.

Em 1912, presidente William Taft (1909-1913) envia cinco navios de guerra, 125 oficiais e 2.600 homens para a Nicarágua com o objetivo de proteger interesses do governo dos Estados Unidos (EAGLETON, 1974). Em 1926 seria a vez do presidente Calvin Coolidge (1923-1929) ordenar uma intervenção no país a partir de um pedido do próprio governo local, enviando 5 mil soldados (EAGLETON, 1974). No caso do Nicarágua, em resumo, o estudo de Fischer (2004, p. 64, tradução nossa) afirma que, de 1909 a 1933, na maior parte desse período os marines norte-americanos permaneceram em território nicaraguense sob a “habitual bandeira” de proteção de vidas e propriedades norte-americanas.

Em 20 de abril de 1914, já sob a administração de Woodrow Wilson (1913-1921), o presidente pede ao Congresso autorização para utilizar a força armada, uma represália contra o México. Enquanto o Congresso deliberava sobre sua decisão, o presidente ordenou que fossem feitas represálias contra Vera Cruz depois que foi informado de que um navio a vapor alemão estava abastecendo o governante do México, Huerta, com munição. A ocupação de Vera Cruz, em 21 de abril, teve como saldo 400 mexicanos mortos e 100 norte-americanos feridos. Em 22 de abril, depois do ocorrido, o Congresso autorizou o presidente a tomar as medidas militares necessárias contra o México por injúrias cometidas contra os Estados Unidos (EAGLETON, 1974). Ainda hoje se discute se a ação foi legal ou ilegal. De qualquer forma, é importante salientar que houve um pedido de autorização do Congresso, do que se depreende existir uma deferência em relação a seu poder de guerra. Contudo, como escreveu Fisher (2004), Wilson tratava o bombardeio de Greytown como um precedente aceitável para a ação em Veracruz.

Seguindo alguns casos do governo Wilson, em 1915 ele ordena o envio de militares para Porto Príncipe, no Haiti, a fim de proteger civis norte-americanos durante uma revolta local, havendo hostilidade e mortes de haitianos (EAGLETON, 1974). E, em 1916, o presidente decide ocupar Santo Domingo, na Dominicana (EAGLETON, 1974). Ainda em 1916 há o envio, para o México, de uma expedição militar para capturar o revolucionário Pancho Villa, tudo sendo feito sem autorização do legislativo (PUSEY, 1969). Já em 1918 Wilson envia tropas para outro continente, especificamente para a Rússia, na chamada Expedição Arcaño, sem a devida autorização congressual (EAGLETON, 1974).

A primeira declaração formal do século ocorre em 1917, em meio a tantos casos que fogem à regra praticada pelos sucessivos presidentes no século XIX. O Congresso aprovou duas declarações de guerra, a primeira contra a Alemanha e outra contra a Áustria-Hungria. A declaração contra a Alemanha foi solicitada pelo presidente em 02 de abril de 1917 e aprovada pela Câmara no dia 04 e pelo Senado no dia 06, mesma data em que o presidente a

assina. No caso da declaração contra a Áustria e a Hungria, o pedido de declaração é feita em 4 de dezembro de 1917, sendo aprovada pela Câmara e Senado três dias depois por praticamente a unanimidade dos parlamentares – apenas um deputado votou contra (ELSEA & GRIMMETT, 2011). Em tais decisões congressuais reafirma-se a prática de que a declaração torna-se realidade a partir de um pedido formal do presidente ao Congresso. Como vimos, essa foi a rotina nas declarações formais pretéritas no século XIX.

Um comentário adicional deve ser feito em relação a esse conflito de amplas proporções. Na Guerra, de 28 de julho de 1914 a 19 de julho de 1918, foram emitidas, segundo o cálculo do Departamento de Estado dos Estados Unidos, 61 declarações formais de guerra entre os países envolvidos no conflito (SACK LUNCH, 2013). Saliente-se que tal montante de declarações foi influenciado pela Convenção de Paz de Haia realizada em 1907 (BAUMGARTNER, 2011). O artigo primeiro da Convenção relativa ao início das hostilidades estabelecia que:

Os poderes signatários reconhecem que as hostilidades entre si não devem começar sem aviso prévio e explícito, na forma de uma declaração fundamentada de guerra ou de um *ultimatum* com declaração condicional de guerra. (CONVENTION HAGUE, 1907, tradução nossa)

Para Baumgartner (2011, p. 167, tradução nossa), nos anos que se seguiram à Convenção de 1907 “duas em cada três guerras envolvendo estados europeus iniciam com declarações de guerra que cumpriam em grande parte as expectativas da conferência”. Como exemplo, cita o ultimato dado pelo governo italiano contra o Império Otomano em 1911, a Primeira Guerra dos Balcãs em 1912 e, também, a Primeira Guerra Mundial a partir do ultimato dado pela Áustria-Hungria à Sérvia, e da correspondente declaração de guerra em 28 de julho de 1914 (BAUMGARTNER, 2011).

Voltando à experiência norte-americana, a década de 1930 assinala a diminuição nas intervenções em países caribenhos – Fisher (2004) sustenta que de 1933 até 1965 os Estados Unidos não mais intervieram diretamente neles –, mas a permanência de operações secretas de, por exemplo, desestabilização de governos.

Em 1934, durante a Guerra do Chaco<sup>30</sup>, o presidente Franklin Roosevelt (1933-1945) pediu ao Congresso autorização para empreender um embargo nos dois países beligerantes, pelo que foi autorizado pelos parlamentares (FISCHER, 2004). Também cabe mencionar que em 1935, 1937 e 1939 o Congresso aprovou os Atos de Neutralidade como tentativas de

---

<sup>30</sup> Conflito sul-americano que opôs Bolívia e Paraguai.

afastar o país do caminho da guerra na Europa. A lei de 1935, por exemplo, proibia a exportação de armas, munição e equipamentos para os países em beligerância (FISCHER, 2004). Tais estatutos tentavam, de alguma forma, reafirmar os poderes de guerra nas mãos do Congresso, a exemplo do que já fizera no início da República quando aprovava o Ato de Neutralidade em relação à guerra entre franceses e ingleses.

A década de 1940 é, igualmente, das mais interessantes do ponto de vista dos poderes de guerra. Ela se inicia com a ocupação das forças armadas norte-americanas, em abril de 1941, da Groenlândia após a invasão de Hitler à Dinamarca. Em julho a Islândia é igualmente ocupada, por ordem do presidente Roosevelt, por militares tendo o presidente informado ao Congresso a ação no mesmo dia da invasão. E, por fim, em novembro a Guiana Alemã também é ocupada pelos Estados Unidos – em concordância com o governo exilado daquele território (EAGLETON, 1974). Conforme lembram Thomaz & Thomaz (1982), a ocupação tanto da Groenlândia quanto da Islândia foram feitas em acordo com o governo dinamarquês e islandês. Mesmo assim, no julgamento de Eagleton (1974), o presidente da República estava levando o país à guerra sem a devida autorização congressional, uma função que não era propriamente sua.

A guerra formal, contudo, ainda estava por vir com a deliberação de seis declarações de guerra pelo Congresso dos Estados Unidos entre 1941 e 1942 (ELSEA & GRIMMETT, 2011). A entrada na guerra, como se sabe, foi precipitada em grande parte pelo ataque japonês a *Pearl Harbor* em 7 de dezembro de 1941<sup>31</sup>. No dia seguinte, 8 de dezembro, Roosevelt pede ao Congresso a declaração de guerra contra o Japão. A declaração é aprovada pela Câmara e pelo Senado no mesmo dia com apenas um voto contra. No dia 11 o presidente volta a pedir ao Congresso por declaração de guerra, desta feita contra a Alemanha, pedido que é aprovado à unanimidade no mesmo dia. Igual pedido é feito contra a Itália, tendo aprovação idêntica. Os Estados Unidos, portanto, finalizam o ano de 1941 em guerra formal com três Estados. As três declarações restantes – contra Bulgária, Hungria e Romênia – são aprovadas em junho de 1942. As solicitações do presidente são feitas no dia 02, aprovadas pela Câmara dos Deputados no dia 03 e no Senado a 04 de junho (ELSEA & GRIMMETT, 2011).

É preciso notar que de todas as declarações formais de guerra da história dos Estados Unidos, 73% ocorreram no século XX, e, destas, 55% na Segunda Guerra Mundial. Tais dados, analisados individualmente, tendem a mascarar o fato de que é justamente a partir do

---

<sup>31</sup> Segundo o estudo de Doody (2013), ao longo da Segunda Guerra Mundial 29 estados declararam guerra, e mesmo que o Japão tenha atacado os Estados Unidos, em geral foi uma guerra fortemente declarada, já que 114 declarações de guerra foram emitidas.

século XX que o processo de erosão dos poderes de guerra do Congresso ocorre. Contudo, é inegável que o pedido do presidente para que o Congresso, enquanto detentor dos poderes de guerra da nação, declarasse guerra, autorizando-o a mobilizar as forças armadas ao seu comando constitui-se em certa evidência de que *ainda* existia o respeito ao intento dos Elaboradores da Constituição.

Ao resumir o comportamento dos primeiros presidentes no início do século XX, Eagleton (1974) sublinha que:

Em retrospecto, as três primeiras décadas do século XX marcaram uma ampliação do poder do presidente para mobilizar tropas no exterior. Esse poder foi exercido em grande parte no Caribe - e, em menor medida, no Pacífico - contra nações pequenas, primitivas e não europeias. (EAGLETON, 1974, p. 61, tradução nossa)

Mais do que não serem intervencionistas indiscriminados, mas sim altamente seletivos, os presidentes invocavam, conforme indicado por Fisher (2004), o direito de “proteger vidas e propriedades” quando da mobilização das forças armadas. Deve-se levar em conta, portanto, que não prevalecia, seja entre os presidentes, seja entre seus auxiliares, o argumento de que ele, como comandante-em-chefe, poderia agir sem a autorização legislativa. Concluem, nesse sentido, Wormuth & Firmage (1989) ao escrever que:

Ao longo do começo do século XX, então, o Executivo – os vários presidentes bem como muitos dos membros dos gabinetes – reconheceu, privada e publicamente, a jurisdição do Congresso em relação aos atos de guerra. (WORMUTH & FIRMAGE, 1989, p. 85, tradução nossa)

Uma inflexão, contudo, ocorreria com a saída dos Estados Unidos da Segunda Grande Guerra. A questão da guerra seria tratada a partir de outra perspectiva pelos sucessivos presidentes. Um olhar que ignorava o intento original da Constituição e que tentava evacuar a posse, por parte do Congresso, dos poderes de levar o país à guerra. Cabe-nos agora, na expressão de Leo Strauss (2009), investigar o “o momento em que o movimento até então subterrâneo emerge a superfície” e, a partir disso, começa a “dominar” a cena pública “em plena luz do dia”, fazendo surgir outra escola de pensamento. Paradigmático em nosso entendimento é o caso da Guerra da Coreia, pois nele encontramos a clara inflexão da soberania do poder de guerra que, daí para frente, negando a regra nacional anterior, pertenceria não mais ao Legislativo mas sim ao Presidente enquanto comandante-em-chefe. No próximo capítulo mostramos essa agonia dos poderes originais de guerra do Congresso.

## Capítulo II

### O caso da Guerra da Coreia (1950): o eclipse da soberania legislativa

#### 1 Um caso paradigmático

Esse capítulo tem o objetivo de explorar um caso em específico, considerado paradigmático na evolução dos poderes de guerra nos Estados Unidos: a decisão do presidente Harry S. Truman de levar o país à guerra contra a Coreia do Norte a partir de junho de 1950. Para Lijphart (1971, p. 691, tradução nossa) “a grande vantagem de um estudo de caso é que, ao focar em um único caso, esse caso pode ser intensivamente examinado”. Já na visão de Sartori (1994) um estudo de caso é uma investigação monográfica que privilegia a densidade da compreensão individualizante de determinado fenômeno político-social. A metodologia empregada, portanto, tende a ser a qualitativa.

No estudo de caso da tese, utilizamos como recursos de informações, além de livros já escritos sobre o assunto, resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, discursos, entrevistas, intervenções públicas, memorandos e documentos presidenciais e de órgãos executivos concentrados entre junho e julho de 1950, período em que muitas decisões sobre a participação militar dos Estados Unidos na península coreana foram tomadas pelo presidente da República. Tratam-se de documentos, muitos secretos à época, e que restaram compilados no *Foreign Relations 1950* e nos *Public Papers of the Presidents*, no volume também relativo a 1950. A análise dos papéis será crítica, uma vez que neles encontramos uma visão de poderes de guerra distinta daquela que apresentamos no Capítulo I (visão pró-Legislativo) e que concluímos ser a mais adequada do ponto de vista histórico-constitucional.

Nosso estudo de caso também apresenta algumas limitações deliberadas. A primeira é a de que aspectos relacionados à estratégia militar no campo de batalha estão ausentes da análise, pois não são o foco do estudo. O papel do Poder Judiciário também não se faz presente tendo em vista que, nos momentos iniciais do conflito, não exerceu qualquer influência para legitimar ou deslegitimar a atuação do Executivo. Por terceiro, concentramos nossa análise nos meses iniciais do conflito (entre junho e dezembro de 1950) e não em seus três anos, duração total do evento. Parte-se do pressuposto de que os momentos iniciais são suficientes para interpretar o sentido da Guerra da Coreia para a institucionalidade norte-americana e sua forte influência para a inflexão dos poderes de guerra no país.



Antes, porém, de iniciarmos a análise da decisão presidencial, é preciso tratar de um tópico em especial: por que o caso coreano? Afinal, conforme vimos no Capítulo I, foram tantas e tão diversas as oportunidades em que o presidente utilizou as forças militares sob seu comando no exterior. O que haveria de distintivo nessa utilização das forças armadas norte-americanas em um país distante milhares de milhas da América do Norte?

Em primeiro lugar, porque foi o maior conflito militar com envolvimento dos Estados Unidos após o término da Segunda Guerra Mundial em 1945. Poucos anos após os tratados de paz, portanto, os norte-americanos combatiam novamente em um território longínquo. Os números dão conta da amplitude do conflito: a) ele durou três anos, iniciando em 25 de junho de 1950 e sendo assinado um armistício em 27 de julho de 1953; b) o número do contingente de cidadãos prestando serviço militar durante o período foi de 5,7 milhões; c) mais de 326 mil combatentes norte-americanos foram enviados à Coreia; d) 33.741 soldados norte-americanos foram mortos no campo de batalha; e) 103.284 militares ficaram feridos; e, f) mais de 2,5 milhões de civis foram mortos ou feridos na península coreana, limite geográfico da guerra (MILLET, MASLOWSKI E FEIS, 2012). Do ponto de vista da composição dos exércitos que combateram contra os comunistas a participação norte-americana também foi ampla: contribuiu com 50,3% das forças terrestres, 85,9% das navais e 92,4% das forças aéreas (SANDLER, 2009).

Em segundo lugar, porque o contexto era de Guerra Fria, e a Guerra da Coreia é um conflito eminentemente desse período histórico que opunha EUA e URSS. Muito embora a União Soviética não tenha intervindo diretamente no conflito, a China, o “maior satélite dos comunistas na Ásia” conforme se repetia à época, entrou na batalha a partir da segunda quinzena de outubro de 1950. A URSS tampouco aprovou as resoluções do Conselho de Segurança da ONU de junho que caracterizaram inicialmente o ataque do Norte contra o Sul enquanto um “ato de agressão”, pois há semanas não participava do órgão em sinal de protesto. Dentro desse contexto de Guerra Fria, um dos motivos alegados pelo governo norte-americano para agir no caso coreano foi que, caso não houvesse uma resposta adequada para a agressão, isso significaria, para os aliados norte-americanos na região, um sinal de “fraqueza” dos Estados Unidos, o que acabaria encorajando que novas agressões de países comunistas fossem realizadas, particularmente na Alemanha dividida, em Formosa e nas Filipinas.

Vale ressaltar, ainda dentro deste segundo aspecto, que a Guerra da Coreia ocorreu depois da apresentação da chamada Doutrina Truman estando, portanto, coberta por sua influência. No discurso inaugural da Doutrina, em 12 de março de 1947 o presidente, diante do Congresso, assinalava a política dos Estados Unidos seria a de “apoiar povos livres que estão resistindo às tentativas de dominação por parte de minorias armadas ou pressões externas” (TRUMAN, 1947, tradução nossa). Nesse mesmo discurso ele solicitava que o Congresso aprovasse ajuda externa de 400 milhões de dólares para conter o avanço do comunismo na Grécia e na Turquia, além de pedir que o Congresso autorizasse o envio de pessoal civil e militar para aqueles países com o objetivo de ajudar no esforço de reconstrução, além de treinamento dos funcionários locais. Não era, vale salientar, autorização para a utilização da força militar. Segundo Plagiai (2006, p. 28) “pela Doutrina Truman, lançada em março, os EUA asseguravam que suas forças militares estariam sempre prontas a intervir em escala mundial, desde que fosse preciso defender um país aliado da agressão externa (da URSS) ou da subversão interna, desencadeada pelo movimento comunista internacional”. Foi justamente a partir dessa assertiva que Truman levou o país até a península coreana em junho de 1950.

Em terceiro lugar, porque foi o primeiro conflito internacional travado sob a autoridade da ONU, o que o torna ainda mais paradigmático. Na definição de Sandler (2009, p. 201), “a Guerra da Coreia foi o primeiro e único conflito prolongado conduzido sob os auspícios da ONU”. Episódios posteriores ao coreano mostraram que outras intervenções sob a responsabilidade das Nações Unidas foram empreendidas para “separar beligerantes e para mantê-los apartados”, em escalas de beligerância bem inferiores aos anotados entre 1950 a 1953. Importante salientar, ainda conforme Sandler (2009, p. 201), que a Organização forneceu, para o caso coreano, uma espécie de “autoridade moral” para rotular a República Popular Democrática da Coreia como “agressora e para congregar os Estados-membros, seja para expulsar aqueles agressores da Coreia”, ou, ainda, para ao menos “dar suporte a esse esforço”. No saldo, vale destacar, quarenta e nove nações contribuíram de forma direta ou indireta para o conflito enviando militares, suprimentos, recursos financeiros ou equipamentos – destas, quinze enviaram unidades combatentes para o teatro da guerra (SANDLER, 2009). Nesse sentido, pode-se dizer que a guerra foi um teste para o chamado “sistema de segurança coletiva” inaugurado a partir do estabelecimento do Conselho de Segurança das Nações Unidas e suas prerrogativas de legitimar ou não os conflitos internacionais. Além disso, havia uma “composição singular na história militar moderna”, na expressão de Sandler (2009, p. 204), uma vez que as forças militares que combatiam a agressão do Norte contra o Sul

estavam oficialmente sob a autoridade da ONU, um órgão supra estatal, algo que rompia, por exemplo, com que o ocorrera na Segunda Guerra Mundial quando o comando dos exércitos permaneceu nas mãos das estruturas estatais, com uma coordenação geral. Este ineditismo, contudo, não deve mascarar o fato de que o controle do conflito passava pelas mãos dos Estados Unidos, país que indicou o mais importante comandante-em-chefe da guerra, general Douglas MacArthur, e o maior fornecedor estrangeiro de suprimentos e contingentes humanos para as batalhas.

Em quarto lugar, porque pode ser considerada, após a Segunda Guerra Mundial, como a *primeira guerra presidencial*, uma categoria basicamente nova em sua expressão que acabará sendo institucionalizada pela administração de Truman. Uma guerra que, a todo custo, tentou-se esconder e negar como sendo propriamente uma guerra, um conflito sem autorização congressual expressa de qualquer tipo, sem declaração formal de guerra por parte dos Estados Unidos e tampouco uma autorização para o uso da força de modo limitado. Não há dúvidas de que o conflito coreano constituiu-se efetivamente em uma guerra, com amplo envolvimento internacional dos Estados Unidos e seus aliados, “disfarçados como Nações Unidas”, conforme já alertara Hobsbawm (1995, p. 234).

Por fim, o que foi gerado a partir dessas características foi um conflito com profundos impactos para a questão do poder de guerra na dinâmica institucional dos Estados Unidos. O caso da Coreia foi um marco no entendimento contemporâneo dos poderes de guerra, particularmente dos poderes do presidente da República. É o que se objetiva mostrar no Capítulo.

## **2 A decisão do presidente Harry Truman: “Eu ordenei”**

Harry Truman estava na sua Independence, estado do Missouri, quando foi informado por seu Secretário de Estado Dean Acheson que o governo comunista coreano do Norte havia cruzado o Paralelo 38 e, como consequência, empreendido uma ação militar contra o território do Sul, cujo governo era aliado dos Estados Unidos. O primeiro comunicado foi dado por John Muccio, embaixador norte-americano na República da Coreia (porção meridional da península), em telegrama enviado ao Secretário de Estado Acheson no dia 25 de junho de 1950, 10 horas da manhã em Seul, e recebido às 21h26min do dia 24 de junho em Washington<sup>32</sup>. Segundo o telegrama, de caráter confidencial, “de acordo com comunicados do

---

<sup>32</sup> O fuso horário entre Seul e Washington é de 13 horas, estando a Coreia um dia do calendário à frente da capital norte-americana. O ataque, portanto, ocorreu no dia 25 de junho, horário local de Seul.

exército coreano que confirmavam em parte os comunicados de solo da KMAG<sup>33</sup>, as forças norte-coreanas invadiram território da República da Coreia em vários pontos nesta manhã” (FOREIGN RELATIONS, 1976, vol. VII, p. 125, tradução nossa). O diplomata norte-americano também expressava a provável natureza da ação militar, sustentando que “pareceria, pela natureza do ataque e a forma pela qual ele foi lançado, que ela constituía-se inteiramente de uma ofensiva contra a República da Coreia”. Duas cópias do comunicado foram entregues à Casa Branca às 23 horas para serem retransmitidas ao presidente da República. Cerca de vinte minutos após a retransmissão do telegrama 925, Acheson ligou para Independence, informou a situação de momento e salientou ao presidente que a conjuntura seria propícia para solicitar uma reunião extraordinária do Conselho de Segurança das Nações Unidas para tratar do caso, inclusive para a aprovação de uma Resolução que desautorizasse a ofensiva da Coreia do Norte. Com a concordância do presidente Truman em relação à sugestão do Secretário de Estado, um auxiliar seu ligou, ainda na noite do dia 24 (às 23h30min) para o Secretário-Geral da ONU, Trygve Lie, informando a existência de hostilidades na Coreia e também a disposição dos Estados Unidos de trazer o caso para a análise do Conselho de Segurança.

Já era o dia 25 de junho e o sol sequer havia surgido no horizonte – nele, apenas a crise instalada na península coreana. Às 3 da manhã o embaixador Ernest Gross, representante norte-americano no Conselho de Segurança das Nações Unidas, telefonou para o Secretário-Geral da Organização e para ele leu o pedido formal dos Estados Unidos para que o Conselho de Segurança se reunisse imediatamente a fim de considerar o ato realizado pelo Norte como uma agressão. O pedido seria protocolizado na manhã seguinte e seu trecho mais importante dizia que:

Um ataque das forças do regime norte-coreano sob as circunstâncias mencionadas acima constitui uma ruptura da Paz e um ato de agressão. Por demanda urgente do meu Governo, eu lhe peço que convoque uma reunião imediata do Conselho de Segurança das Nações Unidas. (FOREIGN RELATIONS, 1976, vol. VII, p. 131, tradução nossa)

Note-se, desde já, que o governo se volta particularmente para a ONU, como se o problema estivesse intrinsecamente ligado a ela. Na estratégia norte-americana, ainda em

---

<sup>33</sup> O Korean Military Advisory Group era uma unidade militar estabelecida na Coreia antes da Guerra, que tinha o objetivo de assessorar o exército da República da Coreia. Portanto, quando os ataques ocorreram, já havia militares norte-americanos na península.

processo de gênese nessas primeiras 24 horas após o ocorrido, as Nações Unidas foram essenciais no sentido de conferir legitimidade aos próximos passos do governo de Truman.

O Conselho de Segurança, por solicitação norte-americana, reuniu-se ainda no dia 25 de junho e, pouco antes das 18 horas, aprovou uma primeira Resolução, a de número 82, para o caso coreano. O texto considerava a atuação da Coreia do Norte como um “ataque armado contra a República da Coreia”, o que se traduziu em “uma violação da paz” (FOREIGN RELATIONS, 1976, vol. II, p. 155, tradução nossa). Diante desse fato, o Conselho de Segurança solicitava o fim imediato das hostilidades e a retirada das forças armadas do Norte do Paralelo 38, linha divisória entre os dois países. O aspecto mais importante da Resolução, contudo, é a terceira determinação, que:

III. *Convoca* todos os Membros a prestarem toda assistência às Nações Unidas na execução desta resolução e de absterem-se de prestar auxílio às autoridades norte-coreanas. (FOREIGN RELATIONS, 1976, vol. II, p. 156, tradução nossa)

Os desdobramentos da expressão “toda assistência” seriam importantes, uma vez que se tratava de algo amplo, genérico e, por isso mesmo, passível de distintas interpretações, especialmente no que concerne aos posicionamentos e ações de Washington. Cabe salientar que o texto da Resolução foi aprovada no Conselho de Segurança por 9 votos a 0, com uma abstenção (Iugoslávia) e uma falta, já que o representante da União Soviética desde janeiro de 1950 não participava do Conselho<sup>34</sup> exercendo um boicote em sinal de protesto contra a representação da China Nacionalista (SANDLER, 2009).

Após a aprovação da Resolução, e com o presidente Truman já em Washington, deu-se a primeira reunião com a presença do chefe do Executivo para tratar da crise na península coreana (FOREIGN RELATIONS, 1976, vol. II). Ocorreu à noite, a partir das 19h45min, na *Blair House*, sendo precedida por um jantar. Além do presidente, os registros oficiais indicam que participaram do encontro o Secretário de Estado Dean Acheson, o Secretário de Defesa Louis Johnson, os secretários da Marinha e da Aeronáutica, quatro funcionários do Departamento de Estado e outros militares de posição elevada nas Forças Armadas norte-americanas. Note-se que na composição não há qualquer representante do Poder Legislativo, não se tratando de um mero detalhe, conforme veremos com o desenrolar do caso. A ausência de congressistas nessa primeira reunião conferia a ela uma natureza eminentemente executiva,

---

<sup>34</sup> Segundo Byers (2007, p. 29), a partir da Guerra da Coreia “considera-se em geral que a ausência ou abstenção por parte de um ou mais dos membros permanentes do Conselho de Segurança não invalida as resoluções que estão sendo votadas. Se quiser impedir a adoção de uma resolução, qualquer membro permanente deve dar seu voto negativo”.

extremamente simbólica no sentido de o presidente reafirmar que era precisamente ele quem iria gerenciar a crise e tomar medidas adequadas para sua resolução.

Na reunião pós-jantar, Truman solicitou que seu secretário de Estado iniciasse a discussão. Dean Acheson era, aparentemente, o auxiliar presidencial com o maior nível de informação sobre o que ocorria na Coreia e, no encontro, todas as suas sugestões dadas foram acatadas por Truman. As principais decisões do presidente nesse encontro podem ser sumarizadas em cinco, a saber:

- I. Autorização para o general Douglas MacArthur enviar materiais e suprimentos solicitados pelo governo da Coreia do Sul no sentido de reagir imediatamente ao avanço dos comunistas. Nestes suprimentos pedidos incluíam-se armas e munições;
- II. Ordem para o general MacArthur enviar um grupo de estudos para a Coreia a fim de realizar levantamento sobre a situação na península;
- III. Autorização para a continuação da evacuação de nacionais norte-americanos na Coreia do Sul, mesmo que isso demandasse a destruição de tanques militares do Norte. Aqui Truman apenas implementa uma medida costumeira de utilização das forças militares para a retirada de cidadãos norte-americanos de países em convulsão político-social;
- IV. Truman ordenou que a Força Aérea preparasse planos para a destruição de todas as bases aéreas soviéticas no Extremo Oriente. Tratava-se, frisou, “não de uma ordem para a ação, mas uma ordem para fazer os planos” (FOREIGN RELATIONS, 1976, vol. II, p. 160, tradução nossa). Salienta-se aqui, uma vez mais, o clima de Guerra Fria com o presidente considerando que os próximos passos talvez devessem compreender beligerância com a URSS;
- V. O presidente também ordenou um “cálculo cuidadoso”, por parte dos Departamentos de Estado e de Defesa, de qual poderia vir a ser o próximo local em que uma ação soviética poderia ocorrer. Novamente aqui resta configurada a noção de que o regime comunista soviético estava diretamente envolvido na agressão contra o Sul da Coreia.

Nessa mesma reunião Truman disse que ainda não era o momento correto para a nomeação de Douglas MacArthur como comandante-em-chefe na Coreia, uma vez que a ação norte-americana estaria circunscrita às Nações Unidas sendo, assim, dependente de suas deliberações. O presidente tentava mostrar-se como um governante obediente ao órgão multilateral, sendo os Estados Unidos (e sua força militar) utilizado como *player* das Nações Unidas, o que o fazia agir não de modo unilateral, mas inserido no contexto da segurança coletiva, do mundo pós-Segunda Guerra Mundial e acossado pela ameaça comunista. Truman, em grande medida, “abraçou-se” à ONU, talvez menos em função de sua crença na legitimidade da instituição e mais na oportunidade que se abria para o exercício do poder norte-americano no Oriente, fortalecido com a legitimação moral do Conselho de Segurança. Em um clima de Guerra Fria, parecia extremamente importante que os Estados Unidos, um dos pilares do “mundo livre”, basicamente capitalista, exercessem sua hegemonia ocidental conquistada a partir do desfecho da Segunda Guerra Mundial.

Do ponto de vista doméstico, a primeira comunicação pública do governo norte-americano ocorreu no dia 26 de junho quando o presidente emitiu nota sobre a “violação do 38º Paralelo na Coreia”. Nele informava-se o básico, ou seja, que ocorrera uma “agressão gratuita” do governo do Norte contra o Sul e que, de acordo com a Resolução do Conselho de Segurança número 82, “os Estados Unidos apoiará vigorosamente o esforço do Conselho para dar um fim a esta séria ruptura da paz” (PUBLIC PAPERS 1950, 1965, p. 491, tradução nossa). A versão para o público, portanto, ia no sentido de demarcar o problema (o ataque do governo comunista) e a fonte para sua resolução (a decisão do Conselho de Segurança, com o apoio efetivo dos Estados Unidos).

Neste mesmo dia (26/06) ocorre um primeiro contato registrado com o Poder Legislativo – na verdade, com alguns poucos membros seus. Pela manhã o secretário Acheson falou ao telefone com os senadores Tom Connally (Presidente da Comissão de Relações Exteriores do Senado) e Alexander Wiley (Líder a Minoria na Comissão) e com o deputado John Kee (Presidente da Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Representantes). Em ligações entre 10h15min e 10h50min, o secretário fez um relato das ações desenvolvidas pelo governo diante da crise salientando que a situação estava sob controle. Curioso é notar que à tarde, quando o deputado Kee ligou para Acheson novamente, o secretário estava mais pessimista, afirmando que os últimos relatos davam conta que a situação já não estava se desenvolvendo a contento na Coreia (FOREIGN RELATIONS, 1976, vol. II, p. 171). Note-se que essa primeira “aparição” do Legislativo norte-americano ocorre de forma rápida, mais ou menos informal, e sem qualquer interação maior entre a burocracia militar executiva e os

parlamentares. A crise, pois, estava sendo manejada pelo Executivo e sem a participação mais efetiva do Congresso.

Uma segunda reunião entre o presidente e seus assessores civis e militares mais próximos (praticamente os mesmos da primeira reunião no dia anterior) é realizada na *Blair House* ainda no dia 26 de junho, a partir das 21 horas. Trata-se de uma reunião extremamente importante para nosso objeto da tese e, em particular, para o caso da Coreia. Uma vez mais os registros *top secret* da reunião indicam de forma clara a propriedade de Dean Acheson sobre as medidas a serem adotadas pelo governo norte-americano e sua influência sobre as decisões do presidente que, a exemplo da primeira reunião, reproduzem as sugestões dadas pelo secretário de Estado.

A primeira sugestão do secretário de Estado foi a necessidade de uma intervenção maior da Marinha e Aeronáutica norte-americana na Coreia. Era preciso, em sua visão, oferecer o máximo de suporte possível para as forças do Sul, seja atacando tanques, destruindo armas e outros recursos do inimigo comunista, a fim de oportunizar uma chance para o Sul melhor se preparar para o conflito. Note-se que Acheson prega, de forma clara, o uso da força militar norte-americana na beligerância de modo deliberado, intencional, sem quaisquer restrições em termos de engajamento, a não ser o próprio limite geográfico do 38º Paralelo. A ação militar norte-americana deveria se restringir a retirar o invasor dos limites meridionais coreanos – para Truman, ainda não era necessário cruzar o Paralelo (“Not yet”, em sua expressão durante da reunião). O presidente aprovou a sugestão de Acheson e que foi transformada, a partir daí, em ordem.

A segunda opinião foi no sentido de mobilizar a Sétima Frota e encaminhá-la até Formosa com o objetivo de prevenir um possível ataque de forças comunistas chinesas. Também conhecida como Taiwan, o governo de Formosa era aliado dos Estados Unidos. Em um mundo bipolar agora vivendo uma agressão de um país comunista contra um capitalista, sua proteção, no cálculo estratégico de Acheson, e também dos militares presentes, se fazia necessária. Truman concordou com o envio da Frota.

A terceira recomendação se relacionava às Filipinas, que deveria receber um incremento de militares norte-americanos com o objetivo de, acelerando a ajuda àquele país estrategicamente importante, assegurar uma base confiável na região. O presidente, uma vez mais, concordou com a sugestão do secretário. Já a quarta sugestão de Acheson para o presidente foi a intensificação da ajuda à Indochina, com o envio de uma grande missão militar, pelo que o presidente democrata também anuiu.



Uma última sugestão de Acheson teve um caráter mais propriamente político, uma vez que o secretário aconselhou o presidente a encontrar-se com membros da Câmara e do Senado para informá-los sobre o que fora decidido na reunião. Acheson, vale lembrar, já mantivera contatos telefônicos com congressistas durante a manhã daquele dia 26 de junho. O presidente respondeu que havia marcado uma reunião para as 10 horas do dia 27 de junho com o chamado *Big Four* – grupo composto pelo Vice-presidente Alben Barkley, o líder da maioria no Senado Scoot Lucas, o Speaker da Câmara dos Representantes Sam Rayburn e o líder da maioria na Câmara John McCormack. O Secretário de Defesa Johnson fez a sugestão de que os líderes da maioria e da minoria das Comissões de Serviço Militar fossem incluídos na lista de convidados. No final, além do *Big Four*, seriam convidados mais sete senadores e quatro deputados. Seria a primeira vez que o presidente iria se reunir com o Legislativo.

Um assunto importante também foi tratado no encontro na *Blair House*. O presidente disse que foi questionado sobre a mobilização da Guarda Nacional, pedindo ao General Bradley, presente à reunião, se essa seria uma medida necessária. Em caso afirmativo, Truman destacou que precisaria recorrer ao Congresso a fim de pedir fundos. O militar disse que a medida precisaria ser reavaliada dentro de alguns dias, não sendo necessária de imediato. Segundo consta no memorando da reunião: “O presidente disse que ele esperava que o Estado-Maior (*Joint Chiefs of Staff*) pensasse esse respeito e o informassem no prazo de alguns dias. Ele disse ‘Eu não quero ir à guerra’” (FOREIGN RELATIONS, 1976, vol. II, p. 183, tradução nossa). O General Collins ponderou que uma vez enviadas tropas terrestres à Coreia, dever-se-ia movimentar os efetivos do país. Acheson, nesse ponto, sugeriu que reservistas poderiam ser mobilizados, pelo que o presidente destacou que uma próxima questão seria a mobilização da Frota Reserva.

Note-se que a discussão gira em torno de “Guarda Nacional”, “tropas terrestres”, “chamar reservistas” e “mobilização”, assuntos típicos de uma preparação para a guerra. Aqui já se pode considerar que o governo sabia – mesmo sem dizer – que se estava diante de uma guerra, mesmo que fosse salientado pelo presidente que “guerra” não estava em seus planos, apenas o prosseguimento das ordens da ONU. Note-se, além disso, que quando Truman trata da possibilidade de convocar a Guarda Nacional ele se refere à necessidade de pedir fundos ao Congresso. Em nenhum momento ele dá a entender que precisaria de uma *autorização* para mobilizar a Guarda, mas sim de recursos. Aqui resta configurada a descrença na Cláusula da Guerra enquanto um *check* ao poder de guerra do presidente; o controle se daria pelos fundos, reafirmando a interpretação da corrente pró-Executivo dos poderes de guerra.

Conjugado a essa discussão encontrada nesta segunda reunião, o documento público do presidente sobre a situação na Coreia e distribuído aos meios de comunicação do país em 27 de junho de 1950, e que compilava as decisões da reunião na *Blair House*, é significativo da interpretação que o governo exarava sobre a questão dos poderes de guerra na República. Trata-se de um documento que comunica *decisões* já tomadas por um ramo do governo, o Poder Executivo e um ator que acabou dominando a cena da crise manejando-a da forma que considerasse a melhor para o país. Segundo o presidente, em seu *statement*, após introduzir para o público o fato de a ONU ter editado uma Resolução que solicitava o fim da agressão e a retirada da Coreia do Norte do Paralelo 38,

[...] Nessas circunstâncias eu ordenei às forças aéreas e navais dos Estados Unidos que deem cobertura e suporte às tropas do Governo coreano.

[...] Consequentemente ordenei à Sétima Frota que impeça qualquer ataque a Formosa. Como corolário dessa ação estou interpelando o Governo Chinês em Formosa para que cesse todas as operações aéreas e navais contra a terra firme.

[...] Também determinei que as Forças dos Estados Unidos nas Filipinas sejam fortalecidas e que a assistência militar às Filipinas seja acelerada.

[...] Semelhantemente ordenei a aceleração no fornecimento de assistência militar às forças da França e dos Estados Associados na Indochina e o despacho de uma missão militar para prover relações de cooperação próximas com tais forças. (PUBLIC PAPERS 1950, 1965, p. 492, tradução nossa)

O tempo verbal e o sujeito não deixam dúvidas: Harry Truman era o soberano da decisão de utilizar as forças militares norte-americanas na Coreia, e além dela. Expressões tais como “ordenei”, “estou interpelando” e “determinei” são de um ator que decide – melhor dizendo, que já decidiu. A comunicação do presidente, além disso, em nenhum momento cita o Congresso, o que é coerente com a total ausência de participação desse ramo de poder nas decisões presidenciais. Truman chega até mesmo a dizer ter instruído o representante dos Estados Unidos no Conselho de Segurança para informar sobre suas decisões. Ao Congresso, nem essa gentil deferência foi reservada.

Dentro desse processo de alijamento do Congresso nas decisões sobre a intervenção militar no conflito coreano, a reunião marcada entre o presidente e parlamentares não deixou de ser um desastre completo do ponto de vista da reafirmação da prática histórica dos poderes de guerra nos Estados Unidos. A deferência dos líderes para com a autoridade presidencial foi das maiores. O senador Smith, por exemplo, primeiro questionou o presidente se o auxílio à Coreia era em apoio às Nações Unidas ou aos próprios Estados Unidos. Obteve de Truman a certeza de que se tratava de uma ação da ONU, reafirmada após pelo secretário Acheson. Na sequência, o senador fez uma questão que poderia despertar algum debate mais crítico no encontro entre Executivo-Legislativo, a saber: se em relação às medidas adotadas para

Formosa, por exemplo, elas seriam ações dos Estados Unidos ou da ONU. O presidente responde que seriam dos Estados Unidos. Também, segundo os registros, o senador republicano Alexander Wiley perguntou se a ação em Formosa, Filipinas e Indochina “foram sob a ONU”. Segundo os registros o presidente disse que não, afirmando ser uma ação dos Estados Unidos (PUBLIC PAPERS 1950, 1965, p. 202, tradução nossa). Na sequência, o senador Wiley inquiriu o presidente se o país possuía as forças militares adequadas para tanto, pelo que obteve, da parte de Truman, um curto sim.

Essa repetida “confissão” do presidente de que mobilizara as forças militares sob seu comando em preparação para novos possíveis conflitos, o que significava um desrespeito à Cláusula da Guerra dentro de uma leitura pró-Legislativo, contudo, não mereceu maior destaque nem por parte do senador Smith, nem por Wiley, tampouco pelos demais congressistas presentes. Os líderes saíram da reunião legitimando a atuação do presidente, o que significava a diminuição e usurpação dos poderes do Legislativo. Não ocorreu qualquer reação, qualquer contestação de parte desses líderes partidários em relação às medidas adotadas pelo presidente. Elas seriam como que corretas em si mesmas, não se levando em conta o processo institucional definido pela Constituição para a mobilização das forças armadas no exterior, com ou sem Resolução da ONU solicitando essa medida. Talvez os legisladores tenham saído satisfeitos do encontro com a promessa do secretário Johnson de que o Departamento de Defesa iria informar regularmente o desenvolvimento da crise ao Congresso.

Mas há, no caso coreano, uma situação que acaba tornando a situação ainda mais desafiadora do ponto de vista dos poderes de guerra. Autores como Fischer (2004) e Haynes (1973) compreendem que as decisões de Truman não foram sequer balizadas pelas decisões do Conselho de Segurança, mas sim por uma decisão unilateral sua e de seu *staff*. Os dois autores fazem referência à Resolução 83 do Conselho de Segurança aprovada às 22h45min do dia 27 de junho. Essa resolução era mais ampla que a do dia 25 de junho (Resolução 82), uma vez que já reconhecido o ataque armado da Coreia do Norte contra o Sul, e diagnosticado de que não ocorreu um cessar-fogo, tampouco a retirada do exército comunista do Paralelo 38, apelava para medidas de defesa da República do Sul. Tratava-se de uma resolução apresentada pelos Estados Unidos e cujo rascunho foi lido na segunda reunião na *Blair House*, em 26 de junho, por Hieckerson, assessor do Departamento de Estado, e cujos registros indicam que seu texto recomendava a assistência dos membros da ONU para conter o ataque dos comunistas (FOREIGN RELATIONS, 1976, p. 181). No texto oficial aprovado consta que o Conselho de Segurança:

Recomenda que os Membros das Nações Unidas forneçam tanta assistência à República da Coreia quanta for necessária para repelir o ataque armado e para recobrar a paz e segurança internacionais na região. (UN SECURITY COUNCIL, 1950, tradução nossa)

Em termos práticos ela abria possibilidade para o uso da força militar na Coreia por parte dos associados da ONU. Mas sua aprovação, sustentam Fischer (2004) e Haynes (1973), ocorrera após as decisões do presidente Truman de envolver as tropas norte-americanas no conflito. “Truman havia empenhado forças americanas antes de o Conselho ter autorizado ação militar”, pois o “general Douglas MacArthur foi imediatamente autorizado a enviar fornecimento de munições aos defensores da Coreia do Sul”, conclui Fischer (2004, p. 98, tradução nossa). Em sentido idêntico, o estudo de Hayes (1973) mostrou que em 27 de junho o comando militar do general MacArthur anunciou que aviões de combate norte-americano estavam participando de ações de bombardeio e *straf missions* na Coreia do Sul em apoio às forças terrestres. Em sua sentença, “Truman ordenou que as forças dos Estados Unidos entrassem em combate em apoio aos exércitos sul-coreanos antes da aprovação da resolução do Conselho de Segurança solicitando aos Estados-membro a intervirem militarmente” (HAYES, 1973, p. 175, tradução nossa).

Obviamente que é importante saber sobre se temporalmente Truman tomou decisões de utilizar suporte militar na Coreia antes ou depois da Resolução da ONU que possibilitou e autorizou a utilização da força militar na península. Trata-se, afinal, da própria obediência a ordens emanadas por um órgão multilateral que, após a Segunda Grande Guerra, concentrou a jurisdição internacional sobre os conflitos armados. A cronologia, nessa parte, parece ser desfavorável a Truman, tendo ele permitido que a força aérea norte-americana entrasse em beligerância em um momento anterior à aprovação da Resolução 83.

Mas a questão a se discutir, e importante do ponto de vista da tese, é o aspecto vinculatório e autoaplicável das resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas. É preciso, pois, enfrentar a seguinte questão: Truman teria agido de forma legal caso tivesse mobilizado as forças militares na Coreia para ajudar o governo do Sul apenas depois da Resolução 83? Ou, dito de outro modo, qual o grau de legitimidade da ONU em relação ao desenho institucional dos Estados Unidos? Essa questão é importante para a análise do caso da Coreia, pois representativo da inflexão da soberania sobre os poderes de guerra nos Estados Unidos após a II Guerra Mundial.

Nesse ponto precisamos regressar ao final da Primeira Guerra Mundial e, após, aos debates congressuais sobre a aprovação da Carta das Nações Unidas. No primeiro caso, um

dos motivos pelos quais a ratificação do Tratado de Versalhes, que também criava a Liga das Nações, foi rejeitada pelo Senado norte-americano em duas oportunidades – 1919 e 1920 – foi o fato de nele não constar cláusula estabelecendo que qualquer envio de tropas norte-americanas no exterior deveria, antes de passar pela decisão da Liga, ser aprovada pelo Congresso (FISCHER, 2004). Nesse assunto, contudo, o presidente Woodrow Wilson se recusou a ceder. Segundo esclarece Pecequilo:

No centro dos temores norte-americanos em relação à Liga, estavam os mecanismos de segurança coletiva que pressupunham ações conjuntas na hipótese de atos agressivos no sistema, em uma abordagem global e representados em seus artigos. Entre esses artigos, os mais frequentemente citados para explicar o desconforto norte-americano são o 10, segundo o qual os Estados se comprometem a proteger todos os membros da Liga contra agressão; o 11, que estabelece que quaisquer guerras e ameaças internacionais dizem respeito a todos os Estados; o 12 e o 15, que submetem disputas entre Estados à arbitragem da Liga; e, talvez o mais crucial, o 16, que registra que a declaração de guerra a um membro significa a declaração a todos, e que todos, sob o comando da Liga, deveriam submeter-se a suas decisões e direcionar a ela seus recursos em caso de enfrentamentos diretos. Com essas demandas, os Estados Unidos, além de terem de correlacionar sua segurança a de outros, também teria que defender estes outros em caso de ameaças, perdendo, assim, sua liberdade de ação, sua capacidade de decidir individualmente quando, como e por que se engajar. (PECEQUILO, 2005, p. 99)

No caso da aprovação da Carta da ONU pelo Senado em 27 de julho de 1945, por 89 votos a favor e apenas 2 votos contra, já havia se desenrolado no âmbito do Congresso esse mesmo debate da pós-Primeira Guerra, ou seja, a garantia de que qualquer utilização da força armada norte-americana sob um mandato da ONU deveria ser precedida por uma autorização do órgão interno detentor desse poder, ou seja, o Poder Legislativo nacional. O artigo 43 da Carta das Nações Unidas foi tributário desse sentimento. Por sua importância histórica para os poderes de guerra, realizamos sua reprodução:

1. Todos os Membros das Nações Unidas, a fim de contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais, se comprometem a proporcionar ao Conselho de Segurança, a seu pedido e de conformidade com o acordo ou acordos especiais, forças armadas, assistência e facilidades, inclusive direitos de passagem, necessários à manutenção da paz e da segurança internacionais.
2. Tal acordo ou tais acordos determinarão o número e tipo das forças, seu grau de preparação e sua localização geral, bem como a natureza das facilidades e da assistência a serem proporcionadas.
3. O acordo ou acordos serão negociados o mais cedo possível, por iniciativa do Conselho de Segurança. Serão concluídos entre o Conselho de Segurança e Membros da Organização ou entre o Conselho de Segurança e grupos de Membros e submetidos à ratificação, pelos Estados signatários, de conformidade com seus respectivos processos constitucionais. (*apud* BYERS, 2007, p. 210)

Note-se que a dinâmica da utilização das forças militares não é de modo algum automática. Ao contrário, só se concretiza, conforme a própria Carta, a partir de uma ratificação, obedecidos aos “processos constitucionais” específicos de cada nação. Isso significa, pois, que a participação dos Estados Unidos na ONU em ações que possam vir a demandar o uso das forças militares nacionais não retira do Congresso seu poder de autorizar guerras, quaisquer que sejam suas naturezas, limitadas ou não. Tal entendimento também restou claro quando da discussão e aprovação, após a ratificação da Carta da ONU, do estatuto denominado *U.N. Participation Act* de 1945 que, em linhas gerais, regulamentava a participação norte-americana nas operações de manutenção e restabelecimento da paz (EAGLETON, 1974). A Seção 6 da lei define que:

O Presidente está autorizado a negociar um acordo ou acordos especiais com o Conselho de Segurança que estarão sujeitos à aprovação do Congresso por lei ou *joint resolution* prevendo os números e tipos de forças armadas, seu grau de preparação e sua localização geral [...] (U.N. PARTICIPATION ACT, 1945, tradução nossa)

A redação é, pois, das mais claras, estabelecendo que o chefe do Executivo possui a liberdade para tomar decisões, no âmbito do Conselho de Segurança, para o uso da força em operações multilaterais; mas que ele não tem o poder de executá-las a partir de sua vontade própria. Para a efetivação, portanto, de uma Resolução como a 83 que autorizava, conforme já referimos, “assistência à República da Coreia quanta for necessária para repelir o ataque armado e para recobrar a paz e segurança internacionais na região”, o que poderia significar inclusive a utilização da força militar, Truman deveria, segundo o *U.N. Participation Act*, ter antes pedido autorização ao Congresso.

O comportamento de Truman de não solicitar autorização congressional para efetivar a Resolução da ONU foi deliberada. O presidente possuía maioria tanto no Senado quanto na Câmara dos Representantes e o contexto da época forjou um virtual consenso da opinião pública em relação à necessidade de intervir na Coreia (HESS, 2001). Se estivesse disposto a pedir autorização prévia ao Congresso, certamente conseguiria.

Mas há um “porém” em toda essa discussão. O raciocínio que desenvolvemos até aqui, ou seja, de que as Resoluções do Conselho de Segurança não são autoaplicáveis e necessitam passar por um processo interno de ratificação pelo Congresso é apenas válido quando se pressupõe que o “processo constitucional” de que trata o artigo 43 da Carta é caracterizado pela necessidade de estatuto legislativo. A administração de Truman, pela análise do caso até agora, não acreditava que o “processo constitucional” nos Estados Unidos era caracterizado

pela necessidade de uma autorização legislativa para que o presidente mobilizasse os militares no exterior. A visão não era essa, sendo lícito afirmar que Truman encontrava na decisão presidencial a propriedade fundante do “processo constitucional” norte-americano. E, assim, se o presidente decide, sem a necessidade de qualquer participação de outros ramos do governo, então parece que as ações de Truman, do ponto de vista dos poderes de guerra, tornam-se compreensíveis. Mais que isso, compreende-se melhor porque o *U.N. Participation Act* foi solenemente ignorado pela administração do democrata, muito provavelmente porque se o “processo constitucional” referido se baseia na decisão do Executivo, particularmente do presidente da República, então tal legislação torna-se uma notável excrecência jurídica. É exatamente nessa interpretação que é dada do “processo constitucional” que encontramos um sinal claro da visão pró-Executivo dos poderes de guerra, bem como de sua institucionalização.

Mas o caso da Guerra da Coreia também foi marcado por um comportamento que poderíamos considerar de “auto engano coletivo” que emanava do presidente. Este “auto engano” tornou-se público na coletiva de imprensa que Harry Truman concedeu no dia 29 de junho, a primeira após a agressão da Coreia do Norte.

O quinto jornalista a interpelar o presidente realizou duas importantes questões:

P. Sr. Presidente, todo mundo está se perguntando neste país: estamos ou não em guerra?

O PRESIDENTE. Não estamos em guerra.

P. Sr. Presidente, outra pergunta que está sendo perguntada é, vamos utilizar forças terrestres na Coreia?

O PRESIDENTE. Sem comentários a esse respeito. (PUBLIC PAPERS 1950, 1965, p. 503, tradução nossa)

Truman responde de maneira objetiva à primeira pergunta, dizendo que o país não estava em guerra; mas, ao mesmo tempo, nada diz sobre a utilização de tropas terrestres na Coreia, possivelmente porque esse assunto estava sendo discutido entre seus assessores civis e militares (a ordem para o uso de tropas terrestres seria dada no dia 30 de junho). O 11º jornalista pediu que Truman reafirmasse o que havia dito momentos antes, ou seja, que não havia guerra. “Não estamos em guerra”, sentenciou o democrata. Esse mesmo profissional, na tentativa de explorar qual o *status* atual do país a partir da eclosão do conflito na Coreia, fez uma última pergunta, que transcrevemos:

P. Sr. Presidente, seria correto chamar isso, contrariamente à sua explicação, de ações policiais sob responsabilidade das Nações Unidas?

O PRESIDENTE. Sim. Isso é exatamente a que se resume. (PUBLIC PAPERS 1950, 1965, p. 504, tradução nossa)

Não era, pois, guerra, mas sim uma “ação policial sob responsabilidade da ONU”. Não se tratava, na visão do presidente, de uma participação baseada unicamente nos interesses dos Estados Unidos, mas sim servindo aos interesses das Nações Unidas, fazendo cumprir o pacto de defesa coletiva entre seus membros. O argumento aqui é fortemente retórico, uma vez que a negação do *status* do conflito coreano como uma guerra significava que o presidente não necessitaria declarar guerra, conforme prevê a Constituição, o que demandaria que o presidente devesse submeter seu pedido ao Congresso.

Na manhã do dia 30 de junho Truman reuniu-se novamente com líderes partidários do Congresso, os atualizando em relação às medidas adotadas por sua administração sobre a Coreia. Na ocasião, segundo os registros da reunião na Casa Branca:

O presidente anunciou que ele havia autorizado a Força Aérea dos Estados Unidos a realizar missões em alvos militares específicos no norte da Coreia onde quer que militarmente necessário, e havia ordenado um bloqueio naval na costa coreana inteira. O General MacArthur foi autorizado a utilizar algumas unidades terrestres de apoio. (PUBLIC PAPERS 1950, 1965, p. 513, tradução nossa)

Não havia qualquer dúvida de que Truman, muito embora sustentasse um discurso de que estava agindo com mandato da ONU, estava no controle das operações, inclusive já ordenando que o poderio aéreo norte-americano alastrasse sua atuação para além do Paralelo 38, incidindo militarmente em território do Norte. Do ponto de vista de ordens militares, em um documento *top secret* emitido pelo *Joint Chiefs of Staff* ao comandante-em-chefe do Extremo Oriente general Douglas MacArthur, no dia 29 de junho às 18h59min, condensava e atualizada as decisões do presidente para a atuação das forças militares norte-americanas na Coreia. Em apoio às Resoluções 82 e 83 do Conselho de Segurança, as instruções a MacArthur eram as seguintes:

- a) Empregar as forças disponíveis do Extremo Oriente para, com força máxima, ajudar as forças da Coreia do Sul a atacar alvos militares e permitir que aos republicanos “remover da Coreia do Sul as forças da Coreia do Norte” (FOREIGN RELATIONS, 1976, p. 240, tradução nossa);
- b) Autorização para empregar as tropas de combate do exército e das forças em serviço para “assegurar a retenção de uma base portuária e aérea na região de Pusan-Chinhae” (FOREIGN RELATIONS, 1976, p. 240, tradução nossa);



- c) “Por ação naval e aérea”, MacArthur deveria defender Formosa contra “invasão ou ataque de Comunistas chineses” de modo que a ilha não fosse usada como base de operações contra “o continente chinês por nacionalistas chineses” (FOREIGN RELATIONS, 1976, p. 240, tradução nossa);
- d) A Sétima Frota, já em movimento, foi colocada sob o controle do general;
- e) Autorização “para estender as operações na Coreia do Norte adentro contra bases aéreas, depósitos, coluna de tropas e outros tais alvos puramente militares” (FOREIGN RELATIONS, 1976, p. 241, tradução nossa), ou seja, determinando uma atuação mais alargada das forças militares norte-americanas, para além do 38º Paralelo;
- f) Por fim, consta a autorização para o general enviar à Coreia “quaisquer munições e suprimentos de recursos à sua disposição que se julgarem necessários” (FOREIGN RELATIONS, 1976, p. 241, tradução nossa), ou seja, ajuda basicamente irrestrita.

A transmissão dessas medidas cinco dias após a agressão do Norte contra o Sul sinalizava que o conflito já havia assumido outro patamar, pelo menos no envolvimento dos Estados Unidos. Note-se que há, a partir das autorizações para o general MacArthur, um forte incremento da participação dos Estados Unidos na península coreana, inclusive cruzando-se os limites territoriais dos dois países. Pela linguagem empregada no documento do *Joint Chiefs of Staff* haveria uma clara utilização das forças armadas no exterior, inclusive com, por exemplo, o bloqueio a portos e ação bélica a partir da plataforma naval e aérea. Nada disso, contudo, configurava uma “guerra”, conforme o discurso oficial do governo.

No dia 30 de junho, uma nova decisão presidencial reforçava a noção de que o país estava em guerra e que o presidente estava tomando medidas para utilizar a força militar no exterior, em ampla escala, sem qualquer autorização legislativa prévia. Às 9h30min da manhã, em um encontro do presidente com seus secretários de Estado e de Defesa, e alguns poucos oficiais, Truman, conforme os registros, “decidiu enviar forças terrestres americanas à Coreia além do Equipe de Combate do Regimento já autorizado e também para estabelecer um bloqueio naval da Coreia do Norte” (FOREIGN RELATIONS, 1976, p. 255, tradução nossa). Essa medida estava em claro desrespeito à Cláusula da Guerra, tal qual interpretada no

Capítulo I da tese. O despacho de tropas terrestres para combater na Coreia coroava outras medidas já tomadas anteriormente e que convergiam no sentido de levar o país para a atuação em uma guerra no exterior, mesmo que isso fosse permanentemente negado pelo presidente. Aproximadamente às 11 da manhã o presidente reuniu-se com líderes congressistas para relatar o desenvolvimento no conflito coreano e para informar sua decisão de autorizar uma ação militar mais efetiva por parte do general MacArthur. Os registros não indicam qualquer constrangimento dos líderes partidários para com as medidas do presidente que, em grande medida, evacuavam o sentido e o espírito da Cláusula da Guerra.

No dia 06 de julho, em pleno andamento do conflito, inclusive com a presença de forças terrestres combatendo na Coreia, o presidente Truman concedeu nova entrevista coletiva. No encontro, um jornalista se referiu a uma notícia de um jornal do dia que indicava que 40 batalhões seriam chamados para ação com o fito de auxiliar o trabalho de MacArthur. Como resposta, Truman disse que:

O PRESIDENTE. Há uma enorme quantidade de especialistas em assuntos militares neste país que sabem exatamente o que deve ser feito, e esta medida não foi discutida pelas pessoas que teriam a autoridade para fazê-lo. (PULIC PAPERS 1950, 1965, p. 518, tradução nossa)

Note-se que o primado é a estrutura militar em detrimento, por exemplo, do Poder Legislativo. Não há qualquer referência em relação a este, o que indica que estaria terminantemente ausente das discussões sobre a mobilização de quatro dezenas de batalhões. Sua não participação, nesse sentido, significa uma interpretação presidencial de que, caso fosse necessário, e consultadas as fontes militares, Truman, exercendo seu papel executivo, poderia chamar para a ação milhares de homens sem qualquer autorização congressional prévia.

Ainda na coletiva esse mesmo jornalista questionou o presidente se ele teria algum plano para convocar a Guarda Nacional. Truman disse que não, mas deixando claro um aspecto: “Eu tenho a autoridade, mas não tenho planos nesse sentido” (PULIC PAPERS 1950, 1965, p. 518, tradução nossa). Novamente aqui nenhuma referência em relação ao papel do Congresso dentro desse processo de mobilização das forças armadas para combater no exterior. Por fim, a imprensa questionou o democrata sobre se ele possuía planos para solicitar ao Congresso fundos adicionais, pelo que o presidente disse que até aquele momento não havia nenhuma inclinação de seu governo nesse sentido. Ou seja, até então utilizava as forças a seu comando de modo discricionário, sequer pedindo fundos para fazê-lo, de modo que utilizava o próprio orçamento militar para empregar a força no exterior. Quando, contudo, o

cofre ficou vazio, Truman solicitou suplementação financeira ao Congresso, mas jamais buscou a autorização para a mobilização das tropas que seria realizada mais à frente no esforço da “ação policial”.

Vale destacar que a “ação policial” na Coreia ganhou seu “xerife” no dia 8 de julho, com a nomeação do general MacArthur como comandante do comando unificado criado por resolução da ONU aprovada no dia anterior. Os norte-americanos (leia-se presidente Harry Truman) assumiam de modo oficial o comando das operações, mas sob o mandato do Conselho de Segurança. Isso ajudava a tergiversar sobre o mais adequado *status* dos Estados Unidos na península, ou seja, de sua participação em mais uma guerra no exterior. “Guerra”, contudo, continuava sendo um tabu. Na coletiva de imprensa concedida por Truman em 13 de julho, um repórter, após perguntar sobre os rumores existentes de que nas próximas semanas o Executivo poderia solicitar recursos para gastos militares adicionais, questionou o presidente se “isto” ainda era uma ação policial. Truman disse que “sim, ainda é uma ação policial” (PUBLIC PAPERS 1950, 1965, p. 522, tradução nossa).

Ainda na ausência de um comunicado mais consolidado sobre a situação na Coreia, outro jornalista pediu ao presidente se algum planejamento estava sendo empreendido no sentido de informar o Congresso ou a população sobre a participação dos Estados Unidos no conflito asiático. Truman disse que a medida estava sendo considerada, mas que “nenhuma decisão foi tomada” (PUBLIC PAPERS 1950, 1965, p. 523, tradução nossa). Isso apenas foi efetivamente concretizado no dia 19 de julho.

Naquela quarta-feira, 19 de julho e quase um mês após a agressão do Norte sobre o Sul, o presidente primeiro entregou uma “mensagem especial” ao Congresso e, à noite, falou à nação em pronunciamento transmitido pelo rádio e pela televisão. O texto enviado ao Congresso é naturalmente mais extenso que aquele destinado aos cidadãos norte-americanos. Poderíamos afirmar que o último é um resumo articulado e didático do primeiro, de modo a persuadir a opinião pública sobre a necessidade das medidas que já estavam sendo adotadas.

Na mensagem especial ao Congresso Truman deixa claro sua intenção desde o primeiro parágrafo:

Também estou apresentando ao Congresso minhas visões em relação ao significado destes eventos [ações das Nações Unidas na Coreia] para esta Nação e para o mundo, e certas recomendações para ação legislativa que eu acredito que devam ser tomadas neste momento. (PUBLIC PAPERS 1950, 1965, p. 527, tradução nossa)

Este se constitui, pois, no primeiro gesto de interação formal com o Congresso como um todo. Saliente-se que conversas informais, com líderes congressistas ocorrendo até a Casa Branca, foram registradas, mas em todo o processo o Legislativo foi alijado de sua construção, ou de seu controle. É apenas em 19 de julho que Truman se comunica com o Poder Legislativo enquanto instituição, após já ter ordenado o uso da força militar na península Coreana. No documento, Truman, uma vez mais, expressa uma espécie de “arrogância presidencial” que se tornaria típica de muitos dos presidentes que o sucederem em Washington. Ele mostra-se, sobretudo, um “decisor”, um “soberano” em relação à crise. No documento entregue ao Congresso, Truman mescla suas decisões já tomadas com algumas recomendações para os legisladores e que, nesse sentido, deveriam ser transformadas em leis.

#### Autorizações

- *Envio de mais homens* – Truman diz que é necessário enviar para o *front* contingentes adicionais de homens, equipamentos e suprimentos para o comando do general MacArthur. Em realidade, o presidente já havia dado essa autorização.
- *Gastos militares* – A “situação mundial”, salientava Truman, requeria o “acréscimo substancial” do tamanho e dos materiais logísticos das forças armadas norte-americanas “além e acima dos acréscimos que são necessários na Coreia”. Tendo em vista esse contexto, nas palavras de Truman, “eu autorizei o Secretário de Defesa a ultrapassar a força de pessoal militar orçada para o Exército, a Marinha e a Força Aérea” (PUBLIC PAPERS 1950, 1965, p. 532, tradução nossa).
- *Guarda Nacional e Reservistas* – O presidente também havia autorizado o Secretário de Defesa a ativar o *Selective Service System*, que possibilitaria o aumento dos homens nas Forças Armadas nacionais. Além disso, as necessidades da Coreia em termos de soldados deveriam ser resolvidas a partir da ativação de unidade da Guarda Nacional e de reservistas das três Forças. Note-se que as medidas de Truman aumentavam o efetivo militar norte-americano, o que, conforme prevê a Constituição, deveria passar por deliberação legislativa.

#### Recomendações legislativas

- *Limite do tamanho das forças militares* – Uma das heranças da Segunda Guerra Mundial foi a diminuição do contingente de norte-americanos em serviço militar ativo. Essa, pois, era agora uma das preocupações do presidente, uma vez que a conjuntura exigia um aumento das forças, mas ao mesmo tempo limites legais para o tamanhos das forças militares existiam. Nesse sentido, o presidente recomendava que esses limites fossem, pelo Congresso, removidos. Na expressão do presidente: “muitos de nossos jovens estão no campo de batalha agora ou logo estarão” (PUBLIC PAPERS 1950, 1965, p. 533, tradução nossa).
- *Rubricas suplementares* – Na narrativa presidencial o aumento das forças armadas e o consequente acréscimo de suprimentos e equipamentos para mantê-las a partir dessa expansão viria a “exigir apropriações adicionais” (PUBLIC PAPERS 1950, 1965, p. 533, tradução nossa). Truman avisava, desde já, o Congresso que nos próximos dias estaria enviando solicitações de dotações orçamentárias extras na ordem de 10 bilhões de dólares para serem destinadas “às necessidades das nossas forças militares”.
- *Alocação de materiais* – O presidente também recomendou que “o Congresso agora promulgue leis autorizando o governo a estabelecer prioridades e alocar materiais que forem necessários para promover a segurança nacional” (PUBLIC PAPERS 1950, 1965, p. 193, tradução nossa). Note-se que a recomendação é de interferência do Estado na economia, o que significaria, conforme consta na mensagem, a limitação do uso de determinados materiais para propósitos não essenciais, o que denota um conceito de uso eficiente dos recursos limitados, típico de momentos de crise e emergência.
- *Consequências do gasto militar* – A administração estava consciente de que o aumento da demanda causada pela expansão dos programas militares, em um contexto doméstico de expansão da renda, deveria vir acompanhada de “medidas compensatórias”, especialmente para conter a pressão inflacionária. Nesse sentido, além de restringir o acesso dos cidadãos a determinados bens (cuja produção deveria se direcionar para o esforço incremental das forças armadas), o governo de Truman iria enviar ao Congresso projeto de aumento de impostos (considerado pelo presidente como uma “arma básica” para conter a pressão inflacionária gerada pelo gasto

público) e também propunha que o Congresso autorizasse o controle do crédito ao consumidor como forma de conter a economia. Por fim, o presidente também recomendava ao Congresso a autorização para que empréstimos fossem permitidos para fins da produção de materiais relacionados à defesa nacional.

Das autorizações e recomendações elencadas pode-se tirar uma conclusão que pareceria óbvia, não fosse o esforço da administração de Truman em escamoteá-la: trata-se de medidas intencionais de preparação do país para uma guerra, para sua participação em um conflito internacional de médio ou longo prazo com a utilização de tropas. O interessante é que o país se preparava para a guerra sem estar formalmente em “guerra”, mas apenas cumprindo uma “ação policial”, conforme frisado pelo presidente em distintas ocasiões.

Note-se, ademais, que na sucessão dos parágrafos do comunicado ao Congresso, primeiro o presidente destaca suas ordens (“eu ordenei mais tropas”, por exemplo) para apenas depois tratar de algum tipo de autorização do Congresso, limitada ao financiamento do conflito. Isso fortalece a interpretação pró-Executivo dos poderes de guerra, uma vez que Truman em momento algum trata de um pedido de autorização legislativa para permanecer com as tropas no exterior, para aumentar a mobilização dos batalhões, para chamar os reservistas à ativa, enfim, para autorizá-lo a utilizar da força militar no exterior, mesmo que isso significasse seguir uma diretiva da ONU (que, conforme já salientamos, não é autoaplicável). Restaria ao congresso o *check* dos fundos, exercitando seu poder de *purse*. Este é, pois, o argumento nuclear da visão pró-executivo, ou seja, o de que os *Framers* estabeleceram um sistema de poderes de guerra flexível, com liberdade para o presidente autorizar o uso da força militar no exterior por sua própria autoridade, cabendo ao Congresso, *post ante*, o controle dos fundos da decisão do presidente (YOO, 2005; LEHMAN, 1992).

Yoo (2005), o maior expoente teórico da corrente pró-Executivo dos poderes de guerra, volta ao regime inglês do século XVIII para sustentar uma posição que é, nas entrelinhas, também encontrada nas ações de Truman. Para o autor, assim como na Inglaterra do século XVIII, nos Estados Unidos o poder de *purse* e o da *sword* estavam em mãos diferentes, o primeiro com o Legislativo e o segundo com o Executivo, daí se concluindo que a Cláusula da Guerra não seria um meio de controlar o presidente, sequer de se supor que guerras apenas poderiam começar depois de declaradas ou autorizadas pelo corpo legislativo da nação. Como sustenta Yoo (2005), na Inglaterra os poderes de guerra do rei eram limitados unicamente pela autorização financeira do Parlamento, sendo que o monarca poderia iniciar conflitos a qualquer momento, cabendo aos representantes legislativos a decisão de cortar ou

não os fundos para a continuação das batalhas. Isso também, na visão pró-Executivo, deveria ocorrer nos Estados Unidos, trocando-se apenas o rei pelo presidente. Diz ele:

A Constituição claramente confere ao plenário do Congresso o controle sobre todo o financiamento e a promulgação de leis. *Simplesmente ao recusar-se a fazer qualquer coisa*, ao não agir afirmativamente no sentido de votar sobre financiamento ou para promulgar leis. O Congresso pode bloquear iniciativas presidenciais em nossas relações internacionais. Sem financiamento para as forças armadas, por exemplo, presidentes carecerão das armas para a guerra. Portanto, os poderes de apropriação e o poder para aumentar as forças armadas dão ao Congresso um *check* suficiente nos poderes de fazer guerra do presidente. (YOO, 2005, p. 22, tradução nossa)

No raciocínio da corrente teórica pró-Executivo, o controle dos fundos seria uma das únicas formas de controle sobre o poder de guerra presidencial, exercido usualmente após a tomada de decisão do presidente. Esse momento posterior se daria quando da análise dos pedidos executivos de fundos para a continuidade das ações militares no exterior. Nessa instância, destaca Yoo (2005, p. 22, tradução nossa), o “Congresso pode considerar inteiramente os méritos da guerra, e pode facilmente evitar hostilidades simplesmente ao recusar a apropriação de um único dólar”. A decorrência desse tipo de pensamento é a de que uma vez aprovados recursos para, por exemplo, uma guerra não declarada em andamento, isso significaria, por parte dos congressistas, a votação do mérito da guerra, uma espécie de “autorização *a posteriori*”. Desse ponto de vista, no caso coreano, que não mereceu qualquer pedido de autorização por parte do presidente, seu mérito fora julgado pelo Legislativo quando da aprovação de uma suplementação de 10 bilhões de dólares para o Departamento de Defesa referente ao ano fiscal de 1951, e solicitada pelo presidente em 24 de julho de 1950.

O controle dos fundos trata-se, na verdade, de uma falta de controle em relação ao poder presidencial quando se trata de questões ligadas à utilização das tropas no exterior. Isso porque o ato congressional de cortar fundos para batalhas - pouco frequente<sup>35</sup> após a Guerra da Coreia (e, em alguns casos, até mesmo desrespeitado pelo presidente) – significa deixar à mercê as tropas, muitas vezes combatendo em nações distantes.

---

<sup>35</sup> O estudo de Grimmett (2007) assinala as ocasiões, desde 1970, em que o Congresso cortou fundos para campanhas militares do presidente. Destacamos o corte de fundos no Camboja, aprovado em 1970 e parcialmente obedecido pelo presidente, na Indochina em 1973 e na Somália em 1994. Em 1994 o Congresso proibiu expressamente qualquer participação norte-americana em Ruanda, havendo sido cumprida pelo presidente; ao contrário da Somália, essa diretiva legislativa foi aprovada antes de o presidente mobilizar as tropas. O Congresso, segundo Grimmett (2007), também se utilizou da restrição de fundos para prevenir atividades de natureza paramilitar, como no caso de Angola em 1976, e na Nicarágua em 1984 com a proibição do apoio presidencial aos adversários do governo daquele país, os “contras”.

Agregue-se a essa questão o fato de que os congressistas americanos devem prestar contas aos seus distritos eleitorais, o que faz com que muitas vezes sejam impelidos a aprovar fundos, uma vez que as consequências eleitorais poderiam ser desastrosas do ponto de vista de sua sobrevivência política. Também está inserido aqui o controle parlamentar que o presidente possui sobre o Congresso e, no caso de Truman, ele possuía apoio bicameral majoritário, o que também acabou barrando qualquer tentativa de corte do financiamento de sua dita “ação policial”.

Um fator também interligado aos mencionados é o de que, especialmente no início, usualmente as operações militares norte-americanas recebem uma significativa aprovação popular, o que significa, em termos práticos, que cortar fundos é ir de encontro à opinião pública doméstica. No caso coreano, por exemplo, a aprovação da intervenção norte-americana mereceu amplo apoio popular. Conforme os dados de distintos institutos de pesquisa compilados no trabalho de Mueller (1973), em julho de 1950 três em cada quatro norte-americanos avaliavam que a decisão de enviar tropas norte-americanas para estancar a invasão comunista da Coreia do Sul fora a mais correta. Em setembro do mesmo ano, a aprovação do envio elevou-se para 81%, com Truman terminando o ano de 1950 ainda com a maioria dos cidadãos (55%, na pesquisa de dezembro) apoiando sua decisão. Em um cenário de tal tipo, como ser contra o presidente, por exemplo, negando fundos? Ou, dito de uma forma mais crítica: como parar um presidente que vai à televisão para tratar de uma situação de segurança nacional que exige medidas preparatórias para um conflito militar de médio ou longo prazo e de grande mobilização militar, sem que o vocábulo “guerra” seja mencionado, quando se sabia que era exatamente disso que Truman estava tratando?

Afora essa visão de que o lugar reservado ao Congresso nesse esforço nacional para a “ação policial” era precisamente o do controle dos fundos, por mais disfuncional que fosse, havia outro argumento ordenador da atuação presidencial no caso que estamos analisando. Ele foi publicizado a partir de um memorando do Departamento de Estado datado ainda de 3 de julho de 1950 e que denominado de “Autoridade do Presidente para Repelir o Ataque na Coreia” tinha como escopo apresentar as bases da autoridade do presidente para sua atuação na Coreia. Trata-se de um panfleto pró-Executivo dos mais influentes, uma vez que produziu um precedente, o que denominamos de “grande precedente coreano. Há algumas questões a serem apreciadas nesse documento que, afinal, coroa os elementos distintivos de nosso estudo de caso.

A principal razão (ou, argumento) apresentada está relacionada à Cláusula do Comandante-em-chefe, já tratada primeiro Capítulo da tese. “O Presidente, como



Comandante-em-Chefe das Forças Armadas dos Estados Unidos, tem controle integral sobre a sua utilização”, diz o memorando (DEPARTMENT OF STATE, 1950, p. 173, tradução nossa). Este “controle completo” do presidente sobre o poderio militar estaria, pois, baseado na segunda seção do Artigo II da Constituição. Combinado a esse dispositivo, o presidente “também tem a autoridade para conduzir as relações exteriores dos Estados Unidos”. A expressão mais tangível desse seu poder se traduziria pela constatação provada empiricamente de que “desde o início da história dos Estados Unidos, ele tem utilizado, em várias ocasiões, esses poderes de enviar forças armadas ao estrangeiro”.

Para o caso coreano o memorando constrói uma narrativa segundo a qual uma ação contra os dispositivos da Carta das Nações Unidas seria uma “ação contra os interesses dos Estados Unidos”, uma vez que a “preservação da paz no âmbito da Carta é uma pedra angular da política externa americana” (DEPARTMENT OF STATE, 1950, p. 176, tradução nossa). Nestes termos, conclui o memorando:

Esses interesses dos Estados Unidos são interesses que o presidente como Comandante-em-Chefe pode proteger pelo emprego das Forças Armadas dos Estados Unidos sem uma declaração de guerra. Foram tais interesses que a ordem presidencial de 27 de junho protegeram. Essa ordem estava dentro da sua autoridade como Comandante-em-Chefe. (DEPARTMENT OF STATE, 1950, p. 177, tradução nossa)

O argumento aqui detectado é o de que a Cláusula do Comandante-em-Chefe seria aplicável por si mesma, não necessitando ser combinada com a Cláusula da Guerra. Ou seja, o processo constitucional para utilização das forças armadas norte-americanas no exterior não passaria por dois momentos (a autorização congressual e, depois, a mobilização dos efetivos através do comando do presidente), mas apenas por um singular, ou seja, a própria decisão do presidente. Com efeito, a Cláusula da Guerra torna-se uma excrescência institucional superada pelo poder do presidente enquanto Comandante-em-Chefe. O texto do memorando escrito há mais de sessenta anos tem um sentido idêntico do que escreveu Yoo (2002), já no início do século XXI:

O poder do Congresso de declarar guerra *não* pode ser considerado como o único poder para iniciar hostilidades, porque o comandante-em-chefe e as cláusulas do Poder Executivo sustentam que apenas o presidente possui o poder de conduzir operações militares, e, portanto, um veto funcional sobre qualquer esforço congressual para iniciar uma guerra. (YOO, 2002, p. 32, tradução nossa)

No documento produzido pelo Departamento de Estado é dito, de modo direto, que “o poder do Presidente de enviar as Forças Armadas para fora do país não é dependente de

autorização congressional” (DEPARTMENT OF STATE, 1950, p. 173, tradução nossa), o que invalidaria a Cláusula da Guerra, já que o presidente poderia agir de modo unilateral, sem um *check*, tornando-se um *soberano*, aquele quem tem o poder para decidir sobre determinada questão. Foi assim, sem dúvida, como Truman se comportou nos momentos de decisão sobre o conflito na Coreia.

Em boa parte do memorando há um esforço para convalidar a interpretação segundo a qual o presidente possui um poder inerente para utilizar as forças armadas sob seu comando no exterior. Volta-se particularmente para a história, conforme demonstra a reprodução deste trecho do documento:

Os Estados Unidos têm, ao longo de sua história, sob ordens do Comandante-em-Chefe das Forças Armadas e sem autorização congressional, agido para evitar atos violentos e ilegais em outros Estados e privando os Estados Unidos e seus cidadãos dos benefícios de tal paz e segurança. (DEPARTMENT OF STATE, 1950, p. 174, tradução nossa)

A história, por assim dizer, legitimaria ações militares no exterior decididas pelo presidente e sem autorização congressional prévia. Os autores do documento chegam a tratar esse expediente como “o poder tradicional do Presidente para utilizar as Forças Armadas dos Estados Unidos sem consultar o Congresso” (DEPARTMENT OF STATE, 1950, p. 174, tradução nossa). A estratégia discursiva adotada é listar e comentar alguns dos casos em que o presidente enviou forças militares para o exterior sem autorização legislativa, como na Rebelião dos Boxers em 1900, ou na mobilização pré-guerra de Roosevelt em 1941 – aliás, em nenhum momento cita-se ou se faz referência às declarações de guerra aprovadas pelo Congresso durante a história do país, tampouco as ocasiões em que os parlamentares autorizaram o presidente a utilizar-se da força militar de modo limitado no exterior. Mais que isso: para corroborar o “poder tradicional” do presidente resgata-se uma lista, já publicada nos anais do Congresso em 1941, em que constam 85 instâncias em que o presidente mobilizou as forças armadas do país sem qualquer mandato legislativo. A julgar pela importância que é dada à lista, ela provaria que a Cláusula da Guerra não faria parte do processo institucional do uso da força nos Estados Unidos. Da lista, tenta-se tirar uma lição para o caso coreano. Para o Departamento de Estado:

É importante analisar os propósitos pelos quais o Presidente como Comandante-em-Chefe tem autorizado o envio de tropas americanas ao estrangeiro. Em muitos casos, evidentemente, as Forças Armadas têm sido utilizadas para proteger vidas americanas e propriedades específicas. Em outros casos, no entanto, as forças dos Estados Unidos têm sido utilizadas no amplo interesse da política externa americana, e sua utilização

poderia ser caracterizada como participação na ação policial internacional. (DEPARTMENT OF STATE, 1950, p. 174, tradução nossa)

Para conformar o caso coreano à interpretação proposta evapora-se qualquer tipo de comparação, a tal ponto de igualar-se, por exemplo, o envio de poucas dezenas de tropas ao Panamá em 1860 (conforme o item número 21 da lista contida no memorando) com o propósito de “restaurar a ordem após uma insurreição”, com o envio de milhares de soldados, navios e aeronaves de guerra em junho de 1950, como se viu na Coreia. Seria possível tal comparação?

O efeito dessa comparação possibilitada pelo conteúdo do memorando é que, com a “ação policial” na Coreia, o alegado “poder tradicional” do presidente não encontraria mais peias. O exercício do poder presidencial de guerra, assentado na Cláusula do Comandante-em-Chefe, não mais se restringiria ao envio, conforme vimos no Capítulo I, de simples contingentes de marines para terras próximas ou distantes a fim de realizar evacuações ou defender propriedades e interesses dos Estados Unidos. A partir da Guerra da Coreia, e este é um de seus desdobramentos mais importantes do ponto de vista do futuro, pareceu que todos os limites haviam sido rompidos, trazendo uma institucionalização dos poderes de guerra do presidente, um processo que já vinha se insinuando na primeira metade do século XX, quando momentos de exceção à aplicação da Cláusula da Guerra se tornaram mais frequentes, interrompendo um ritmo de sua maior observância nos séculos XVIII e XIX.

Mas o exercício de um amplo poder de guerra presidencial foi aprofundado por Truman quando, no dia 16 de dezembro de 1950, após a entrada da China no conflito asiático, decretou um estado de emergência nacional nos Estados Unidos. Uma declaração de tal tipo empoderava o presidente a partir da ativação de uma série de legislações acumuladas ao longo da extensa história de emergências norte-americana. Na década de 1950 não havia ainda a Lei de Emergência Nacional, aprovada em 1976. Uma Comissão do Senado, por exemplo, em 1973 identificou 470 provisões de leis federais delegando autoridade extraordinária a presidentes em tempos de emergência nacional (RELYEA, 2007). A decretação de emergência nacional, que é um direito presidencial, não sendo necessária uma aprovação prévia do Legislativo, se insere na estratégia de Truman de continuar com a “ação policial” na Coreia sem que se recorresse a uma declaração de guerra.

Há, pois, diferenças entre a decretação de um estado de emergência nacional e uma declaração de guerra. A diferença está basicamente no controle, uma vez que uma emergência é decidida pelo presidente, não precisa ser aprovada pelo Congresso (mesmo que ele tenha o poder para extingui-la) e sua duração é limitada (um ano e podendo ser renovada

indefinidamente, segundo a Lei de 1976). Uma declaração de guerra, por sua vez, precisa ser autorizada e votada pelo Congresso, não havendo uma data para seu término. Truman, fiel a seu argumento de que na Coreia não se tratava de uma guerra, continuava sem pedir qualquer autorização para o Congresso e taticamente decretou a emergência nacional em função da escalada do conflito na península coreana.

A decisão de Truman se deu através da Proclamação 2914. Segundo consta neste documento:

*Agora, portanto, eu, Harry S. Truman, presidente dos Estados Unidos da América, proclamo a existência de uma emergência nacional, que requer que as defesas militar, naval, aérea e civil deste país sejam fortalecidas tão rapidamente quanto possível com a finalidade de podermos estar preparados para repelir todas e quaisquer ameaças contra nossa segurança nacional e para cumprir nossas responsabilidades nos esforços que estão sendo feitos através das Nações Unidas e por outros meios para gerar uma paz duradoura. (TRUMAN, 1950a, tradução nossa)*

Um dia antes o presidente havia realizado um pronunciamento na televisão e no rádio avisando a população norte-americana sobre a emergência nacional (TRUMAN, 1950b, tradução nossa). Ele detalhou porque seria necessária uma expansão da força militar do país, e em que condições ela se realizaria. Em primeiro lugar, Truman assinalava que país iria “continuar a apoiar, e se necessário defender com armas, os princípios das Nações Unidas - os princípios de liberdade e justiça”, que “continuaremos a trabalhar com as outras nações livres para fortalecer nossas defesas conjuntas” e que “construiremos nosso próprio Exército, Marinha, e Força Aérea, e faremos mais armas para nós mesmos e para os nossos aliados”. O presidente também acentuava que “o perigo que enfrentamos existe não apenas na Coreia” e que, em função disso, “a segunda coisa que faremos é aumentar nossos esforços, com outras nações livres, para construir defesas contra agressões em outras partes do mundo. Ao lidarmos com a crise coreana, não vamos ignorar o perigo de agressões em outros lugares”.

O discurso de Truman também se referia a uma medida particularmente encontrada em momentos de guerra do país, a saber, o crescimento do contingente militar. A tendência de decréscimo de tropas foi revertida a partir de junho quando a Guarda Nacional e os Reservistas foram chamados para combater na Coreia. Mas, segundo Truman, as circunstâncias impunham uma expansão ainda maior da força militar do país:

*Em 25 de junho, quando os Comunistas invadiram a República da Coreia, tínhamos menos de 1 milhão de homens e mulheres no nosso Exército, Marinha e Força Aérea. Hoje, a força militar chegou a 2,5 milhões. Nosso próximo passo é aumentar o número de homens e mulheres na ativa para perto de 3,5 milhões.*

Eu determinei às Forças Armadas que atinjam isso o quanto antes possível. O Exército e a Marinha atingirão o objetivo em poucos meses. A Força Aérea levará um pouco mais de tempo. Além desses homens e mulheres na ativa, temos ainda cerca de 2 milhões na Guarda Nacional e na Reserva passíveis de serem chamados. (TRUMAN, 1950b, tradução nossa)

No dia 18 de dezembro, já com o país em declarada emergência nacional, Truman enviou uma carta aos presidentes da Câmara e do Senado solicitando mais poderes emergenciais, sobretudo para que o poderio militar do país se expandisse em um ritmo acelerado. Reconhecia que “à medida que nosso programa de mobilização avança, não haverá mais necessidade para autoridade legislativa adicional”, sendo que “uma quantidade de propostas para uma nova legislação estão sendo estudadas neste momento pelo Poder Executivo, e eu espero transmitir recomendações ao Congresso de tempo em tempo para legislações de emergência à medida que se tornarem necessárias” (TRUMAN, 1950c, tradução nossa).

Duas medidas, em particular, foram mencionadas pelo presidente como necessárias. A primeira legislação a ser votada seria a reativação do *Title I* da *War Powers Act* de 1941, que deu ao presidente, durante a Segunda Guerra Mundial, poderes emergenciais de reorganização (TRUMAN, 1950c). A mobilização pretendida pelo presidente, e em parte já em andamento, “requer que o Presidente esteja apto a adaptar de tempos em tempos, por ação ágil do Executivo, a organização do Poder Executivo”. “Deve-se prover autoridade clara para o estabelecimento de tais agências de defesa quanto forem exigidas, para coordenar, consolidar, transferir e utilizar agências e comandantes existentes, e reordenar funções e funcionários do Governo”, sustentava o presidente. Truman remetia ao exemplo da Segunda Guerra quando os dispositivos da legislação “foram usados extensivamente em questões de importância vital para os esforços de guerra”. O cenário era, em grande medida, similar ao dos anos 1940, sendo necessária maior discricionariedade do presidente para fazer avançar o programa de defesa do país. O caráter temporário das medidas foi também assinalado pelo presidente, realçando a comparação com a Segunda Guerra:

Como foi o caso com a 2ª Guerra Mundial, esses poderes não serão usados para fazer mudanças permanentes na organização do Governo. As mudanças que serão feitas sob essa autoridade serão de natureza temporária, para o propósito de promover os esforços de defesa. Quando a emergência tiver terminado, as agências afetadas serão revertidas ao seu status atual a menos que novas ações sejam tomadas pelo Congresso. (TRUMAN, 1950c, tradução nossa)

A segunda medida solicitada por Truman era a ativação do *Title II* da *War Powers Act*, que estabelecia medidas emergenciais em relação à contratação de bens e serviços durante o esforço de guerra. O presidente já admitia ter, com a declaração de emergência nacional, alguma ingerência sobre os contratos em negociação, mas que “há uma dúvida considerável quanto a se a autoridade existe agora para modificar contratos depois que eles já tiverem entrado em vigor” (TRUMAN, 1950c, tradução nossa).

Em que pese as medidas terem sido aprovadas pelo Congresso posteriormente, o que chama a atenção é o fato de que Truman pede poderes de guerra sem estar em uma guerra ou, mais apropriadamente, estando a negar que o conflito na Coreia fosse uma guerra. Fazia isso para reafirmar seus poderes como comandante-em-chefe. Um Congresso dócil, que não apresentou grande reação às decisões unilaterais de junho, tampouco teve a pretensão de não fornecer mais poderes emergenciais ao presidente, uma vez que as tropas já estavam em campo de batalha e que a China, considerado pelos congressistas como o maior satélite da União Soviética, ao participar das hostilidades, poderia empurrar o mundo para uma possível Terceira Guerra Mundial. Nessas condições e clima de Guerra Fria, uma vez mais o presidente reafirmou seus poderes de guerra, mesmo que esse vocábulo não se fizesse presente nos discursos do Executivo.

Parece-nos então que essa assunção da Cláusula do Comandante-em-chefe como apartada da Cláusula da Guerra e, em certo sentido, despojando todo o poder desta, relaciona-se com a guerra da Coreia e este conflito, por sua vez, insere-se dentro de um contexto doméstico e internacional da Presidência enquanto instituição com amplos poderes, fundamentalmente reforçados a partir da vitória dos Aliados na Segunda Guerra Mundial.

Um dos trabalhos que retrataram a Presidência na cena institucional norte-americana foi o livro de Clinton Rossiter, *The American Presidency*, publicado no ano de 1956, ou seja, contemporâneo à guerra da Coreia, que se estendeu até 1953. Rossiter (1987) considera que a Presidência era uma estrutura dinâmica e que convivia, à sua época, com um processo de fortalecimento em termos de estrutura e poder. Para ele, além das cinco funções constitucionalmente previstas para o presidente – chefe de Estado, chefe de governo, comandante-em-chefe, chefe diplomático e chefe legislador –, existiria outro tanto de funções adicionais, extra constitucionais no sentido de que se afirmaram com o próprio desenrolar histórico dos Estados Unidos. Três delas devem ser sublinhadas, uma vez que se estabeleceram mais fortemente a partir da Segunda Guerra Mundial, a saber, o presidente como “voz do povo” (*Voice of the People*), “protetor da paz” (*Protector of the Peace*) e “líder mundial” (*World Leader*).

Na acepção de Rossiter (1987), o presidente exercendo a função de “voz do povo” tornou-se “o maior formulador e expoente da opinião pública nos Estados Unidos” (ROSSITER, 1987 p. 18, tradução nossa). A introdução do rádio, e, depois, da televisão, teria amplificado o poder da “voz presidencial”, oportunizando sua entrada, sem intermediários, na residência de cada família norte-americana. Já na função de “protetor da paz”, essa atribuição estaria relacionada ao aspecto interno da nação, uma vez que seria cada vez mais recorrente o chamado do presidente para auxiliar em desastres naturais e distúrbios sociais. Dentro desse quadro, os governos subnacionais, na visão de Rossiter (1987, p. 21, tradução nossa), seriam dependentes do presidente uma vez que “nenhum homem ou coletivo de homens nos Estados Unidos consegue reunir tão rapidamente e com autoridade as tropas, especialistas, mantimentos, dinheiro, empréstimos e apoio moral que possam ser necessários em um desastre”. Por fim, o presidente como um “líder mundial” é uma impressão muito particular dos Estados Unidos pós-1945 e também uma visão engajada em relação a uma possível grandeza da instituição Presidência. Rossiter (1987) escreve, nesse sentido, que:

O presidente tem uma circunscrição eleitoral muito maior do que o eleitorado americano: suas palavras e ações em prol de sua própria sobrevivência como uma nação livre têm uma implicação direta na liberdade e estabilidade de pelo menos várias dezenas de outros países. (ROSSITER, 1987, p. 25, tradução nossa).

Rossiter (1987) ainda propõe uma comparação entre a presidência de George Washington (o primeiro presidente) e Dwight Eisenhower (o sucessor de Truman, a partir de 1953) de modo a mapear o desenvolvimento da Presidência nos Estados Unidos. A primeira diferença era a de que o presidente da segunda metade do século XX era “claramente mais poderoso” (ROSSITER, 1987, p. 68, tradução nossa). O segundo aspecto era o de que o presidente tornou-se mais envolvido com a política nacional, como um promotor de políticas públicas. Por terceiro, a Presidência adquiriu um maior prestígio, fazendo com que o cidadão que se elege presidente “se torne uma grande figura no nosso sistema por que o Executivo é a grande instituição” (ROSSITER, 1987, p. 69, tradução nossa).

A diferença mais impactante, contudo, foi o crescimento do Estado burocrático-administrativo, um “grande governo que regula, estimula e opera em cada pedaço da economia e sociedade americanas” (ROSSITER, 1987, p. 70, tradução nossa). O crescimento do poder estatal – Rossiter (1987) escreve que o Congresso até então havia criado dois milhões de empregos federais para executar as leis do país – acaba se traduzindo em expansão de poder presidencial, comandante de uma vasta burocracia civil. Na visão do autor havia em

processo um “longo declínio do Congresso”, fator que também contribuiu para a ascensão da Presidência. O poder da moderna Presidência ficou de tal tamanho que, na percepção de Rossiter (1987, p. 99, tradução nossa), um de seus ingredientes era que “o irregular tornou-se o regular, o inesperado o esperado, na área das relações entre o executivo e o legislativo”. Ora, a inflexão nos poderes de guerra, reforçada durante o conflito na Coreia, é representativa desse quadro apresentado.

Dahl (1964) concorda com essa visão de que a presidência, na segunda metade do século XX, havia se tornado uma instituição poderosa e com traços hegemônicos do ponto de vista do processo político. Ele acrescenta que:

O caso para a “supremacia” presidencial, pode ser assim formulado, resta na extraordinariamente poderosa posição constitucional, administrativa e política do chefe do Executivo. Na prática, essas propriedades do chefe do Executivo lhe deram um papel dominante na formulação da política externa. E, pode-se argumentar, essa tendência do processo de decisão política deveria ser fortalecida. A discricção presidencial sobre a política externa deveria ser virtualmente completa. (DAHL, 1964, p. 97, tradução nossa)

O próprio Truman, ao sancionar a Lei de Segurança Nacional (NSA, em inglês) em 1947, ajudou a fortalecer a Presidência (HAYNES, 1973). Os eixos dessa legislação aprovada pelo Congresso em 25 de julho eram: a) a criação de um Conselho de Segurança Nacional; b) da Central de Inteligência Americana (CIA); c) do *Joint Chiefs of Staff*; e, d) do Sistema Militar Nacional (*National Military Establishment*).

O Conselho de Segurança Nacional era composto pelo presidente, secretários de Defesa, Estado, Exército, Marinha, Aeronáutica e outros oficiais do governo e tinha a função de “aconselhar o presidente relativamente à integração de políticas externas e militares relacionadas à segurança dos Estados Unidos” (HAYNES, 1973, p. 105, tradução nossa). A CIA, por sua vez, foi criada a fim de coordenar “as atividades de compilação de atividades de inteligência de numerosos departamentos governamentais, avaliando a informação recebida e distribuindo este material à autoridade governamental com uma “necessidade de saber” (HAYNES, 1973, p. 106, tradução nossa). Já ao *Joint Chiefs of Staff* caberia a responsabilidade de formular “planos estratégicos e emitir diretivas militares para os comandantes de campo” (HAYNES, 1973, p. 107, tradução nossa). A criação do Sistema Militar Nacional (*National Military Establishment*), por fim, seria dirigido por civil denominado de secretário da Defesa. A NSA também estabeleceu que cada uma das três Forças seriam consideradas como departamentos de igual *status* administrativo, cada qual com seu próprio administrador civil e sob supervisão e controle do secretário da Defesa.



Em um momento oportuno, como na crise da península coreana, todo esse sistema de inteligência militar, aconselhamento executivo e, fundamentalmente, controle do fluxo de informações seria posto em funcionamento, fornecendo uma ampla vantagem, em termos de gestão, ao presidente. O presidente, assim, possuía o monopólio da informação, especialmente das primeiras informações sobre determinada crise e que poderia fundamentar ações a serem tomadas no presente e futuro imediato. Surge, com isso, um problema político. Isso porque os congressistas, de algum modo, tornam-se como que “reféns” das informações do Executivo. Um Congresso “desinformado”, mas “informado” pelo presidente deixa de ser um entrave para o poder presidencial, tornando-se, ao contrário, um facilitador, produzindo uma relativa deferência, um “voto de confiança” em relação às medidas adotadas pelo presidente. Foi precisamente o que ocorreu no caso coreano.

### **3 O comportamento dos legisladores: a renúncia do poder de guerra**

O objetivo desta parte do Capítulo é analisar o comportamento dos congressistas, a partir de seus pronunciamentos no Senado e na Câmara dos Representantes, nos primeiros momentos após a agressão do Norte contra o Sul, e que os momentos das decisões tomadas pelo presidente Truman, e que levaram o país a utilizar-se de suas forças armadas na “ação policial” na península. A fonte das informações são os *Congressional Records* de 1950 disponíveis na Biblioteca do Congresso em Washington, DC.

Cumpre salientar que existia uma expectativa em relação às discussões em plenário, mas elas se mostraram mais escassas do que se presumia durante o planejamento da tese, sendo ainda mais tímidas para o caso da Câmara dos Representantes. Essa diagnosticada falta de debates mais aprofundados entre os congressistas, em seu local de deliberação, em certo sentido reforça nossa hipótese de que no caso coreano o papel do presidente tornou-se absorvente, avançando sobre os poderes do Congresso sem que isso tenha sido repellido. Em todo caso, da análise das sessões durante os primeiros meses de conflito pudemos destacar cinco momentos.

O primeiro trás as impressões iniciais sobre a eclosão do conflito, o segundo o debate que se estabeleceu a partir da leitura do comunicado de Truman no Senado, o terceiro trata do debate entre um senador republicano e o líder do governo democrata, o quarto salienta o estudo realizado pelo senador Paul Douglas acerca dos poderes de guerra do presidente e, por fim, o apelo do senador Alexander Wiley por uma resolução para constitucionalizar as ações do presidente.

### 3.1 As primeiras reações – 26 de junho de 1950

Os registros da sessão plenária do Senado e da Câmara dos Representantes do primeiro dia após os ataques militares da Coreia do Norte contra o Sul indicam que poucos congressistas se manifestaram sobre o assunto. A questão não gerou debates mais aprofundados, muito provavelmente porque o Legislativo não possuía tantas informações do episódio. As informações, vale salientar, concentraram-se nas mãos do presidente da República.

Desses poucos discursos uma questão foi recorrente: a deferência de parlamentares em relação à figura do presidente e sua autoridade nas questões relativas à política externa. O senador Herbert Lehman, democrata por Nova York, por exemplo, foi direto nesse apoio:

Estou disposto a seguir a liderança do Presidente, do Secretário do Estado, e seus conselheiros militares, em tomar todas as decisões que forem necessárias para ajudar as autoridades e a população da Coreia a repelir e fazendo recrudescer o avanço comunista (CONGRESSIONAL RECORDS, 1950, p. 9156, tradução nossa)

O senador democrata Tom Conally, texano e influente no Legislativo porque presidente da Comissão de Relações Exteriores do Senado também expressava confiança no presidente

[...] porque, a final de contas, a responsabilidade não está nos Chefes do Estado Maior, a responsabilidade não está no Secretário da Defesa, mas a responsabilidade está no Presidente dos Estados Unidos; e o Presidente dos Estados Unidos não quer tomar um rumo que possa envolver o povo dos Estados Unidos em uma guerra até que todos os aspectos da questão tenham sido considerados (CONGRESSIONAL RECORDS, 1950, p. 9160, tradução nossa)

Os discursos também mostram que o vocábulo “guerra” é recorrente entre os parlamentares. O senador Alexander Willey (republicano do Wisconsin), por exemplo, expressava que a real preocupação do povo norte-americano era a de que se a crise significava guerra. O deputado democrata pelo Alabama, Laurie Battle, por sua vez, felicitava o “ramo Executivo de nosso governo” pela “resposta altiva a este horrível estado de guerra que foi empurrado sobre o mundo tão repentinamente” (CONGRESSIONAL RECORDS, 1950, p. 9197, tradução nossa). O representante Arthur Miller, republicano do Nebraska, também se guiava nessa conceitualização, tendo declarado, que: “O cavalo foi roubado, a porta da fazenda foi destrancada. O povo americano dificilmente permitiria que soldados fossem enviados à Coreia para batalhar nessa guerra oriental” (CONGRESSIONAL RECORDS, 1950, p. 9197, tradução nossa).

Nesse momento inicial, portanto, ficaram marcados discursos de apoio ao presidente e que não fugiam à qualificação do conflito como uma guerra, ou uma possível guerra, que poderia contar com o empenho norte-americano. Foram poucos discursos e os contundentes contra a ação do presidente praticamente não existiram.

### **3.2 O comunicado de Truman no Senado – 27 de junho de 1950**

O senador do Illinois Scott Lucas, líder da maioria (Partido Democrata) apresenta o “Pronunciamento do Presidente” sobre a Coreia ao plenário do Senado no dia 27 de junho de 1950. E inicia uma discussão com outros parlamentares. Após ler as decisões do presidente, de imediato foi interpelado pelo senador James Preston Kem, republicano do Missouri, que ponderou:

Sr. KEM. Eu percebi que no pronunciamento do Presidente ele diz, “Eu ordenei à frota que evitasse qualquer ataque a Formosa”. Significa isso que ele arrogou a si próprio a autoridade de declarar guerra? (CONGRESSIONAL RECORDS, 1950, p. 9228, tradução nossa)

Lucas não responde de forma direta à questão do republicano, dizendo que este, ao ouvir o comunicado do presidente, teria realizado uma interpretação própria da questão. Não satisfeito, Kem insiste se o senador “como líder do partido do Presidente no Senado” poderia elucidar melhor as afirmações do presidente. Lucas “responde”:

Sr. LUCAS. Eu não me importo em debater essa questão com o Senador do Missouri. Eu não acredito que isso signifique guerra mas o Senador pode fazer sua própria interpretação a esse respeito (CONGRESSIONAL RECORDS, 1950, p. 9228, tradução nossa)

Note-se, por exemplo, que nesse debate do dia 27 de junho o argumento da negação da guerra já se configura. E ele surge em resposta à indagação de um parlamentar sobre a autoridade de o presidente mobilizar as forças armadas para uma guerra no exterior sem, contudo, receber a autorização congressual. O debate prossegue, a pergunta do senador Kem é novamente feita e um novo argumento é inserido no debate.

Sr. KEM. Eu gostaria de fazer ao Senador esta pergunta: Logicamente, é verdade que a Constituição concede ao Congresso a autoridade de declarar guerra; não é?

Sr. LUCAS. O Senador tem razão.

Sr. KEM. O Senador poderia contar-me sob que autoridade constitucional o Presidente dos Estados Unidos autorizou a frota a fazer um ataque armado?

Sr. LUCAS. Eu não concordo com o Senador de que o Presidente tenha autorizado a frota de fazer um ataque, mas eu posso assegurar que a história demonstrará que em

mais de 100 ocasiões na vida desta República o Presidente como Comandante-em-Chefe ordenou a frota ou tropas a fazerem certas coisas que envolviam o risco de guerra. Eu não serei levado a um longo debate a esse respeito. Mais tarde um pouco o Senador poderá exercer seu direito na tribuna do Senado e debatê-lo por quanto tempo quiser. (CONGRESSIONAL RECORDS, 1950, p. 9230, tradução nossa)

Note-se que o senador Kem realiza uma tentativa de tornar incoerente o argumento do líder democrata no Senado. Ao perguntar se cabe ao Congresso a declaração de uma guerra, e ao ouvir uma resposta positiva de seu interlocutor, então concluiu que o envolvimento do país em uma guerra tal como estaria ocorrendo na península coreana ensejaria um ato legislativo para legitimar a participação das forças norte-americanas. Para o republicano, portanto, estava-se diante de uma guerra e, para travá-la, um mandato legislativo prévio às decisões presidenciais deveria ser aprovado. Por outro lado, o líder Lucas reproduzia o discurso oficial do governo de Truman, ou seja, que a ordem do presidente (especialmente a de mobilizar a Sétima Frota para Formosa, mas as demais diretivas também) não significava um ataque armado aos norte coreanos e que a história teria registrado mais de centena de oportunidades, similares à Coreia, em que o presidente, como comandante-em-chefe, despachou tropas para distintas partes do mundo quando de um “risco de guerra”. Discursivamente apresenta-se uma uniformização dos argumentos do presidente e de seu líder de governo no Senado que, nos debates, exerce o papel de defensor dos poderes de guerra do Executivo.

Mas a narrativa do governo também foi absorvida por parlamentares do partido republicano, que exerciam a oposição no Congresso. O senador Leverett Saltonstall, de Massachusetts por exemplo, após a discussão entre os senadores Lucas e Kem, posicionou-se a favor das posições do primeiro:

Sr. SALTONSTALL. Eu iria simplesmente dizer ao líder da maioria que me parece que a responsabilidade do Presidente dos Estados Unidos é proteger a segurança dos Estados Unidos, e enquanto eu ouvia à mensagem pensei que tivemos uma oportunidade de proteger a segurança dos Estados Unidos sem declarar guerra ou sem qualquer desejo de entrarmos em guerra. Eu pessoalmente aprovo a ação. (CONGRESSIONAL RECORDS, 1950, p. 9229, tradução nossa)

O líder do governo agradeceu o apoio do senador republicano ao mesmo tempo em que reafirmando a legitimidade do presidente. Em suas palavras:

Sr. LUCAS. O Senador está absolutamente correto. O que estamos tentando fazer é evitar entrar em guerra por meio dessa ação unilateral com respeito à defesa de Formosa, das Filipinas, e de outras nações no Extremo Oriente. Em outras palavras, é uma questão para a nossa própria defesa e nossa própria segurança, como o

Presidente com tanta propriedade anunciou em seu pronunciamento. (CONGRESSIONAL RECORDS, 1950, p. 9229, tradução nossa)

Note-se que há uma interpretação restrita da Cláusula da Guerra. A impressão dos debates é a de que os parlamentares mais próximos das posições presidenciais argumentavam que, por não ser guerra, não deveria haver uma declaração de guerra. O escopo da Cláusula da Guerra, contudo, vai além das chamadas *guerras perfeitas* e, como vimos, também assegura ao Legislativo a autoridade para decidir sobre conflitos menores, de menor alcance militar, as *guerras imperfeitas*. Em um raciocínio mais limitado do ponto de vista da validade da disposição constitucional, como os Estados Unidos não foram atacados no exterior, e como a Coreia do Norte não teria emitido uma declaração de guerra contra o país, então a guerra ainda não estaria configurada. E, na ausência da guerra (o que não demandaria, portanto, uma declaração de guerra pelo Congresso), o presidente deveria exercer seus poderes como comandante-em-chefe de utilizar as forças armadas no exterior. Trata-se, pois, de uma “ação unilateral”, que se reveste de sentido apenas nessa visão minimalista da Cláusula da Guerra.

O republicano Arthur Watkins, senador por Utah, também debateu com o líder do governo sobre o comunicado do presidente. O tópico girou em torno da conceitualização ou não do ataque da Coreia do Norte como um “ato de guerra”. Reproduzimos essa parte dos registros:

Sr. WATKINS. O Senador considera que um ato de guerra entre esta Nação e aqueles que a atacam?

Sr. LUCAS. O Senador quer dizer os norte-coreanos?

Sr. WATKINS. Sim.

Sr. LUCAS. Não; eu não. Houve casos similares na nossa história recente que jamais poderiam ser considerados atos de guerra e não o foram. Eu não considero isso um ato de guerra.

Sr. WATKINS. O Congresso não deveria ter sua atenção chamada antes de ordenar que nossa frota e nossa Força Aérea apoiasse o governo da Coreia do Sul?

Sr. LUCAS. Eu prefiro deixar o que foi feito nas mãos do Comandante-em-Chefe, e eu apoio integralmente seu pronunciamento do início ao fim; eu concordo integralmente com o que foi feito. Eu não acho que poderíamos ter tomado qualquer outro rumo como resultado da ação agressiva da parte do governo da Coreia do Norte. ( CONGRESSIONAL RECORDS, 1950, p. 9229, tradução nossa)

Volta-se à afirmação de que não há guerra e que, portanto, atos de guerra não estão configurados. Note-se que o senador Lucas apoia-se totalmente na versão traçada pela administração de Truman, sempre se referindo às decisões de mobilizar a Sétima Frota e dar assistência militar à Coreia do Sul como algo inerente à sua condição de comandante-em-chefe.

Mas o senador Watkins insere outra pergunta no debate. E, ao questionar o líder do governo, propicia que o argumento do Conselho de Segurança das Nações Unidas também seja revelado.

Sr. WATKINS. É uma emergência séria, e eu estou levando isso em consideração. Mas o Senador considera a ação tomada justificada pelo fato de que ratificamos o Pacto das Nações Unidas e nos tornamos um de seus membros, e se um pedido é feito pelas Nações Unidas, através de seu Conselho de Segurança, para envio de apoio, se o Presidente teria justificativa, somente por isso, para enviar apoio que pudesse resultar em uma guerra?

Mr. LUCAS. Eu leio novamente o seguinte parágrafo do pronunciamento do Presidente: o Conselho de Segurança das Nações Unidas invocou que as tropas invasoras cessassem as hostilidades e regressassem ao paralelo 38. Elas não o fizeram; ao contrário, foram ao ataque. O Conselho de Segurança invocou a que todos os membros das Nações Unidas dessem toda assistência às Nações Unidas na execução desta resolução. Baseado na ação do Conselho de Segurança das Nações Unidas, o Presidente dos Estados Unidos determinou a ação. É uma demonstração de que mantemos a fé. (CONGRESSIONAL RECORDS, 1950, p. 9229, tradução nossa)

O que o senador Watkins questiona é se as resoluções do Conselho de Segurança poderiam ser implementadas por uma decisão unicamente do presidente, sem a participação do Congresso. Ou seja, aquilo que já tratamos na seção anterior, se elas são autoaplicáveis. O republicano passa a impressão de que a decisão tomada pelo presidente, de enviar apoio militar, não se justificaria em função de um pedido da ONU, mas que a decisão deveria ter sido dividida com o Congresso. Mas o senador Lucas chega até mesmo a reler o comunicado do presidente em que o apelo da ONU é feito aos seus países membros. Além, portanto, do poder inerente de comandante-em-chefe do presidente, o chamado formal das Nações Unidas para a ação legitimaria as decisões de Truman. Diante dos argumentos, o senador Watkins concluiu que:

Sr. WATKINS. Agora, de acordo com a ação a ser tomada, pela simples ordem e solicitação das Nações Unidas nossas tropas podem ser enviadas a uma guerra em curso sem que o Congresso diga “sim” ou “não”. Essa é a observação que eu queria fazer. (CONGRESSIONAL RECORDS, 1950, p. 9233, tradução nossa)

O debate prossegue e outro senador republicano, Kenneth Wherry, questionou o líder do governo sobre se a ação tomada pelo presidente em relação ao envio de frota para Formosa também estava de acordo com a resolução do Conselho de Segurança. Senador Lucas respondeu-lhe:

Sr. LUCAS. Isso é de acordo com ação unilateral de parte do Governo dos Estados Unidos, na teoria de que a nossa proteção e segurança estão em jogo nessa parte do

mundo, como resultado da ação de agressão feita pelo Governo da Coreia do Norte. (CONGRESSIONAL RECORDS, 1950, p. 9230, tradução nossa)

No argumento do governo, expresso por seu líder no Senado, o envio de ajuda militar à Coreia estaria em total e direto acordo com a resolução das Nações Unidas. A medida, contudo, de defender Formosa contra novos possíveis ataques comunistas estava apenas indiretamente relacionado à resolução da ONU e mais fortemente ao “poder unilateral” do governo dos Estados Unidos (leia-se, Poder Executivo). Quando, portanto, o argumento da ONU perde sua força, a administração de Truman foca nas responsabilidades do presidente como, na classificação de Rossiter (1986), “protetor da paz” e “líder mundial”.

O republicano Wayne Lyman Morse, do Oregon, em discurso reforçava o poder do comandante-em-chefe, o que colocava o Congresso à “sombra” em função das prerrogativas presidenciais em tempos de crise e emergência. Segundo declarou:

Fica claro por que o Presidente, como Comandante-em-Chefe do Exército, da Marinha e da Força Aérea está desempenhando suas funções sob as disposições da seção 2 do artigo 2 da Constituição em referência aos poderes executivos do Presidente. Aqueles dentre nós que estudaram direito constitucional sabem que os chamados poderes de Comandante-em-Chefe do Presidente dos Estados Unidos conforme são mencionados na Constituição ainda precisam ser inteiramente definidos nas decisões da Suprema Corte. Na minha opinião, eles são poderes muito amplos em tempos de emergência e de crise nacional.

Sr. Presidente, eu pretendo apoiar os atos do presidente em executar o que eu acredito serem as claras implicações do pronunciamento histórico do Presidente. (CONGRESSIONAL RECORDS, 1950, p. 9231, tradução nossa)

Ao menos dois senadores questionaram o líder do governo Truman sobre como se daria a relação, durante a crise, entre Executivo e Legislativo. O Congresso estaria alijado do processo de decisão? “Nós poderíamos esperar que o Presidente consultasse o Senado à medida que a situação se desenrolasse?”, questionou o senador Kem (CONGRESSIONAL RECORDS, 1950, p. 9230, tradução nossa). Ouviu do senador Lucas que o presidente reuniu-se, durante a manhã (dia 27/06), com de 12 a 15 membros do Congresso a fim de informá-los sobre a situação. Na reunião, destaque-se, a deferência ao presidente foi completa, conforme já mostramos. Kem provocou o líder do governo o indagando sobre como foram selecionados os membros para a conferência e se eram todos apoiadores da *bipartisan policy*, ou se nenhum crítico da política externa do presidente fora convidado. Restava, pois, claro, que o presidente não possuía a intenção de consultar o formalmente o Congresso sobre suas decisões já, aliás, tomadas.

O senador Watkins, por sua vez, também cobrou a inexistência de uma comunicação formal do presidente ao Congresso. Em suas palavras:

O Congresso está agora em sessão e, a menos que haja poder nas Nações Unidas para ordenar que nossas forças entrem em uma ação desse tipo que pode resultar em um conflito mundial de grandes proporções, creio que deveríamos ter sido informados diretamente pelo Presidente por uma mensagem ao Congresso hoje. (CONGRESSIONAL RECORDS, 1950, p. 9233, tradução nossa)

Essa comunicação direta viria a ocorrer, como já mostramos, apenas em 19 de julho e dava conta das decisões militares já previamente decididas pelo presidente e seu grupo de auxiliares.

Se no Senado foram poucos os parlamentares que criticaram as primeiras decisões presidenciais sobre o conflito na Coreia, na Câmara dos Representantes essa participação foi ainda mais reduzida.

Vito Anthony Marcantonio, antigo deputado por Nova York, eleito pelo Partido Trabalhista (*American Laborite*) e com claras simpatias pelos regimes comunistas, chegando inclusive a sugerir que a Coreia do Norte era, na verdade, vítima de uma agressão provocada pelo Sul, mostrou-se como a voz mais crítica – e única – no plenário naquele dia. Sua opinião sobre o envio da Sétima Frota, por parte do presidente, era incisiva. Para ele:

Isso significa a utilização de americanos nas nossas Forças Armadas em duas guerras civis, uma que está ocorrendo na Coreia e outra quase terminada na China. De qualquer maneira, nós estávamos em guerra com o governo e o povo da Coreia, e nós teremos bem possivelmente que encarar o momento em que estas palavras foram enunciadas (CONGRESSIONAL RECORDS, 1950, p. 9268, tradução nossa)

A seguir, seu pronunciamento tentava fulminar o argumento de que o presidente Truman, ou qualquer outro, estaria autorizado a utilizar-se das forças armadas a partir de uma resolução da ONU.

O argumento apresentado aqui é que a ação pode ser justificada como uma consequência da Carta das Nações Unidas. Este tem sido o tom do argumento. Eu discordo dessa posição. No entanto, eu digo que quando nós concordamos com a Carta das Nações Unidas nós nunca concordamos em substituir a nossa Constituição com a Carta das Nações Unidas. O poder de *declare* e de *make war* é investido nos representantes do povo, no Congresso dos Estados Unidos. Este poder tem sido hoje usurpado de nós ao lermos este pequeno pronunciamento do Presidente aos povos do mundo (CONGRESSIONAL RECORDS, 1950, p. 9268, tradução nossa)

O deputado tem razão ao assinalar que quando dos debates legislativos para a ratificação da Carta da ONU, após a Segunda Guerra Mundial, afirmou-se o conceito de que as decisões do Conselho de Segurança não significariam, do ponto de vista dos poderes de guerra estipulados pela Constituição, sua neutralização em prol das decisões multilaterais do



Conselho. Já mostramos que seria necessário observar o “processo constitucional” interno de cada país. E o congressista entende que, nos Estados Unidos, o poder de “declare” e “make” a guerra era direito do Legislativo e que, em função disso Truman desobedecera à própria Constituição. Aqui é necessário fazer uma correção, já que o deputado Marcantonio dá ao Congresso, além do poder de declarar, também o de *make war*. Conforme vimos, esta não é uma prerrogativa legislativa mas sim do presidente e aqui ele deveria exercer sua posição como comandante-em-chefe, mas apenas depois da ativação da Cláusula da Guerra. A oposição de Marcantonio, radical, peca nesse exagero, mas não anula a espinha dorsal de seu discurso, ou seja, de que o presidente estava ilegalmente levando o país à guerra e, com isso, violado “nossa Constituição, nossas tradições democráticas” (CONGRESSIONAL RECORDS, 1950, pp. 9268-9269, tradução nossa)

### **3.3 Novo debate no Senado: Taft x Lucas – 28 de junho de 1950**

Já com as decisões de Truman conhecidas e com o Conselho de Segurança tendo emitido a Resolução 83, no dia 28 de junho de 1950 o plenário do Senado discutiu, uma vez mais, a questão do conflito na Coreia. Nesta sessão o embate mais importante se deu entre o senador Robert Taft, republicano e representante de Ohio e o líder do governo Truman, senador Scott Lucas.

Taft, em seu longo pronunciamento, reconhecia inicialmente que se estava atravessando uma “crise séria” e que o país estaria envolvido em uma “guerra *de facto* com os comunistas coreanos do Norte”, mas que isso não seria comparável à possibilidade existente de que os Estados Unidos pudessem travar uma guerra contra a União Soviética (CONGRESSIONAL RECORDS, 1950, p. 9320, tradução nossa). Não nutria, contudo, qualquer esperança de que fosse possível, para o caso coreano, empreender uma política bipartidária que envolvesse democratas e republicanos.

Creio que seja importante destacar, Sr. Presidente, que não houve nenhuma pretensão de qualquer política externa bipartidária a respeito desta ação. Os líderes do Partido Republicano no Congresso nunca foram consultados sobre a política para a China ou para Formosa ou para a Coreia ou para a Indochina. Membros republicanos da Comissão de Relações Exteriores e da Comissão das Forças Armadas foram chamados à Casa Branca às 10h30min de 27 de junho, e foram informados a respeito do pronunciamento do Presidente, mas, evidentemente, não tiveram a oportunidade de alterá-lo ou consultar as comissões de políticas republicanas nem na Câmara nem no Senado. (CONGRESSIONAL RECORDS, 1950, p. 9320, tradução nossa)

O senador de Ohio reafirma o que já mostramos na primeira parte do Capítulo, ou seja, que quando o presidente reuniu-se com os líderes congressistas em 27 de junho todas as decisões e as estratégias estavam consumadas sem qualquer participação do Congresso, com este sendo tratado apenas como uma espécie de “observador” sem poderes reais de intervenção nas decisões do comandante-em-chefe. Taft, em função desse comportamento do Executivo, denunciava o exercício ilegal dos poderes de guerra:

Além disso, cumpre observar que não houve intenção de consultar o Congresso. Nenhuma resolução foi apresentada pedindo pelo apoio do Congresso no uso de forças americanas na Coreia. Eu discutirei mais tarde a questão sobre se o presidente está usurpando seus poderes como Comandante-em-Chefe. Minha opinião pessoal é de que ele o está fazendo; não há autoridade legal para o que ele tem feito. Mas eu posso dizer que se uma resolução conjunta fosse apresentada pedindo pela aprovação do uso das nossas Forças Armadas já enviadas à Coreia e o apoio integral a elas em suas atividades presentes, eu votaria a favor. (CONGRESSIONAL RECORDS, 1950, p. 9320, tradução nossa)

É interessante notar que a crítica do senador Taft em relação à ausência de constitucionalidade das decisões de Truman vem acompanhada por uma declaração de que ele, mesmo como um senador da oposição, votaria a favor de um pedido presidencial para utilização das forças armadas, autorizando sua mobilização. O lamento de Taft é o de que um pedido do presidente seria aprovado pelo Congresso, mas que essa iniciativa ainda não havia sido tomada. Nunca, aliás, solicitou autorização.

No pronunciamento, o parlamentar também dimensionava as consequências do uso dos poderes de guerra por parte do presidente. Em sua avaliação:

Sua ação inquestionavelmente provocou uma guerra de facto com o Governo da Coreia do Norte. Ele provocou essa guerra sem ter consultado o Congresso e sem aprovação do Congresso. Nós temos uma situação na qual em uma parte muito distante do mundo uma nação atacou outra, e se o Presidente consegue intervir na Coreia sem aprovação congressual, ele pode entrar em guerra na Malásia ou na Indonésia ou no Irã ou na América do Sul. Presidentes intervieram ocasionalmente com forças americanas para proteger vidas e interesses americanos, mas eu não creio que seja defendido que, além das obrigações da Carta das Nações Unidas e outros tratados, o Presidente tenha qualquer direito de precipitar qualquer guerra aberta. (CONGRESSIONAL RECORDS, 1950, pp. 9322-9323, tradução nossa)

Taft realiza uma adequada leitura histórica dos poderes de guerra nos Estados Unidos. Isso porque reconhece que sucessivos presidentes intervieram em distintos países para proteger vidas e interesses americanos (usualmente propriedades privadas), mas que até então nenhum deles teria arrogado o direito de participar de um conflito militar aberto, como era o caso da Coreia. Em sua interpretação, se o presidente interviesse com as forças armadas na

península coreana sem qualquer autorização legislativa isso significaria que ele estaria também livre para ir à guerra em qualquer parte do mundo. O parlamentar, pois, parecia profetizar o que ocorreria nas décadas vindouras, quando o argumento do comandante-em-chefe passou a ser utilizado para autorizar, por si só, as *guerras presidenciais*.

Em seu discurso, Taft assinala igualmente que as resoluções do Conselho de Segurança precisam, para serem cumpridas pelos países membros das Nações Unidas, passar pelo que reza o artigo específico da Carta que, conforme já tratamos no Capítulo, prevê que os acordos para uso da força armada pela organização devem observar o “processo constitucional”, além do texto da *U.N. Participation Act*. Nas palavras do senador:

Nenhum acordo jamais foi negociado, obviamente, e nenhum acordo jamais foi apresentado ao Congresso. Pelo que eu vejo, e pelo que eu estudei sobre o assunto, eu diria que não há autoridade para usar as forças armadas em apoio às Nações Unidas na ausência de alguma ação anterior tomada pelo Congresso ao tratar do assunto e delinear as circunstâncias gerais e a quantidade de forças que podem ser usadas. (CONGRESSIONAL RECORDS, 1950, p. 9323, tradução nossa)

Por fim, o senador por Ohio salienta que, ao realizar um discurso de tal tipo, estaria cumprindo uma função de vigilância em relação aos poderes de guerra do Congresso. Para ele:

Se permitir-se que o incidente tenha ocorrido sem qualquer protesto, pelo menos desta instituição, nós terminaremos definitivamente e para sempre o direito do Congresso de declarar guerra, que é concedido apenas ao Congresso pela Constituição dos Estados Unidos. (CONGRESSIONAL RECORDS, 1950, p. 9323, tradução nossa)

O discurso de Robert Taft mereceu uma resposta do líder Scott Lucas que, conforme declarou, não possuía a expectativa de falar no assunto Coreia naquela sessão (já o havia debatido no dia anterior). Contudo, em função das afirmações do republicano, sentia-se na obrigação de responder a alguns tópicos. O senador Lucas repete os mesmos argumentos apresentados no dia 27 de junho, e que podem ser resumidos em um trecho de seu discurso em resposta a Taft:

Sr. Presidente, eu quero dizer que com as condições do mundo como elas se percebem nesse exato momento, com o comunismo se infiltrando em todos os cantos possíveis, com a situação incomum como ela se configura hoje, se o Presidente dos Estados Unidos acredita, como eu, e como eu acredito que cada senador acredita, que a proteção, a segurança e a honra deste país são resultados do que está ocorrendo no Oriente, ele tem o direito de agir como o fez com os poderes que ele tinha sob a Constituição como Comandante-em-Chefe das forças militares. (CONGRESSIONAL RECORDS, 1950, p. 9328, tradução nossa)

O líder democrata no Congresso ataca o pronunciamento de Taft, dizendo em tom irônico que, em função de seu entendimento sobre o poder do presidente Truman, “o país está dolorosamente triste porque o senador de Ohio não foi o arquiteto-chefe da nossa política externa” (CONGRESSIONAL RECORDS, 1950, p. 9328, tradução nossa). Taft não se pronunciou novamente naquela sessão, mas o debate entre ele e o líder Lucas foi sucedido por uma manifestação de outro senador, Howard Smith, republicano de Nova Jersey. O fato de pertencer a uma agremiação de oposição a Truman não o impediu de subscrever a versão presidencial dos poderes de guerra. Segundo pontuou sobre as decisões presidenciais:

O ponto que eu quero fazer, que é importante, é que não é uma ação unilateral dos Estados Unidos. Os Estados Unidos, como um dos muitos membros das Nações Unidas, está aceitando sua responsabilidade de ver se a recomendação, a ordem, do Conselho de Segurança está sendo executada na prática.  
[...] Eu reitero meu apoio entusiástico à ação imediata, à ação decisiva, tomada pelo Presidente em seu pronunciamento de ontem. (CONGRESSIONAL RECORDS, 1950, p. 9334, tradução nossa)

É muito significativo que nenhum senador tenha também se pronunciado no sentido de acompanhar os posicionamentos exarados pelo senador Robert Taft. O silêncio foi revelador da derrota da visão pró-Legislativo dos poderes de guerra no seio do próprio Congresso norte-americano.

### **3.4 O estudo do senador Paul Douglas – 5 de julho de 1950**

Paul Douglas, senador democrata eleito por Illinois, em sessão do dia 05 de julho proferiu um elaborado discurso com traços de estudo histórico-legal em que estabelece, à sua interpretação, as bases legais para a ação do presidente Truman na península coreana. Nos *Congressional Records* o pronunciamento foi denominado de “A BASE CONSTITUCIONAL E LEGAL PARA AÇÃO PRESIDENCIAL NO USO DAS FORÇAS ARMADAS PARA REPELIR A INVASÃO DA COREIA DO SUL”. Por sua importância em um contexto de debate sobre a legalidade das ações presidenciais, e do exercício dos poderes de guerra por parte do Executivo, sua análise auxilia para cumprir os objetivos desse Capítulo.

Inicialmente Douglas apresenta o que seria a acusação mais comum em relação ao comportamento de Harry Truman:

A acusação mais comum tem sido de que a ação do Presidente foi inconstitucional. Alega-se que, como a Constituição no seu artigo I, seção 8, dá somente ao Congresso o poder de declarar guerra, o uso de força armada pelo Presidente sem consentimento congressual é conseqüentemente uma revogação desses poderes e, portanto, uma violação da Constituição. Na raiz desse argumento está, portanto, a controvérsia de que para nós o uso de força armada contra pessoas ou forças ou outros países é, de fato, uma declaração de guerra e por isso deveria apenas ser autorizado por um ato do Congresso. (CONGRESSIONAL RECORDS, 1950, p. 9647, tradução nossa)

Seu diagnóstico é preciso, mas suas respostas à questão são controversas. O democrata volta às origens do poder de guerra nos Estados Unidos, reconstituindo o debate de 17 de agosto de 1787 na Convenção da Filadélfia quando se estabeleceram os dispositivos constitucionais para a questão da guerra. Douglas foca particularmente em um aspecto, o de que ao presidente caberia repelir os *sudden attacks*. Nesse caso, uma declaração de guerra não seria necessária por parte do Congresso, estando o presidente livre para agir e utilizar a força militar. O político de Illinois não afirma, mas parece entender que o ataque do governo norte-coreano contra o Sul poderia se configurar em um *sudden attack* que deveria receber uma resposta do governo norte-americano. Frise-se, nesse ponto, que quando os elaboradores da Constituição estabeleceram essa exceção aos ataques repentinos, eles se referiam a ataques contra o território dos Estados Unidos. Apenas nestas circunstâncias que o presidente poderia ativar seus poderes unilaterais de guerra.

Depois de ter “esclarecido” o alcance dos poderes de guerra do Legislativo, o senador Douglas defende que a Cláusula da Guerra, tal como interpretada pelos teóricos da corrente pró-Legislativo (intento original), seria um perigo à nação. Isso porque ao mesmo tempo em que as deliberações do Congresso tornaram-se mais ágeis e eficientes, também a guerra alterou sua velocidade, e sua natureza, daí asseverando que:

Mas agora com tanques, aviões e a bomba atômica, a guerra pode se tornar instantânea e um desastre pode ocorrer enquanto o Congresso está se reunindo e debatendo. Porquanto a guerra e a destruição podem vir agora a cidades inteiras e até mesmo nações em uma questão de segundos. Por esses motivos, portanto, seria imprudente insistir em que o Presidente não possa usar força armada antes de uma aprovação congressual formal. (CONGRESSIONAL RECORDS, 1950, p. 9648, tradução nossa)

Essas mudanças na dinâmica da guerra teriam, assim, revogado um alcance maior da Cláusula da Guerra com sua efetivação se tornando “imprudente”. O caso da Coreia seria representativo dessa alteração. E Douglas questiona a si mesmo por quais razões o presidente Truman não teria consultado o Congresso antes de ordenar que as forças militares fossem

enviadas para a Coreia, mesmo que o Legislativo estivesse em pleno funcionamento. A resposta comportaria duas razões.

A primeira se relacionaria ao fato de que “em todas as operações militares seu sucesso ou fracasso pode depender de uma questão de horas e até mesmo o menor atraso pode ser fatal” (CONGRESSIONAL RECORDS, 1950, p. 9648, tradução nossa). E a segunda seria no sentido de que “nossos próprios procedimentos congressuais são, eles mesmos, sujeitos a algum atraso” (CONGRESSIONAL RECORDS, 1950, p. 9648, tradução nossa). O Executivo é, pois, associado à rapidez, eficiência e agilidade na decisão, enquanto que o Legislativo é referido como um coletivo que demoraria a decidir, pois a discussão seria intrínseca à sua constituição. Nestes termos, como a decisão sobre a ação norte-americana deveria ter sido a mais rápida possível, apenas o presidente teria as condições necessárias para tomá-la.

É interessante notar que o senador Douglas não cita, em qualquer momento, os casos da guerra contra a Espanha em 1898, quando uma declaração de guerra foi aprovada no mesmo dia em que solicitada pelo presidente e a Segunda Guerra Mundial, caso mais contemporâneo ao episódio da Coreia em que a declaração de guerra contra o Japão foi deliberada pelo Congresso no dia seguinte à solicitação do presidente. No caso da Coreia, os registros dos debates no Congresso mostram que nenhum dos parlamentares que teceu críticas, sequer o socialista Marcantonio de modo explícito, expressaram uma discordância em relação ao mérito da ajuda militar à Coreia, mas tão somente quanto à maneira como a decisão fora conduzida (sem a participação do Legislativo). Douglas até reconhece que o presidente poderia ter solicitado o apoio do Congresso, mas que isso traria prejuízos. Em sua opinião:

Em resumo, mesmo que a recomendação do Executivo fosse depois apoiada por uma maioria esmagadora de votos em ambas as Casas, tanto tempo precioso poderia ter sido perdido no intervalo que a autorizada ação militar poderia chegar tarde demais para ser efetiva. (CONGRESSIONAL RECORDS, 1950, p. 9648, tradução nossa)

Depois de reconhecer que era membro de um Poder sem condições de exercer seu poder de guerra, em uma espécie de autoflagelo institucional, o democrata reforça essa ausência de poder do Congresso a partir do engrandecimento do presidente e dos precedentes por ele já firmados. Apresenta, então, uma lista reproduzida parcialmente de um documento do Departamento de Estado do ano de 1933 em que constam ações presidenciais no exterior. O democrata apresenta quinze casos que mereceriam a atenção do plenário do Senado, a saber:

Primeiro. Hostilidades navais com a França, 1798.  
 Segundo. Expedição de Jefferson contra os piratas bereberes, 1804.  
 Terceiro. A Guerra Seminole, 1817.  
 Quarto. Ocupação de Polk do território em disputa na fronteira do Texas com o México.  
 Quinto. Intervenção na Samoa, 1840-41, 1888, 1899.  
 Sexto. Uso de forças navais no Chile, 1891.  
 Sétimo. Rebelião dos Boxers na China, 1900.  
 Oitavo. Intervenção de Theodore Roosevelt no Panamá, 1903.  
 Nono. Santo Domingo, 1904.  
 Décimo. Nicarágua, 1895, 1910, 1912, 1926.  
 Décimo primeiro. Haiti, 1914.  
 Décimo segundo. Intervenção de Wilson em Vera Cruz, 1914.  
 Décimo terceiro. Santo Domingo, 1916.  
 Décimo quarto. Expedição Pancho Villa, 1916.  
 Décimo quinto. Intervenção em Rússia-Arcanjo e Sibéria, 1919.  
 (CONGRESSIONAL RECORDS, 1950, p. 9648, tradução nossa)

Destes casos, e de outros mais não listados porém existentes, o senador Douglas concluía que “presidentes têm utilizado frequentemente seus poderes para usar as Forças Armadas dos Estados Unidos contra outros países sem uma declaração anterior de guerra feita pelo Congresso” (CONGRESSIONAL RECORDS, 1950, p. 9648, tradução nossa). Não bastasse a construção desse argumento histórico para justificar os poderes de guerra do presidente, o senador revelava igualmente uma ampla deferência pelo poder presidencial. Em seu juízo, em “poucos casos” as ações do presidente foram “provavelmente imprudentes”, porém na maioria dos casos “foi distintamente prudente, beneficiando tanto este país como o mundo como um todo” (CONGRESSIONAL RECORDS, 1950, p. 9648, tradução nossa).

A lista de Douglas precisa ser revisitada. O primeiro e segundo caso não foram empreendidos a partir da autoridade presidencial, mas contaram com autorização do uso da força por parte do Congresso. No caso da *Seminole War*, em 1817, contra tribos indígenas, aqui se poderia alegar que se trata de um poder do presidente repelir ataques dentro do território norte-americano, desde que não sejam ações ofensivas. No episódio do presidente Polk, meses depois de sua invasão ao território mexicano o Congresso repreendeu suas decisões militares, declarando que elas foram ilegais e que não poderiam ter sido empreendidas, uma vez que usurpavam o poder de guerra do Legislativo. No quinto e sexto caso foram respostas a convulsões internas em Samoa e no Chile, momento em que o presidente, exercendo um tradicional direito, enviou reduzido número de militares para proteger consulados e cidadãos norte-americanos.

A partir do sétimo caso, nas portas do século XX, as ocorrências diferem, pois se referem realmente a momentos em que o presidente despachou a força militar sem autorização

congressual. O caso mais saliente foi a participação norte-americana na Rebelião dos Boxers, na China, com milhares de militares enviados para o Oriente. Do oitavo ao décimo quarto caso as ações militares foram limitadas (inclusive geograficamente, a saber, continente americano) e não contaram com autorização congressional prévia. São, pois, precedentes inseridos em um contexto de aplicação do corolário Roosevelt. O décimo quinto caso, por fim, foi uma resposta à Revolução Russa, não contando com autorização congressional. Nenhum destes casos, vale destacar, teve a amplitude do conflito coreano em 1950.

No argumento de Douglas conflitos localizados, sem grande amplitude, não deveriam ser precedidos por uma declaração de guerra do Congresso, sendo um direito presidencial neles intervir por uma decisão unilateral. Seu pronunciamento deixa claro esse posicionamento.

Há de fato um bom motivo, além da necessidade da agilidade, por que o Presidente deveria ter a permissão para utilizar a força nesses casos sem uma declaração formal de guerra feita pelo Congresso. Isso é porque as situações internacionais frequentemente exigem a utilização de força no varejo em situações localizadas que não são suficientemente sérias para justificar o uso difundido e no atacado da força que uma declaração formal de guerra exigiria (CONGRESSIONAL RECORDS, 1950, p. 9648, tradução nossa)

Nestes casos não suficientemente sérios para a declaração de uma guerra, “estaria abaixo da honra dos Estados Unidos declarar guerra a um estado pigmeu”, mas poderia ser necessário “usar força em tal caso de forma a evitar ataques a vidas e propriedades americanas” (CONGRESSIONAL RECORDS, 1950, p. 9648, tradução nossa). Para o senador democrata a jurisdição do Congresso se resume a uma declaração de guerra. Quando esta não fosse necessária, o presidente poderia utilizar as forças armadas no exterior sem autorização prévia. Dito de outra maneira, ao Legislativo caberia autorizar apenas as *guerras perfeitas*, ao passo que as *guerras imperfeitas* não estariam sob seu controle.

No primeiro Capítulo da tese mostramos como essa interpretação é inadequada do ponto de vista do alcance da Cláusula da Guerra. Aplicada a interpretação de Douglas da Cláusula da Guerra ao caso coreano, fazia todo sentido a decisão do presidente de auxiliar militarmente a Coreia do Sul, uma vez que não era guerra em seu sentido formal, não havia declaração do Norte contra os Estados Unidos e tampouco os ataques do Norte se deram em território norte-americano. Alargando o sentido do episódio, a agressão poderia ser caracterizada como um *sudden attack* contra um aliado dos Estados Unidos, o que demandaria a rápida ação do presidente do país, sem prejudicar os poderes de guerra do Congresso (só aplicáveis em caso de uma guerra “verdadeira”).



Mas Douglas reconheceu que o caso da Coreia era dotado de uma natureza peculiar, embasado igualmente em uma razão peculiar:

O motivo básico para nossa intervenção foi o reconhecimento pelo Presidente e, creio, pela Nação, do fato de que, se os Comunistas fossem bem sucedidos na conquista da Coreia meridional sem que impuséssemos qualquer oposição efetiva, eles poderiam fazer invasões similares em outras áreas. Isso seria especialmente verdade para a Birmânia, a Indochina, a Pérsia, a Iugoslávia, a Grécia, Berlim e a Alemanha ocidental. (CONGRESSIONAL RECORDS, 1950, p. 9649, tradução nossa)

O discurso é similar àquele que encontramos entre os assessores da administração Truman, ou seja, de que o conflito coreano se inseria em uma estratégia para conter o comunismo em um contexto bipolar, de Guerra Fria. Isso faria com que a decisão do presidente de ajudar a Coreia do Sul fosse “no melhor interesse dos Estados Unidos e de nenhuma forma violasse a teoria ou prática constitucional” (CONGRESSIONAL RECORDS, 1950, p. 9649, tradução nossa). Ela também seria possível porque não se tratava de uma guerra. Inserindo a presença da ONU no conflito, Douglas sustentava o argumento da “ação policial”:

Deixe-nos perceber que, uma vez que as Nações Unidas convocou seus membros a dar assistência militar, primeiro às Nações Unidas - conforme sua proclamação de 25 de junho - e depois à própria Coreia, na sua resolução de 27 de junho, empurrando os invasores de volta à linha de fronteira no paralelo 38, qualquer uso de força armada por nós não foi um ato de guerra mas, ao contrário, meramente o exercício de poder policial sob sanção internacional. Porquanto a guerra é o uso anárquico da força por uma nação contra outra com o propósito de impor sua própria vontade, e na ausência de uma autorização internacional. O que nós realmente estamos fazendo na Coreia é servir como uma força policial para executar a decisão das Nações Unidas de que seus estados-membros deveriam ajudar a repelir a invasão da Coreia do Sul. Estamos, portanto, servindo como agentes de uma autoridade internacional desenhada para proteger a paz no mundo, e não como utilizadores de força anárquicos ou autodeclarados. (CONGRESSIONAL RECORDS, 1950, p. 9649, tradução nossa)

Na visão do parlamentar as Nações Unidas não produzem guerra, mas apenas “ações policiais”, sendo que nestas não seria necessária qualquer autorização congressional prévia para o presidente agir militarmente. A autoridade da ONU, portanto, legitima as ações presidenciais. Por isso que as ações do presidente estariam “tanto em harmonia com a lei internacional quanto estava o Presidente em harmonia com nosso próprio direito constitucional interno” (CONGRESSIONAL RECORDS, 1950, p. 9649, tradução nossa).

O senador Douglas finaliza seu estudo salientando que tamanho poder dado pela história e pelas leis do país ao presidente poderia, sim, vir acompanhado de futuros abusos.

Mas logo a seguir ele minora essa possibilidade, fundamentalmente porque acreditava na grandeza dos homens que assumiriam a presidência e pelo poder do Congresso de retirar o chefe do Executivo de seu cargo. Em suas palavras:

Que proteção temos contra tais possíveis abusos no futuro? Da forma como eu vejo, há duas: primeiro, as sóbrias e terríveis responsabilidades do cargo de Presidente em si; e o segundo, o fato de que se tal ato estivesse em nítido desacordo com o interesse nacional e contra a vontade pública, o Presidente tornar-se-ia passível de impeachment nas mãos do congresso. Isso é certamente algo de influência dissuasória. (CONGRESSIONAL RECORDS, 1950, p. 9649, tradução nossa)

O controle, portanto, para o abuso do poder presidencial não seria uma necessária autorização para o uso da força, tampouco o controle de fundos (que, aliás, sequer é citado no estudo do senador Douglas), mas sim na possibilidade de *impeachment*. Em resumo, o pronunciamento do senador sinalizava para uma submissão voluntária do Legislativo em relação ao Executivo e seu exercício do poder de utilização das forças armadas no exterior sem qualquer controle mais efetivo.

### **3.5 Senador Alexander Wiley e o apelo por uma Resolução – 10 de julho de 1950**

No dia 10 de julho de 1950, ainda como o Congresso não tendo sido formalmente informado pelo presidente em relação às suas decisões sobre o conflito na Coreia, o senador Alexander Wiley, republicano do Wisconsin, recomenda resolução legislativa para que as ações do presidente fossem aprovadas pelo Congresso. O discurso do senador pontuava porque seria necessária uma resolução de tal espécie.

Em primeiro lugar, o parlamentar reafirmava a necessidade de uma autorização legislativa para uma decisão como a da Coreia. Em sua visão:

O fato de que o presidente utilizou tropas em aproximadamente 150 ocasiões no passado não prova, necessariamente, que a ação do Executivo sem acordo congressual é aconselhável na situação presente. Na realidade, nem uma única ação militar executada pelo Executivo em nenhum momento da história americana tem tão grandes implicações como a presente. (CONGRESSIONAL RECORDS, 1950, p. 9737, tradução nossa)

Note-se que, ao contrário do estudo do senador Douglas, Wiley não se utiliza do argumento dos precedentes (para ele, 150 episódios) a fim de conferir legitimidade às ações unilaterais do presidente. Em sua visão o conflito coreano seria único e, por isso mesmo, mereceria tratamento adequado, ouvindo-se a voz do Congresso a partir da aprovação de uma resolução. Urgia, portanto, que o Executivo se mobilizasse nesse sentido proposto.

Em segundo lugar, Wiley comentava o fato de que uma aprovação *a posteriori* não significaria a geração de um precedente para o futuro. Segundo disse:

Eu acredito que pela nossa aprovação nós não estamos necessariamente estabelecendo um precedente para que o executivo possa dar início à ação, recebendo a aprovação congressual a posteriori. Ao contrário, nossa aprovação é inteiramente específica e dirigida somente a esta única ocasião neste único período na história. (CONGRESSIONAL RECORDS, 1950, p. 9737, tradução nossa)

Note-se que o tom do discurso do republicano é brando, moderado, chamando o presidente à ação no sentido de legalizar a sua situação. O caso era tratado pelo senador como especialíssimo, dada as suas possíveis implicações para a posição dos Estados Unidos na conjuntura da Guerra Fria.

Um terceiro argumento digno de nota salientava que o Congresso não havia participado das decisões presidenciais e que apenas alguns de seus membros haviam se encontrado com o presidente em pessoa. O Congresso como instituição, contudo, não fora ainda procurado pelo presidente, o que era uma falha em seu modo de entender.

Eu não acredito que seja suficiente o Presidente convocar os Membros do Senado e da Câmara para discussões pessoais no seu escritório para aconselhamento sobre as ações que ele já tomou. Ninguém chamaria isso de um trabalho em equipe e cooperação verdadeiramente executivo-legislativa porque obviamente não tínhamos alternativa senão concordar com as ações que já estavam sendo executadas por nossos chefes no Extremo Oriente. (CONGRESSIONAL RECORDS, 1950, p. 9737, tradução nossa)

Por último, o parlamentar nega que o episódio em andamento se tratasse simplesmente de uma “ação policial”. Era, pois, mais que isso, o que demandaria uma autorização legislativa.

Refiro-me ao seguinte: em um caso envolvendo a utilização das Forças Armadas em que a atividade é algo mais do que o que pode ser chamada apenas uma operação policial, na qual o Presidente está agindo sozinho sob seus poderes como Comandante-em-Chefe sob a Constituição, uma resolução apropriada deveria ser adotada pelo Congresso autorizando o uso de tal força e, semelhantemente, na qual sob a jurisdição das Nações Unidas a situação é algo mais do que a mera utilização de força policial, caso em que sinto que o Congresso deveria autorizar ainda o uso da força militar dos Estados Unidos. (CONGRESSIONAL RECORDS, 1950, p. 9737, tradução nossa)

Por fim, o senador Wiley asseverava que “definitivamente não é tarde demais para que a administração apresente esta resolução” (CONGRESSIONAL RECORDS, 1950, p. 9737, tradução nossa). O interessante é que ao mesmo tempo em que solicita que o Executivo

regularize a situação, ele próprio, enquanto membro do Congresso, não propôs uma resolução desse tipo, uma iniciativa que pode ser realizada pelos membros do Legislativo nacional. Ao mesmo tempo, portanto, em que faz cobranças ao presidente, é incapaz de exercer o poder disponível para seu próprio ramo de governo.

#### **4 Argumentos legitimadores da decisão**

A partir da análise do processo inicial de decisão da Guerra da Coreia conseguimos mapear uma série de argumentos presidenciais que legitimariam a utilização das forças armadas no exterior sem a necessidade de autorização congressional prévia. Eles estão sumarizados na tabela II.

Na esfera doméstica encontramos seis argumentos básicos.






No primeiro deles o presidente aparece como sendo o comandante-em-chefe das forças armadas do país e, em função dessa sua posição, estaria legitimado a autorizar e decidir sobre ações militares no exterior. Este, pois, é visto como o principal poder de guerra nos Estados Unidos, aquele que leva o país para travar batalhas no exterior.

O segundo é que há uma interpretação peculiar do que seria efetivamente uma guerra. Na administração de Truman a Coreia jamais foi considerada, na estratégia retórica do governo, como uma “guerra” em seu sentido clássico. Tratava-se de algo menor, de uma “ação policial”, não em uma guerra em sua acepção formal.

E, por não se estar tratando de uma guerra, uma declaração aprovada pelo Congresso não seria necessária. Neste terceiro argumento há a falência da Cláusula da Guerra, com o Congresso apenas sendo informado, *a posteriori*, das decisões de guerra presidenciais. A subversão da dinâmica da Cláusula, estabelecida nas primeiras décadas da história do país, é flagrante nesse ponto.

História, por sua vez, que é reinterpretada e moldada segundo as conveniências do comandante-em-chefe. Um quarto argumento destaca que o fato de outros presidentes anteriores a Truman terem mobilizado as forças armadas no exterior sem qualquer autorização legislativa corroborava a autoridade presidencial. Nesse sentido o Executivo, na Coreia, apenas estaria reproduzindo um padrão já consolidado de *war powers*, com o presidente assumindo a decisão, constituindo-se no soberano.

Tabela II – Argumentos/razões para a decisão presidencial sobre a Coreia

<i>Esfera doméstica</i>	
	O presidente é o comandante-em-chefe... por isso, autoriza a ação militar
	Não é uma guerra, por isso não é necessária uma declaração de guerra
	Não é necessária qualquer autorização do Congresso... o Congresso é apenas informado após as decisões
	Outros presidentes agiram de maneira semelhante ao presidente... o presidente reproduz o padrão anterior, a tradição
	Congresso aprova as ações do presidente ao aprovar seu financiamento
	Decreta-se emergência nacional para assegurar poderes emergenciais... ao aprovar os pedidos do presidente o Congresso legitima o presidente
<i>Esfera internacional</i>	
	Há legitimidade internacional: resoluções do Conselho de Segurança... as resoluções da ONU são autoaplicáveis
	Cumpre-se uma ordem multilateral para restabelecer a paz

Fonte: elaboração própria.

Outro argumento, desta vez mais implícito que explícito, é o de que o Congresso, ao aprovar fundos para manter as tropas no exterior estaria também aprovando o mérito da utilização da guerra e, por consequência, legitimando o próprio poder de guerra do presidente.

O sexto argumento relacionado à esfera doméstica é também implícito e se refere à decretação, por parte do presidente, de uma emergência nacional no país. Truman fez isso no final de 1950. Esta decretação demandou a reativação ou aprovação, por parte do Congresso, de outras legislações típica de momentos de guerra. Ao aprovar essas normas o Legislativo estaria legitimando o presidente, constituindo-se em uma espécie de substituição para uma declaração de guerra.

De outra parte, na esfera internacional tem-se o argumento ordenador acerca da legitimidade das resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Por sua condição internacional elas seriam autoaplicáveis e Truman, ao ir até à península coreana, dizia cumprir apenas um mandato internacional. Daqui também decorre o argumento de que o Executivo

norte-americano simplesmente cumpria uma ordem multilateral para restabelecer a paz e a segurança internacionais.

O que a tabela mostra, em resumo, é a própria inflexão dos poderes de guerra nos Estados Unidos a partir de um caso em particular. Muitos destes argumentos foram reforçados pelo próprio congresso norte-americano em 1950, conferindo um aspecto ainda mais significativo ao grande precedente coreano. Seu impacto para o futuro também seria dos mais importantes vez que se estabeleceu, com as decisões de Truman, uma espécie de “resposta padrão” para o exercício dos poderes de guerra da maioria dos próximos presidentes da República. A Guerra da Coreia foi, pois, um grande precedente que deu forma aos poderes de guerra contemporâneos da Presidência nos Estados Unidos.

## Capítulo III

### O presidente como soberano da guerra

#### 1 A multiplicação de casos

O objetivo desse Capítulo é, a partir da análise sintética de alguns casos pós-Guerra da Coreia, mostrar como reforçou-se o argumento de que a Cláusula do Comandante-em-chefe, enquanto autônoma da Cláusula da Guerra, permitiria ao presidente autorizar, por sua própria disposição, a utilização das forças armadas norte-americanas no exterior com ou sem autorização congressual prévia. E, em muitos casos, passou-se a incluir o argumento de que uma decisão multilateral do Conselho de Segurança da ONU ou da OTAN também legitimaria as decisões do presidente.

Desde o armistício de 1953 na península coreana até os dias atuais (2013), por dezenas de vezes as forças armadas foram utilizadas no exterior, algumas com autorização congressual e outras a partir da decisão unilateral do presidente. Permaneceu ausente, ainda, qualquer declaração de guerra, sendo a última o conjunto de declarações aprovadas durante a Segunda Guerra Mundial. A título de exemplo, listamos dezesseis casos em que as forças norte-americanas foram despachadas para o exterior pós-Coreia. A lista é mais ampla que esta, visto que não incluímos, por exemplo, dezenas de vezes em que as forças militares foram ativadas para proteger as representações diplomáticas e evacuar nacionais norte-americanos – uma lista completa pode ser encontrada no trabalho de Grimmatt (2009).

Praticamente todos os presidentes<sup>36</sup>, desde Truman, utilizaram-se da força militar norte-americana no exterior, mas destes nem todos baseados nos argumentos estabelecidos

---

<sup>36</sup> Na presidência de Gerald Ford (1974-1977) não ocorreram eventos maiores de utilização das forças armadas no exterior. Segundo a pesquisa de Grimmatt (2009), durante o mandato do republicano a maior parte de suas decisões como comandante-em-chefe se referiu à evacuação de cidadãos e soldados norte-americanos no Chipre (1974), Vietnã (1975), Camboja (1975) e Líbano (1976), o que poderíamos considerar como uma atividade costumeira do ponto de vista do poder presidencial. Ford foi o presidente que conviveu com os últimos momentos da Guerra do Vietnã e talvez o mais significativo dos eventos de seu governo do ponto de vista dos poderes de guerra foi o chamado incidente do cargueiro *SS Mayaguez* de 1975 e considerado o último episódio da Guerra contra o Vietnã. A embarcação foi abordada em águas internacionais por patrulhas do governo de Camboja e seus tripulantes tornados reféns. O presidente Ford deu ordens para retomar a embarcação e, devido a hostilidades com as forças comunistas cambojanas, 18 militares norte-americanos foram mortos. No caso da administração de Jimmy Carter (1977-1981) também não se registraram mobilizações de tropas de maior monta. Grimmatt (2009) salienta o apoio logístico aéreo dado a operações de resgate da França e Bélgica no Zaire em 1978, envio de poucos homens para El Salvador em 1981 e também nesse ano o ataque aéreo a forças líbias no Golfo de Sidra. O caso mais famoso, contudo, foi a desastrosa tentativa de resgate dos reféns na embaixada no Irã, em 1980, um caso que se enquadraria no dever presidencial de proteger cidadãos norte-americanos no exterior.

pelo precedente coreano. Um deles, em especial, tornou-se uma exceção em função de seu comportamento e de sua deferência pelos poderes de guerra do Congresso. Foi Dwight Eisenhower, um herói de guerra que acreditava “que o presidente deve assegurar a si próprio suporte congressional para qualquer rumo que ele seja forçado a tomar” (EAGLETON, 1974, p. 72, tradução nossa). Em seu mandato presidencial o Congresso aprovou duas resoluções com fins militares, sendo a primeira delas em 1955 autorizando o presidente a utilizar-se da força militar para proteger a ilha de Formosa e territórios da área contra a influência comunista e a segunda em 1957, cujo objetivo era a promoção da paz e da estabilidade do Oriente Médio autorizando o presidente, caso necessário, a utilizar as forças armadas contra a agressão advinda de qualquer país sob influência do comunismo (GRIMMETT E ELSEA, 2011). Foi com esta última autorização que Eisenhower despachou tropas para o Líbano no ano de 1958. Este presidente republicano é, pois, um “ponto fora da curva”, uma vez que não interpretava que o presidente pudesse ignorar a Cláusula da Guerra a partir da autonomia da Cláusula do Comandante-em-Chefe.

Tabela III – Casos de utilização da força militar no exterior

<b>Ano</b>	<b>Local</b>	<b>Evento</b>	<b>Presidente</b>
1958	Líbano	Envio de tropas a pedido do governo local	Dwight Eisenhower
1962	Caribe	Crise dos Mísseis em Cuba	John Kennedy
1964	Vietnã	Guerra do Vietnã	Lyndon Johnson
1970	Camboja	Ataques aéreos ao Camboja	Richard Nixon
1982	Líbano	Envio de militares na Força Multinacional	Ronald Reagan
1983	Granada	Invasão a Granada	Ronald Reagan
1986	Líbia	Bombardeio de alvos terroristas na Líbia	Ronald Reagan
1989	Panamá	Guerra presidencial contra Noriega	George H. Bush
1991	Iraque	Guerra do Golfo	George H. Bush
1992	Somália	Intervenção humanitária	George H. Bush
1994	Haiti	Intervenção para derrubar o governo ditatorial	Bill Clinton
1995	Bosnia	Envio de mais de 30.000 militares	Bill Clinton
1999	Kosovo	Guerra do Kosovo/Iogoslávia	Bill Clinton
2001	Afeganistão	Guerra do Afeganistão	George W. Bush



2003	Iraque	Guerra do Iraque	George W. Bush
2011	Líbia	Intervenção na Líbia	Barack Obama

Fonte: Grimmett (2009)

Em entrevista coletiva em 1957, quando a resolução sobre o Oriente Médio já havia sido aprovada pelo Senado e estava prestes a ser também apoiada pela Câmara, um jornalista questionou se ele “aceitava a interpretação constitucional de que você sempre teve, como Comandante-em-Chefe, o direito de colocar as Forças Armadas em ação em tal situação em defesa do interesse nacional sem uma autorização específica?” (*apud* EISENHOWER, 1957, tradução nossa). Em sua resposta o presidente asseverou que:

O PRESIDENTE. Bem, eu não acho, Sr. Roberts, que eu preciso entrar outra vez no debate constitucional. Eu observaria que eu não dediquei minha vida ao estudo do direito constitucional. [...] Eu acredito porém que a história legislativa desta resolução demonstra que o Senado aprova - o Congresso aprova o que estamos tentando fazer na área, e isso é algo importante. (EISENHOWER, 1957, tradução nossa)

Eisenhower negava possuir poderes inerentes como comandante-em-chefe. Em seu pronunciamento de despedida da presidência, vale lembrar, o republicano realizou um dos históricos alertas à sociedade norte-americana, particularmente sobre os perigos futuros do complexo industrial militar para a democracia daquele país. Segundo alertou: “Nos conselhos de governo, precisamos nos precaver contra a conquista de influência indevida, quer desejada quer não, pelo complexo militar-industrial. O potencial para o crescimento descontrolado do poder deste complexo existe e vai persistir” (EISENHOWER, 1961, tradução nossa).

Conforme dissemos, Eisenhower foi uma exceção pois o presidente pós-Guerra da Coreia que pareceu mais preocupado com o cumprimento dos poderes de guerra do Congresso norte-americano. A maioria, contudo, teve um comportamento oposto, de reafirmação dos poderes presidenciais.

Para cumprir os objetivos de nossa tese, trataremos de alguns casos de utilização da força militar listados na tabela III, particularmente onze deles:

- I. Guerra do Vietnã (1964)
- II. Ataques aéreos ao Camboja (1970)
- III. Envio de tropas ao Líbano (1982)
- IV. Invasão de Granada (1983)
- V. Guerra presidencial no Panamá (1989)

- VI. Intervenção no Haiti (1994)
- VII. Guerra do Golfo (1991)
- VIII. Guerra do Kosovo (1999)
- IX. Guerra do Afeganistão (2001, Guerra Global contra o Terrorismo)
- X. Guerra do Iraque (2003, Guerra Global contra o Terrorismo)
- XI. Intervenção multilateral na Líbia (2011)

Nestes casos, que nos parecem representativos as atuações presidenciais pós 1953, será possível encontrar as repercussões do precedente coreano e a diminuição do cumprimento da Cláusula da Guerra, vista cada vez menos como meio de controle do presidente. É a narrativa do crescimento do poder presidencial e da diminuição dos poderes de guerra.

### **1.1 Guerra do Vietnã (1964) e Camboja (1970)**

A longa Guerra do Vietnam foi um evento complexo que envolveu inúmeros aspectos, incluindo distintas fases. Em sua parte inicial o Congresso vota, em agosto de 1964, a chamada Resolução do Golfo de Tonkin, aprovando e apoiando “a determinação do presidente, como comandante-em-chefe, de tomar todas as medidas necessárias para repelir qualquer ataque armado contra as forças dos Estados Unidos e prevenir qualquer nova agressão” (KEYNES, 1982, p. 113, tradução nossa). A Resolução era consequência de dois ataques<sup>37</sup> realizados por patrulhas do Vietnã do Norte, o primeiro (em 2 de agosto de 1964) contra o destróier norte-americano *Maddox*, estacionado no Golfo de Tonkin. O segundo ataque teria ocorrido dois dias depois, envolvendo um ataque contra o destróier *Turner Joy*. Já no dia 5 de agosto, doze horas após este último ataque, aviões de guerra norte-americanos atacaram patrulhas navais vietnamitas e um grande depósito de petróleo.

A Resolução de Tonkin foi aprovada na Câmara dos Representantes em 6 de agosto e no Senado no dia seguinte, sendo assinada pelo presidente Lyndon Johnson três dias depois

---

<sup>37</sup> Segundo Mearsheimer (2011, p. 73), os ataques, baseados em mentiras contadas pela administração de Johnson, empurraram o país para a guerra, com o presidente usando os supostos incidentes “para empurrar a Resolução do golfo de Tonkin para o Congresso em 7 de agosto. E efetivamente obteve carta branca para entrar em guerra contra o Vietnã do Norte”. Arendt (2008, p. 22) também retrata o clima de enganação que envolveu não apenas o período inicial da guerra, mas praticamente todo ele, escrevendo que “a dissimulação, a falsidade e o papel da mentira deliberada tornaram-se as questões centrais d’*Os Documentos do Pentágono*, mais do que ilusão, erro, falhas de cálculo” e também que “a questão crucial não é apenas que a política da mentira quase nunca visava o inimigo, mas estava destinada principalmente, senão exclusivamente, ao consumo doméstico, à propaganda, e especialmente a enganar o Congresso. O incidente de Tonkin, em que o inimigo conhecia todos os fatos e a Comissão de Relações Exteriores do Senado não conhecia nenhum, é um exemplo”.

(ELY, 1993). A Resolução consistia em uma explícita autorização para ação militar em países associados à Organização do Tratado do Sudeste Asiático (SEATO) contra o avanço do comunismo na região. Na interpretação de Eagleton (1974, p. 101, tradução nossa), “o que o Congresso fez foi entregar um cheque em branco ao presidente para conduzir uma grande guerra”.

O Departamento de Estado, desde a Guerra da Coreia, tornara-se o “exponente-mor da nova doutrina” que confere poderes unilaterais ao presidente (PUSEY, 1969, p. 6, tradução nossa). No caso do Vietnã, em 1966 o Departamento publicou nota técnica sobre a legalidade da ação norte-americana na Indochina. O órgão, naquele então, afirmava que:

Pela Constituição o presidente, além de ser o chefe-executivo, é o comandante-em-chefe do Exército e da Marinha. Ele detém a responsabilidade principal pela condução das relações externas dos Estados Unidos. Esses deveres fazem com que ele tenha amplos poderes, incluindo o poder de enviar as forças americanas para o exterior e comprometê-las em operações militares quando o presidente considerar tais ações como necessárias para manter a segurança e a defesa dos Estados Unidos.

Sob nossa Constituição é o presidente quem deve decidir quando um ataque armado ocorreu. Ele também tem a responsabilidade constitucional para determinar quais medidas defensivas são requeridas quando a paz e a segurança dos Estados Unidos estão ameaçadas. Se ele considera que o envio das forças americanas para o Vietnã do Sul é necessário, e aquelas medidas contra a fonte de agressão comunista no Vietnã do Norte são necessárias, ele está constitucionalmente empoderado para a adoção daquelas medidas. (*apud* PUSEY, 1969, pp. 6-7, tradução nossa)

O Departamento de Estado, portanto, evacua qualquer poder congressional em relação ao início das operações militares. O presidente torna-se o soberano com poderes de guerra extremamente amplos que vão desde o início das hostilidades ao comando, desconhecendo os limites impostos pelo sistema de *checks and balances*. A própria Constituição é ressignificada como se ela assegurasse os poderes de guerra ao presidente e não ao Legislativo. Tal miopia torna-se, inevitavelmente, uma grande ameaça para o processo democrático, desvirtuando o intento dos elaboradores e conferindo poderes monárquicos em uma República despida desses mesmos princípios.

A Resolução de Tonkin, que à primeira vista pareceria uma reafirmação dos poderes de guerra, na verdade mostrou-se justamente ser o contrário, uma vez que foi utilizada para ampliar a intervenção militar norte-americana na Indochina, abarcando inclusive outros países. Com o passar dos anos, portanto, o Congresso reafirma a perda de controle de seus poderes de guerra, com o presidente assumindo tais poderes.

Em agosto de 1967, três anos depois de a Resolução ser aprovada pelo Congresso, em uma coletiva de imprensa e em um contexto de ampliação do conflito no Vietnã, uma correspondente de vários jornais do Texas questionou Johnson na seguinte direção:

Sr. Presidente, a Constituição não lhe dá o direito de continuar essa guerra sem permissão do Congresso. Tenho certeza de que o sr. percebe isso melhor do que qualquer um. Em vista deste mal-entendido ocorrido a respeito da resolução do Golfo de Tonkin, por que o sr. não ameniza esse assunto com seus opositores convocando uma nova votação no Congresso a respeito desse assunto? (*apud* JOHNSON, 1967, tradução nossa)

Em uma extensa resposta, Johnson negava que fosse preciso qualquer outra Resolução tal qual a de Tonkin, assinalando que ela, na verdade, teria sido desnecessária:

Nós declaramos então, e reiteramos agora: nós não pensamos que a resolução fosse necessária para fazermos o que estamos fazendo. Mas nós pensamos que era desejável. Achávamos que se lhes pediríamos para que permanecessem na rota inteira, e se nós esperávamos que eles estivessem lá no momento do pouso, nós deveríamos pedir-lhes que estivessem lá na decolagem. (JOHNSON, 1967, tradução nossa)

Segundo Keynes (1982), a partir de 1969 inicia-se a tentativa, por parte do Congresso, de limitação dos poderes de guerra do presidente, de reversão da discricionariedade da utilização das forças armadas na Ásia. Ainda em dezembro daquele ano o Congresso deliberou no sentido de proibir que fundos do Departamento de Defesa fossem utilizados para inserir tropas nos Laos ou na Tailândia sem a autorização prévia do Congresso (ABT, 1970). Esta diretiva, contudo, não foi totalmente cumprida.

Já o presidente Richard Nixon, alargando a atuação norte-americana no sudoeste asiático, comunicava em pronunciamento público na televisão em 30 de abril de 1970 que havia ordenado o início de bombardeios militares no Camboja. Um documento de perguntas e respostas publicado pelo Departamento de Estado à época esclarecia a base da autoridade para a ordem presidencial:

PERGUNTA. Quais são as bases legais para a decisão do presidente de comprometer vidas e materiais americanos no Camboja?

RESPOSTA. O Presidente estava agindo sob sua autoridade constitucional como Comandante-em-Chefe das Forças Armadas dos Estados Unidos. Ainda, como Chefe do Executivo, ele tem a responsabilidade suprema para determinar e dirigir nossa política externa. (*apud* ABT, 1970, p. 44, tradução nossa)

Nesse mesmo coro o presidente Nixon, em entrevista à rede de televisão ABC, poucos dias antes de o Congresso revogar os poderes da Resolução Tonkin (10 de julho de 1970),

quando perguntado sobre a justificativa legal para a continuidade das batalhas na região do Vietnã, declarou que:

O presidente dos Estados Unidos tem o direito constitucional - não apenas o direito como também a responsabilidade - de usar seus poderes para proteger as forças americanas quando elas estiverem envolvidas em ações militares. E sob tais circunstâncias, começando com a época em que me tornei presidente, eu tenho esse poder e estou exercendo esse poder. (*apud* ABT, 1970, p. 44, tradução nossa)

Em novembro de 1971, já com o alastramento do conflito para países como Laos e Camboja, o Congresso determinava que o presidente apresentasse uma data para o fim do conflito na Indochina, o que significava a retirada das tropas da região. Conforme o texto legal:

SEC. 601. (a) Declara-se por meio desta ser a política dos Estados Unidos a de concluir na data mais cedo possível todas as operações militares dos Estados Unidos na Indochina, e a de proporcionar a imediata e ordeira retirada de todas as forças militares dos Estados Unidos a uma data certa, sujeita à libertação de todos os prisioneiros de guerra americanos mantidos pelo Governo do Vietnã do Norte e forças aliadas com tal governo e uma contagem de todos os americanos desaparecidos quando em atividade que foram mantidos por ou conhecidos por tal Governo ou tais forças. O Congresso por meio desta exige e determina que o Presidente implemente a política expressa acima por meio do lançamento imediato das seguintes ações:

(1) Estabelecimento de uma data limite para a retirada da Indochina de todas as forças militares dos Estados Unidos, contingente à libertação de todos os prisioneiros de guerra americanos mantidos pelo Governo do Vietnã do Norte e forças aliadas com tal governo e uma contagem de todos os americanos desaparecidos quando em atividade que foram mantidos por ou conhecidos por tal Governo ou tais forças. (AFAA 1972, 1971, tradução nossa)

Tratava-se, pois, de uma tentativa de contenção do presidente em um conflito que se tornara extremamente impopular do ponto de vista da opinião pública doméstica. No documento presidencial que validou a *Military Appropriations Authorization Bill*, aprovada pelo Congresso em 17 de novembro, Nixon deixou claro que a seção 601 que estabelecia que o presidente deveria indicar uma “data final” para o conflito na Indochina “não tem força ou efeito vinculante, e não reflete minha opinião sobre a forma como a guerra deveria ter se encaminhado a uma conclusão” (NIXON, 1971, tradução nossa). Negava, pois, a validade de uma decisão congressional. Os bombardeios no Camboja, por exemplo, desafiando as diretivas do Congresso, perduraram até 14 de agosto de 1973 (ELY, 1993).

O caso da Guerra do Vietnã recebeu um sensato comentário de Javits (1973):

A Resolução do Golfo de Tonkin representava o crescimento natural do consentimento do congresso ao longo de 20 anos em relação à preferência do

executivo ter o poder de entrar em guerra e a decisão do presidente Nixon de 1970 de invadir o Camboja sem autorização do Congresso foi uma consequência inevitável da quase uniformemente conquistada por seus antecessores em suas firmes presunções de poder de guerra total. (JAVITS, 1973, p. 260, tradução nossa)

O diagnóstico é o de que o Legislativo perdera seu poder de guerra constitucionalmente assegurado. Mais que isso: que as tentativas para restabelecer a soberania da guerra nas mãos do Congresso haviam sido infrutíferas, com o presidente olvidando as diretivas legislativas, por exemplo, para dar um fim imediato às ações militares no sudoeste asiático. Do ponto de vista normativo a Guerra do Vietnã serviu para que o Congresso aprovasse um estatuto que tinha como objetivo controlar a utilização das forças armadas pelo presidente no exterior, a chamada *War Powers Resolution* (WPR) de 1973. Após um espantoso crescimento do poder presidencial de guerra durante a Guerra do Vietnã, buscava-se reafirmar os poderes de guerra do Congresso e restringir a liberdade do presidente de utilizar a força militar (SMYRL, 1988; FISCHER E ADLER, 1998; FISCHER, 2004).

A *War Powers Resolution*, em linhas gerais, possibilita uma discricionariedade do presidente em relação à introdução de forças armadas no exterior pelo prazo de 60 dias no caso de circunstâncias de hostilidades ou de suas iminências. Dentro desse prazo o presidente deve buscar uma autorização legislativa de uso da força para constitucionalizar a ação militar. Passados dois meses, o prazo pode ser dilatado para, no máximo, 30 dias, período para que seja feita a retirada das tropas no caso da ausência de autorização congressional para a permanência das mesmas (WPR, 1973).

Um dos artigos mais importantes, o 4º, estabelece que, dentre outras coisas, na ausência de uma declaração de guerra, e “em todo o caso” em que: a) as forças armadas são introduzidas em hostilidades, ou em iminente hostilidade devido às circunstâncias; e, b) e em território, espaço ou águas de um país estrangeiro armadas para combate (exceto em casos de envio de tropas com função logística), nestes casos “o presidente deverá apresentar, no prazo de 48 horas, para o presidente da Câmara dos Deputados e ao Presidente *pro tempore* do Senado um relatório” (WPR, 1973, tradução nossa). Por escrito o presidente deve expor aos parlamentares as circunstâncias que o levaram a utilizar as forças armadas nacionais, a autoridade constitucional e legislativa que sustenta a introdução das tropas e o tempo de duração estimado das hostilidades ou do envolvimento na ação militar.

Para Delahunty (2011, p. 123, tradução nossa), da visão pró-Executivo, tal norma “é um talismã venerado por militantes anti-guerra sempre que uma guerra se aproxima”, uma vez que ela teria o condão de controlar o poder do presidente enquanto comandante-em-chefe. Por

outro lado, autores da visão pró-legislativo como Fischer e Adler (1998) sustentam que ao “limitar” ela acaba transferindo a decisão temporária sobre a guerra para o presidente por até 90 dias, o que seria, em seus juízos, uma subversão ao intento original dos poderes de guerra.

Em 1973, quando a *War Powers Resolution* foi aprovada pelo Congresso, o então presidente Richard Nixon vetou a lei alegando que limitava o poder constitucional do presidente como comandante-em-chefe. Em sua mensagem dizia:

[...] as restrições que essa resolução imporia sobre a autoridade do presidente são tanto inconstitucionais quanto perigosas para o melhor interesse da Nação.  
 [...] A Resolução Conjunta da Casa 542 tentaria retirar, por um mero ato legislativo, autoridades que o presidente havia propriamente exercido sob a Constituição por quase 200 anos. Uma de suas provisões eliminaria certas autoridades após sessenta dias, a menos que o Congresso as estendesse. Outra delas permitiria que o Congresso eliminasse algumas autoridades meramente através da aprovação de uma *concurrent resolution* - uma ação que não tem normalmente força de lei uma vez que nega ao Presidente seu papel constitucional de aprovar leis.  
 [...] Eu acredito que ambas as provisões são inconstitucionais. (NIXON, 1973, tradução nossa)

Note-se que se recorre ao argumento já utilizado durante a Guerra da Coreia de que o emprego das forças armadas por uma decisão presidencial no exterior seria um “poder tradicional”. No caso da mensagem de veto, Nixon escreve que essa seria uma prerrogativa exercida “por quase 200 anos” pelo presidente. A vinculação aqui com a corrente pró-Executivo dos poderes de guerra é facilmente percebida. Na interpretação da administração, portanto, em função de a WPR estabelecer um limite temporal para o emprego da força no exterior sem autorização legislativa, isso seria inconstitucional uma vez que a Constituição asseguraria este poder unilateral ao comandante-em-chefe, ao presidente da República.

O Congresso derrubou o veto em uma manifestação de soberania, mesmo que se possa argumentar que a própria *War Powers Resolution* signifique uma cedência do poder de guerra do Congresso ao presidente no momento em que o empodera com o exercício de até 90 dias de guerra limitada sem a necessidade de um estatuto legislativo a autorizá-la. Esta derrubada do veto, contudo, ainda iria gerar debates, pois a maioria dos presidentes cujos mandatos se seguiram à ratificação da WPR pelo Congresso consideraram a lei inconstitucional pelos mesmos motivos assinalados em 1973 na mensagem de veto presidencial.

É crível assinalar que a WPR se constituiu em uma solução “média” para o engrandecimento dos poderes de guerra do presidente. Ao mesmo tempo em que não tolhia completamente a liberdade do comandante-em-chefe para despachar tropas no exterior sem autorização legislativa, restringia-lhe do ponto de vista da duração desse poder. Essa situação parece indicar que o caminho para um retorno ao paradigma do “intento original” já não seria

mais possível, muito em função do crescimento do poder militar dos Estados Unidos e da própria Presidência em um contexto internacional ainda marcado pela bipolaridade. Na síntese de Hendrickson (2002, p. 20, tradução nossa), no período da Guerra Fria “o presidente afirmou essencialmente poderes unilaterais como comandante-em-chefe”, ao passo que o Congresso teria autorizado “essa onipotência do Executivo em relações exteriores por causa da aceitação generalizada de que o comunismo ameaçava os interesses de segurança nacional americano”. Essa denunciada “onipotência” se expressou na negação à constitucionalidade da *War Powers Resolution*, estatuto que era produto direto da Guerra do Vietnã e das ações militares presidenciais a ela associadas.

## 1.2 Força Multinacional no Líbano (1982)

Os governos da França, Itália e Estados Unidos enviaram, em setembro de 1982, forças militares até o Líbano a pedido do governo local. Este esforço conjunto, alegavam, tinha o objetivo de restaurar a soberania e autoridade do governo libanês diante da ameaça provocada pela Organização da Liberdade para a Palestina ao país. Inicialmente foram enviados 1.200 militares norte-americanos que trabalharam, com os demais países integrantes, em uma temporária operação de paz sem a necessidade de que se envolvessem em hostilidades (FISCHER, 2004). O presidente Ronald Reagan, em carta enviada aos presidentes da Câmara e do Senado no dia 29 de setembro de 1982, informava sua decisão:

Em resposta a esta solicitação do Governo do Líbano, autorizei as Forças Armadas dos Estados Unidos a participar nesta Força Multinacional. Conforme meu desejo de que o governo esteja inteiramente informado sobre esse assunto, e consistente com a *War Powers Resolution*, forneço por meio desta um relatório a respeito do envio e missão destes membros das forças armadas dos Estados Unidos. [...] Em 29 de setembro, aproximadamente 1,2 mil fuzileiros navais da Unidade Anfíbia de Fuzileiros Navais começaram a chegar a Beirute. (REAGAN, 1982, tradução nossa)

Note-se como o republicano busca fornecer alguma legitimidade a sua ação a partir não de uma disposição única dos Estados Unidos, mas como um esforço multinacional e a pedido do próprio governo do Líbano. Em agosto, aliás, Reagan já havia enviado um contingente pequeno de militares ao país. Na carta aos congressistas no final de setembro, reproduzindo padrões de presidentes anteriores, Reagan reafirma o seu direito constitucional para a decisão. “Este envio de Forças Armadas dos Estados Unidos está sendo realizado de acordo com a autoridade constitucional do Presidente com respeito à condução das relações exteriores e como Comandante-em-Chefe das Forças Armadas dos Estados Unidos”, sustentou (REAGAN, 1982, tradução nossa)



O que era, contudo, para ser uma participação rápida no restabelecimento da normalidade no Líbano acabou evoluindo para uma crise mais ampla, com as tropas norte-americanas, ao final, tendo que entrar em hostilidades com forças palestinas. Por exemplo, em atentado terrorista em 18 de abril de 1983 na embaixada dos Estados Unidos em Beirute 16 norte-americanos foram vitimados e isso fez com que o presidente enviasse mais tropas ao país novamente embasado em sua autoridade como comandante-em-chefe (GRIMMETT, 2009).

Até outubro de 1983 Reagan agiu sem autorização constitucional, mas sustentado na autoridade de uma Força Multinacional e, fundamentalmente, em sua posição de comandante-em-chefe. É apenas naquele momento que o Congresso aprovou uma autorização para que o país participasse da Força Multinacional no Líbano, fornecendo ao presidente um limite de 18 meses para a participação militar dos Estados Unidos. O republicano encerrou a participação em 30 de março de 1984, antes de expirar o prazo dado pelo Legislativo. Segundo Fisher (2004, p. 161, tradução nossa), “o que iniciou como uma missão humanitária, de manutenção da paz e não combatente, de 30 dias de duração, degenerou-se a uma guerra de quase dois anos”. Na maior parte do tempo, vale ressaltar, sem qualquer controle dos poderes de guerra do presidente.

### **1.3 Invasão de Granada (1983)**

Cinco anos após a independência de Granada, em 1979 assumiu o poder da ilha caribenha um presidente de orientação socialista que, em clima de Guerra Fria, iniciou um processo de estreitamento de relações com Cuba e União Soviética. Em 1983, contudo, “radicais, também de “esquerda”, promoveram um golpe e fuzilaram o Primeiro Ministro Bishop” (FARIAS, 2000, p. 47). Coube ao presidente Ronald Reagan, diante da desordem instalada no país e devido à possibilidade de que Granada se transformasse em mais um governo comunista na região e outro satélite soviético, intervir militarmente, inclusive com tropas terrestres.

Há, contudo, a construção, por parte do presidente, de um argumento multilateral para a intervenção norte-americana. Essa versão foi apresentada ao Congresso na carta que o presidente enviou em 25 de outubro de 1983 (REAGAN, 1983, tradução nossa). Nela Reagan assinala que a “Organização dos Estados do Caribe Oriental (OECS, em inglês) ficou seriamente preocupada pelas cada vez mais precárias condições no Estado-membro de Granada” e que, diante disso, uma reunião de emergência ocorreu no dia 21 de outubro. A reunião concluiu que os acontecimentos na ilha produziram um vácuo de autoridade em

Granada e criaram uma incerteza em relação à paz e segurança em toda a região. A partir disso, “a OECS determinou que se dessem passos imediatos e necessários para a restauração da ordem em Granada com a finalidade de proteção contra quaisquer perdas adicionais de vidas, enquanto pendiam de restauração instituições de governo efetivas”. A OECS então formou uma “força de segurança coletiva” para restabelecer a ordem em Granada e “demandou a cooperação imediata de uma quantidade de nações amigas, incluindo os governos de Barbados, Jamaica e dos Estados Unidos, nesses esforços”. A partir desse pedido, e dessa mobilização multilateral, e “em vista da importância primordial de proteger as vidas dos cidadãos dos Estados Unidos em Granada”, Reagan assinalava que “eu autorizei as Forças Armadas dos Estados Unidos a participar juntamente com estas outras nações em uma força de segurança coletiva”. No documento ele informava sua decisão ao Congresso:

Hoje, aproximadamente às 5h, cerca de 1,9 mil membros do Exército e dos Fuzileiros Navais dos Estados Unidos iniciaram o desembarque em Granada. Eles foram apoiados por membros da Marinha dos Estados Unidos e pela Força Aérea dos Estados Unidos. Estados membros da OECS, juntamente com Jamaica e Barbados, estão contribuindo com aproximadamente 300 homens. Esse envio de Forças Armadas dos Estados Unidos está sendo realizado de acordo com a minha autorização constitucional com respeito à condução das relações exteriores e como Comandante-em-Chefe das Forças Armadas dos Estados Unidos. (REAGAN, 1983, tradução nossa)

Note-se que sua decisão vem acoplada à sua autoridade de comandante-em-chefe e em momento algum se refere ao Congresso. A este, contudo, o presidente garantiria o acompanhamento do desenvolvimento, a partir de relatórios, da campanha da força multilateral em Granada. Conforme destaca Farias (2000, p. 47), “os Estados Unidos ignoraram o Tratado do Rio e a OEA e seguiram uma provisão da OECS (da qual esse país não era signatário) como justificativa legal para a intervenção”, coagindo “a OECS a querer intervenção militar em um dos seus países membros”.

No fim, Reagan cumpriu os 60 dias que a *War Powers Resolution* garante aos presidentes para mobilizar as tropas no exterior sem autorização congressional. Vale destacar, contudo, que assim como outros presidentes, Ronald Reagan considerava a lei inconstitucional quando estabelecia prazos para uma ação unilateral do comandante-em-chefe.

#### **1.4 Guerra presidencial no Panamá (1989)**

Em dezembro de 1989 o presidente George H. Bush ordenou que forças militares norte-americanas invadissem o Panamá com o objetivo de derrubar o governo do general

Manuel Noriega, acusado de corrupção, assassinatos e narcotráfico. A Assembleia Nacional do país havia declarado guerra contra os Estados Unidos.

A ofensiva foi iniciada no dia 20 de dezembro de 1989 e a rendição de Noriega ocorreu no dia 3 de janeiro de 1990. Antes da guerra já havia 13 mil soldados norte-americanos nas bases do Canal do Panamá, sendo que a estes se agregaram mais 10 mil homens enviados pelo presidente. O anúncio da utilização da força militar foi realizado por Bush presidente às 7h20min da manhã do dia 20 de dezembro.

“Meus compatriotas, na última noite ordenei que forças militares dos EUA fossem enviadas ao Panamá” declarou inicialmente o presidente à nação (BUSH, 1989a, tradução nossa). O republicano assinalou que o regime de Noriega havia declarado guerra contra os Estados Unidos e que homens seus já haviam matado um militar norte-americano desarmado, ferido outro, além de terem violado a esposa de outro militar. Para Bush, “isso era suficiente”, pois essas ações significariam uma ameaça direta ao país.

As ameaças irresponsáveis do General Noriega e os ataques aos americanos no Panamá criaram um perigo iminente aos 35 mil cidadãos americanos no Panamá. Como presidente, não tenho maior obrigação do que salvaguardar as vidas dos cidadãos americanos. E esse é o motivo por que eu determinei que nossas Forças Armadas protegessem as vidas dos cidadãos americanos no Panamá e para levar o General Noriega à justiça nos Estados Unidos. Eu entrei em contato com a liderança bipartidária do Congresso na noite passada para informar-lhes dessa decisão, e após tomar essa ação, eu também falei com os líderes na América Latina, no Caribe, e os demais aliados dos EUA. (BUSH, 1989a, tradução nossa)

Note-se que a decisão foi tomada pelo presidente e sem qualquer participação do Legislativo. Conforme expressou o republicano, ele apenas “informou” os líderes partidários no Congresso. Não pediu, pois, qualquer autorização prévia. Formalmente Câmara e Senado foram informados da ação presidencial no dia 21 de dezembro, data do envio de uma carta de Bush ao Legislativo. Nela o republicano, após nominar os fatos relacionados à ameaça aos civis norte-americanos no Panamá, informava que:

Sob tais circunstâncias, ordenei o despacho de aproximadamente 11 mil Forças Americanas ao Panamá. Em conjunto com as 13 mil Forças Americanas já presentes, as operações militares foram iniciadas em 20 de dezembro de 1989, para proteger vidas americanas, para defender a democracia no Panamá, para capturar Noriega e levá-lo a julgamento das acusações relacionadas às drogas pelas quais ele foi indiciado em 1988, e para assegurar a integridade dos Tratados do Canal do Panamá. (BUSH, 1989b, tradução nossa)

Essa ordem teria se dado a partir do cumprimento de um artigo da Carta das Nações Unidas que assegura a legítima defesa aos países. Segundo Bush:

O despacho de Forças dos EUA é um exercício do direito à autodefesa reconhecido pelo artigo 51 da Carta das Nações Unidas e foi necessário para proteger vidas americanas em perigo e para cumprir nossas responsabilidades de acordo com os Tratados do Canal do Panamá. Foi bem recebido pelo governo democraticamente eleito do Panamá. As operações militares foram ordenadas nos termos da minha autoridade constitucional com respeito à condução das relações exteriores e como Comandante-em-Chefe. (BUSH, 1989b, tradução nossa)

Note-se que há uma combinação de uma suposta autoridade fornecida pelo artigo 51<sup>38</sup> da Carta da ONU com a Cláusula do Comandante-em-Chefe. Ao Congresso, por sua vez, caberia apenas receber informações *a posteriori* das decisões presidenciais. Segundo escreveu Bush na carta entregue ao Congresso, “em conformidade com o desejo de que o Congresso seja integralmente informado sobre esse assunto, e consistente com a *War Powers Resolution*, eu estou oferecendo esse relatório sobre o envio de Forças Armadas dos EUA ao Panamá” (BUSH, 1989b, tradução nossa).

A utilização da força militar no Panamá, nesse sentido, foi realizada sem qualquer autorização congressual, tampouco por uma decisão de alguma organização multilateral, mas sim pela decisão do presidente, pelo exercício de seus poderes de guerra como comandante-em-chefe da nação.

### 1.5 Guerra do Golfo (1991)

Iniciada no ano de 1991 após a invasão do Iraque ao Kuwait ainda em agosto de 1990, a Guerra do Golfo contou com autorização das Nações Unidas, através de várias resoluções de seu Conselho de Segurança, bem como de um documento votado pelo Congresso, a pedido do presidente George W. H. Bush, que o autorizava a utilizar-se das forças armadas para travar a guerra. Não foi, pois, uma declaração de guerra, mas a possibilidade de que o presidente pudesse travar uma guerra limitada. Poder-se-ia argumentar que, à distinção do caso coreano, em que o presidente Truman embasara sua decisão a partir da legitimidade da ONU, violando as disposições do *U. N. Participation Act*, o governo de Bush cumprira as formalidades legais estabelecidas. Em parte trata-se exatamente disso, mas em parte também nada tem a ver com

---

<sup>38</sup> Artigo 51 da Carta das Nações Unidas: “Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva no caso de ocorrer um ataque armado contra um Membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos Membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer tempo, a ação que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais” (*apud* BYERS, 2007, p. 212)

um reconhecimento mais legítimo do poder do Congresso em exercer o controle do presidente a partir da Cláusula da Guerra. O caso, pois, é contraditório, uma vez que não se poderia afirmar se constituir de uma *guerra presidencial* e também que se tratava de um rearranjo na relação do Executivo e Legislativo no que concerne à Cláusula da Guerra, reconhecendo como necessária a autorização congressual para que o presidente pudesse mobilizar as tropas em ações armadas no exterior.

A resolução do Congresso que autorizava o presidente “o uso das Forças Armadas dos Estados Unidos nos termos da Resolução 678 do Conselho de Segurança das Nações Unidas” (GRIMMETT E ELSEA , 2011, p. 100, tradução nossa) foi aprovada por reduzida margem de votos em 12 de janeiro de 1991, tendo sido objeto de acalorado debate na Câmara dos Representantes e no Senado. A partir daquele momento o presidente estava autorizado a agir, legalizando o uso da força militar no exterior. Bush tornara-se o comandante-em-chefe, devendo ser responsável pela evolução da guerra. No dia 14 o presidente transforma a resolução em lei, assinalando que:

Como deixei claro aos líderes do Congresso desde o princípio, meu pedido de apoio congressual, bem como minha assinatura a essa resolução, não significa qualquer mudança nas posições de longa data do Poder Executivo tanto com respeito à autoridade constitucional do Presidente para fazer uso das Forças Armadas para defender interesses vitais dos EUA como com respeito à constitucionalidade da *War Powers Resolution*. Estou contente, contudo, com o fato de que as discordâncias em relação a esses assuntos entre o Presidente e muitos no Congresso não nos impediu de nos unirmos em um objetivo comum. Pude beneficiar-me de extensas e significativas consultas com o Congresso durante toda esta crise, e continuarei a consultar-me de forma estreita com o Congresso nos próximos dias. (BUSH, 1991a, tradução nossa)

O primeiro ponto a ser salientado é que o republicano não trata a resolução aprovada pelo Congresso como propriamente uma “autorização”, parte integrante de um processo constitucional composto por duas etapas (autorizar e, depois, utilizar as forças armadas). Bush define o documento como um “apoio”, não como “autorização”, sendo, pois, palavras distintas, compreendendo significados também diferenciados. “Autorizar” significaria dar efetividade à Cláusula da Guerra, já “apoiar” adquire um sentido de cooperação, de trabalho conjunto, mas não de controle das ações presidenciais. Isso também é bem visível quando o presidente reafirma que a resolução congressual que em seu texto autoriza o presidente a agir no exterior, mesmo que ele tenha solicitado apenas o apoio do Legislativo, não significaria qualquer alteração no entendimento consagrado da autoridade do presidente como

comandante-em-chefe, tampouco viria a reconhecer a constitucionalidade da *War Powers Resolution*, estatuto que continuava sendo interpretado como inconstitucional.

Ora, esse posicionamento do presidente em relação à Cláusula da Guerra já poderia ser encontrado em sua carta enviada a líderes do Congresso no dia 08 de janeiro e na qual solicitava a adoção de uma Resolução para apoiar a decisão do Conselho de Segurança para intervir no Iraque (Resolução 678). Escreveu o presidente:

Eu solicito, portanto, que a Câmara dos Representantes e o Senado adotem uma Resolução declarando que o Congresso apoia o uso de todos os meios necessários para implementar a Resolução 678 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. [...] Sr. Presidente, estou determinado a fazer o que quer que seja necessário para proteger a segurança americana. Eu peço ao Congresso para juntar-se a mim nessa missão. Não consigo imaginar uma forma melhor [para isso] do que o Congresso expressar seu apoio ao Presidente neste momento crítico. Essa é realmente a última melhor chance para a paz. (BUSH, 1991b, tradução nossa)

Conforme assinalou Hess (2001), a palavra final seria do presidente tendo ele, na verdade, já tomado sua decisão. Era, pois, comandante-em-chefe. Em entrevista coletiva sobre a crise no Golfo Pérsico um dia após enviar a carta aos congressistas, Bush foi questionado por um jornalista se ele precisava da resolução solicitada e, em caso de sua não aprovação, se isso significava que ele estaria impedido de agir. O texano respondeu:

*O Presidente.* Eu não acredito que eu preciso dela. Acredito que o Secretário Cheney expressou-se muito bem dias atrás. Há opiniões divergentes em cada lado dessa questão, mas quanto a Saddam Hussein não deve haver dúvidas: eu sinto que tenho a autoridade para implementar integralmente as resoluções das Nações Unidas.  
*P.* E a questão de ser vinculante - a segunda parte disso?  
*O Presidente.* Eu ainda sinto que eu tenho a autoridade constitucional - havendo muitos assessores jurídicos me aconselhado a esse respeito. (BUSH, 1991c, p. 20, tradução nossa)

Terminada a guerra, em maio de 1991 o presidente realizou um discurso na Universidade de Princeton, em Nova Jersey, ocasião em que forneceu à plateia sua visão sobre o papel desempenhado pelo Executivo, particularmente o presidente, no sistema democrático norte-americano. Em sua acepção:

O Presidente também serve como Comandante-em-Chefe das nossas Forças Armadas, como foi meu papel a cumprir no Golfo Pérsico. Isso não significa que o Executivo possa conduzir negócios externos no vácuo. Tenho grande respeito pelo Congresso, e eu prefiro trabalhar em cooperação com ele sempre que possível. Senti, contudo, após estudar a questão, que eu tinha o poder inerente de empenhar nossas forças para a batalha após a resolução das Nações Unidas, requeri apoio congressual antes de empenhar nossas forças na Guerra do Golfo. Portanto, uma vez que o Presidente detém obrigações especiais quanto à

política externa, tais obrigações não implicam qualquer liberdade para manter o Congresso desnecessariamente no escuro. (BUSH, 1991d, p. 497, tradução nossa)

George W. H. Bush, mesmo autorizado a agir, não reconhecia a validade da Cláusula da Guerra. Sua interpretação dos poderes constitucionais do presidente assegurava que tivesse um “poder inerente” de levar o país à guerra. Logo, seu pedido de apoio ao Congresso nada significava em termos de reafirmação do poder de guerra do Congresso, mas apenas uma estratégia para conseguir maior apoio doméstico, já que o internacional ele já conseguira através das Resoluções da ONU. Mas, mesmo sem o apoio interno, ele não seria fundamental e possivelmente agiria no exterior da mesma maneira. O presidente repetia, assim, o padrão de presidentes anteriores, inclusive o apego às Resoluções da ONU para legitimar o uso da força militar norte-americana no exterior. Neste primeiro grande conflito após o término da Guerra Fria a corrente pró-Executivo reforçava-se cada vez mais, com a Cláusula do Comandante-em-chefe traduzida em um direito inerente à ação por parte do Executivo e diminuindo os poderes de guerra do Congresso.

### **1.6 Intervenção no Haiti (1994)**

Em setembro de 1994 o presidente Bill Clinton despachou 1.500 militares para o Haiti (as tropas, depois, elevaram-se para 20.000) com propósito de cumprir a Resolução 940 do Conselho de Segurança da ONU que estabeleceu uma coalizão multinacional para, utilizando de “todos os meios necessários”, restaurar o governo democrático daquele país. Tratava-se, pois, de uma ação multilateral da administração do democrata.

Em carta enviada dia 18 de setembro aos líderes do Congresso o presidente afiançava que “o despacho de Forças Armadas dos EUA é necessário para assegurar que os interesses da segurança nacional dos EUA com respeito ao Haiti permaneçam incontestes e para frisar a credibilidade dos compromissos dos EUA e da ONU” (CLINTON, 1994a, tradução nossa). Note-se que o discurso possui um ingrediente universalista, uma vez que não seria uma ação restrita dos Estados Unidos, mas de vários países sob os auspícios da ONU.

Em coletiva de imprensa no dia seguinte ao envio da missiva, Clinton foi questionado sobre a constitucionalidade de sua ação. “Sr. Presidente, dado que a vitória tem mil pais e a derrota é órfã, o sr. pretende tornar um padrão o uso da força militar sem o consentimento do Congresso ou sem a aprovação do povo americano?”, indagou um jornalista (*apud* CLINTON, 1994b, tradução nossa). No que concerne à questão do Congresso, Clinton não poderia ter sido mais claro:

*Presidente Clinton.* Bem, são duas coisas diferentes. E com respeito ao consentimento do Congresso, creio que cada Presidente e todos os meus antecessores em ambos os partidos têm reiterado claramente que eles não solicitaram, pela Constituição, não tinham que ter aprovação congressual para cada tipo de ação militar.

Eu obviamente acredito que quanto maior e mais prolongada a ação militar, melhor é ter a aprovação do Congresso. Se você olhar ao padrão dos meus dois antecessores imediatos, houve a busca de aprovação congressual na operação *Tempestade no Deserto* em que havia uma escalada militar de 5 meses e meio e meio milhão de soldados enfrentando centenas de milhares de soldados no outro lado. Não houve aprovação congressual para executar as ações no Panamá e em Granada. Portanto, creio que teremos de avaliar isso caso a caso. (CLINTON, 1994b, tradução nossa)

O presidente não solicitou autorização do Congresso para sua intervenção no Haiti. Sua decisão fora apenas comunicada aos líderes congressistas em outra carta do dia 21 de setembro de 1994 em que dizia que “em 18 de setembro, também determinei o despacho imediato de Forças Armadas dos EUA como parte de uma coalizão multinacional prevista pela Resolução 940 do Conselho de Segurança da ONU de 31 de julho de 1994”. Segundo consta no documento, estava informando o Congresso em função da exigência da *War Powers Resolution* de manter os representantes do povo informados sobre mobilização de tropas. Nesta ação multilateral, destacava o presidente, as operações militares “são executadas sob comando e controle dos EUA”. Por fim, Clinton traça a base de legitimação, afora a ONU, para sua decisão. Conforme escreveu: “Ordenei esse despacho das Forças Armadas dos EUA nos termos da minha autoridade constitucional para conduzir as relações externas e como Comandante-em-Chefe e Chefe do Executivo” (CLINTON, 1994c, tradução nossa).

Segundo Hendrickson (2002), ocorreu no Congresso uma tentativa de controlar o presidente, mas que não foi levada adiante. No final, nem Câmara dos Representantes ou Senado votaram autorizações para ação militar do presidente no Haiti. Tampouco a restringiram seja cortando fundos, seja o proibindo de mobilizar as tropas. Ancorado na ONU, Clinton exerceu livremente sua interpretação do poder do presidente como comandante-em-chefe.

### **1.7 Guerra do Kosovo (1999)**

Fischer (2006, p. 1211, tradução nossa) considera que, após a Guerra da Coreia, o conflito no Kosovo, em 1999, é a “segunda guerra presidencial inconstitucional” – a primeira seria a Guerra do Golfo. Ela ocorreu na administração de Bill Clinton, tendo sido precedido por outros episódios em que o democrata utilizou-se da força militar sem a devida autorização congressual, como no Haiti em 1994 e na Bósnia em 1995. Mas esta participação no conflito a partir de 1999 foi a maior ação militar de Clinton no exterior: durou 78 dias e envolveu um



efetivo militar de mais de 20 mil homens (HENDRICKSON, 2002) e se constituiu na maior mobilização militar deste o Vietnã (ADLER, 2000).

Na noite do dia 24 de março de 1999, direto do Salão Oval, na Casa Branca, o presidente falou à nação:

Meus compatriotas americanos, hoje nossas Forças Armadas uniram-se aos nossos aliados na OTAN em ataques aéreos contra forças sérvias responsáveis pelas brutalidades no Kosovo.

[...] Esperamos que o Sr. Milosevic perceba que o rumo que está tomando atualmente é autodestrutivo e insustentável. Se ele decidir aceitar o acordo de paz e desmilitarizar o Kosovo, a OTAN já concordou em ajudar a implementá-lo com uma força de manutenção da paz. Se a OTAN for convidada a fazê-lo, nossas tropas devem participar dessa missão para manter a paz. Mas eu não pretendo colocar nossas tropas no Kosovo para entrar em guerra.

[...] Tenho uma responsabilidade como presidente para lidar com problemas como esses antes que eles causem danos permanentes aos nossos interesses nacionais. Os EUA têm a responsabilidade de permanecer ao lado dos nossos aliados quando eles estão tentando salvar vidas inocentes e preservar a paz, a liberdade e a estabilidade na Europa. Isso é o que estamos tentando fazer no Kosovo. (CLINTON, 1999a, tradução nossa)

No comunicado são fartas as menções à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e sua operação na Iugoslávia tendo como objetivo a contenção da política de “limpeza étnica” do ditador da Sérvia, Slobodan Milosevic. Nenhuma referência, contudo, ao Congresso é encontrada, o que indicava que a utilização da Força Aérea norte-americana na região dos Balcãs não se sustentava a partir de um mandato legislativo – oficialmente o Congresso é informado da decisão presidencial dois dias depois após seu pronunciamento de 24 de março (GRIMMETT, 2009).

O argumento principal apresentado pelo presidente era o de que se tratava de uma ação militar e humanitária dirigida pela OTAN, um organismo multilateral criado em 1949 para proteger a Europa das ameaças pós-Segunda Guerra Mundial. A comparação com a Coreia torna-se inevitável, uma vez que Truman utilizou-se da autoridade moral da ONU para levar o país à guerra em 1950. Em 1999, Clinton repetia seu correligionário em uma tentativa discursiva de legitimar seus atos a partir da decisão da OTAN, mesmo que não se tenha respeitado o “processo constitucional”. Assim como a Carta das Nações Unidas estabelecia que as diretivas do Conselho de Segurança para emprego da força militar precisariam passar pelos devidos processos institucionais internos dos membros do pacto, o tratado da OTAN também deveria seguir esse rito, pois disposições de órgãos internacionais não são autoaplicáveis nos Estados Unidos (FISCHER, 2004).

Note-se, além do mais, que o presidente Clinton foge do termo “guerra”, dizendo que não era sua intenção travá-la. Em sua acepção, a guerra apenas seria consumada com o envio de *ground troops* para a área conflagrada, não com aviões de combate apenas.

Em 26 de março, em uma carta enviada aos líderes congressistas informando sobre sua decisão do dia 24, Clinton explicitava sua legitimidade para ordenar o uso da força militar nos Balcãs. “Tomei essas ações nos termos da minha autoridade constitucional para a condução das relações exteriores dos EUA e como Comandante-em-Chefe e Chefe do Executivo” (CLINTON, 1999b, tradução nossa). Reproduzia, pois, o núcleo argumentativo da visão pró-Executivo.

Ainda em 1998 se esboçava, via OTAN, a possibilidade de o presidente ordenar que a força militar fosse utilizada no conflito dos Balcãs. Em função dessa possibilidade, Clinton recebeu uma carta do congressista Thomas Campbel cujo conteúdo reiterava que qualquer ação militar no exterior deveria ser apreciada pelo Congresso antes da mobilização das tropas. A resposta à missiva do deputado, e de outras manifestações suas que alertavam para um possível prejuízo aos poderes de guerra do Congresso, foi dada por Samuel Berger, conselheiro de segurança nacional do presidente que remeteu documento ao congressista republicano e nele reafirmou o que presidentes anteriores já haviam estabelecido como o discurso presidencial padrão:

Esta administração, como as administrações anteriores, usa a interpretação de que o presidente tem ampla autoridade, como comandante-em-chefe e sob a sua autoridade, para conduzir as relações exteriores, para autorizar o uso da força de acordo com o interesse nacional. (*apud* WAY, 1999, tradução nossa)

Nos meses anteriores ao ataque Clinton não cogitava a possibilidade de pedir autorização ao Congresso para enviar assistência militar aérea à OTAN. Contudo, conforme assevera Hendrickson (2002), o presidente ensaiou uma aproximação com Câmara dos Representantes e Senado em função das circunstâncias políticas domésticas. A decisão presidencial de março de 1999 ocorria apenas um mês depois de sua absolvição do processo de *impeachment* no Senado, o que significava que “a presidência estava em um estado enfraquecido, que presumivelmente ofereceu as condições para um Congresso mais assertivo” (HENDRICKSON, 2002, p. 117, tradução nossa).

Um Congresso mais “assertivo” foi algo empiricamente verificável, mas, mesmo assim, foi incapaz de controlar o presidente. Um dia antes de o presidente anunciar o início da participação norte-americana nos ataques aéreos da OTAN nos Balcãs o Senado, que era a

menos opositora das duas casas legislativas, aprovou uma resolução, por 58 a favor e 41 contra, que autorizava o presidente a conduzir operações militares e ataques com mísseis contra a Iugoslávia de Milosevic (HENDRICKSON, 2002). No dia seguinte, 24 de março, a Câmara dos Representantes aprovou outra resolução, cujo conteúdo principal estabelecia que:

Agora, portanto, que seja resolvido, que a Câmara dos Representantes apoie os membros das Forças Armadas dos Estados Unidos que estão empenhadas nas operações militares contra a República Federal da Iugoslávia e reconhece o profissionalismo, dedicação, patriotismo e coragem delas. (HOUSE KOSOVO RESOLUTION, 1999, tradução nossa)

Note-se que a resolução dos deputados não faz qualquer menção, ao contrário da aprovada pelo Senado, a uma “autorização” para o presidente agir, mas trata-se de um apoio institucional às tropas. Apoiava, pois, as tropas, mas sem qualquer desdobramento em termos de apoio à ação do presidente, muito menos um mandado legislativo para prosseguir com o emprego da força militar no exterior. Além do mais, essa mesma resolução aprovada pelo Senado apenas foi examinada pela Câmara dos Representantes em 28 de abril quando, então, por um empate de 213 a 213 votos, a autorização foi rejeitada (ADLER, 2000).

É importante salientar que os Estados Unidos são uma república federal, o que significa que seu sistema legislativo nacional é bicameral. Disso decorre que a autorização apenas do Senado não é condição suficiente para dar poderes ao presidente – uma aprovação da Câmara também é necessária, mas não foi atingida nesse momento por Clinton. A *House*, na comparação com o Senado, era sensivelmente mais opositora, com grande influência da maioria republicana.

Na Câmara o republicano Campbell empreendeu uma estratégia para forçar o presidente a pedir autorização congressional para suas ações no exterior (HENDRICKSON, 2002). Apresentou, em abril de 1999, duas resoluções aparentemente contraditórias. A primeira ordenava que o presidente retirasse as tropas do país presentes no conflito e a outra era uma declaração de guerra. As duas propostas foram derrotadas, ou seja, a Câmara não se posicionou a favor de uma retirada, mas também não forneceu autoridade para que o *status* do país fosse mudado de paz para guerra, o que ativaria os poderes de comandante-em-chefe do presidente possibilitando uma liberdade de atuação no emprego dos militares norte-americanos no exterior. A estratégia de Campbell era a de que, sem uma declaração de guerra, o presidente teria 60 dias, conforme a *War Powers Resolution*, para conseguir a aprovação congressional para sua intervenção no exterior. Ela, contudo, nunca foi alcançada, ao mesmo

tempo em que o Congresso não desafiou, de maneira unitária, o poder de comandante-em-chefe do presidente.

Após essa movimentação legislativa o presidente Clinton, em carta publicada no *The New York Times* em 29 de abril de 1999 e direcionada para o presidente da Câmara J. Dennis Hastert, asseverava que:

Entretanto, se eu fosse mudar minha política em relação ao envio de forças terrestres, posso assegurar-lhe de que eu me consultaria integralmente com o Congresso. De fato, com respeito às nossas visões constitucionais divergentes sobre o uso da força, eu solicitaria apoio congressual antes de enviar forças terrestres dos EUA ao Kosovo em um ambiente não permissivo. Milosevic não pode ter dúvidas quanto à decisão dos EUA de enfrentar a ameaça à segurança dos Balcãs e a crise humanitária no Kosovo. Os refugiados precisam ter a permissão de voltar para suas casas em um ambiente seguro e protegido. (CLINTON, 1999d, tradução nossa)

A primeira impressão é a de que enquanto apenas fossem utilizados aviões militares, com seus respectivos pilotos, não haveria a necessidade de uma autorização legislativa específica para agir. Bastaria, pois, a decisão do presidente, no caso de 1999 embasada em um esforço militar e humanitário conjunto multinacional da OTAN. Mesmo que o Congresso não tivesse expressamente autorizado a participação do país nesse esforço, a autoridade presidencial a legitimaria por si mesma do ponto de vista doméstico.

Consta também na carta o reconhecimento de que há distintas visões do uso da força no que concerne a seus aspectos constitucionais, uma referência indireta às correntes pró-Legislativo e pró-Executivo. Note-se que Clinton faz uma promessa: no momento em que se apresentar a necessidade de introduzir tropas terrestres no Kosovo, o democrata iria pedir o “apoio do Congresso” antes de despachá-las. Aqui é preciso notar a nuance do verbo empregado: apoio (“support”, em inglês). O presidente não fala em autorização ou permissão, mas tão-somente em apoio. E o que aconteceria na falta deste? Clinton, quando tentou buscar o “apoio” congressual em março e abril, sendo derrotado na Câmara dos Representantes, simplesmente seguiu sua missão militar junto à OTAN. A questão a se notar é a de que o Executivo já não interpretava o Congresso enquanto um *player* capaz de restringir as decisões presidenciais para o tema do uso da força militar, o que também significa dizer que a Cláusula da Guerra é tornada inválida por uma interpretação que privilegia a Cláusula do Comandante-em-chefe. São, pois, reatualizados os argumentos utilizados no caso coreano de 1950.

Não é objetivo da focar na relação entre o Judiciário e os poderes de guerra, mas no caso de 1999 é preciso salientar que o tema chegou até as cortes do país. Campbell e outros vinte e seis congressistas ingressaram na justiça contra as ações presidenciais alegando que

Clinton violara a Cláusula da Guerra da Constituição e a WPR ao iniciar uma operação aérea ofensiva contra a Iugoslávia sem receber, para tanto, autorização do Congresso. Reproduzindo um padrão histórico anterior – as cortes, por exemplo, não revisaram as decisões presidenciais sobre a Coreia ou o Vietnã (FISCHER, 2006) – o prosseguimento da ação foi negada por uma corte distrital, sequer chegando à Suprema Corte. Fisher (2000, p. 573, tradução nossa), ao analisar o desenvolvimento do processo, destacou que a maioria do tribunal respondeu ao pedido dos congressistas afirmando que o “o Congresso teve amplas oportunidades de deter o prosseguimento da guerra mas nunca agiu no sentido de cortar verbas, de invocar o impeachment, ou de tomar outras medidas”. O que prevaleceu no episódio foi, novamente, a deferência das maiorias legislativas à autoridade do presidente como comandante-em-chefe.

### **1.8 Guerra Global contra o Terrorismo (2001)**

Os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 produziram a chamada “Guerra Global contra o Terrorismo”, sendo as intervenções norte-americanas no Afeganistão, em outubro de 2001, e no Iraque, em março de 2003, suas partes constitutivas (PECEQUILO, 2012). Foram dois momentos em que o presidente utilizou-se da força militar no exterior.

Três dias após os atentados o presidente George W. Bush decretou, baseado na Lei de Emergência Nacional datada de 1973, retrospectivamente ao dia dos atentados, que “uma emergência nacional existe em função dos atentados terroristas ao *World Trade Center* e ao Pentágono e à ameaça contínua e imediata de mais ataques contra os Estados Unidos” (PROCLAMATION 7463, 2001, tradução nossa). Uma decretação de tal tipo fornece poderes emergenciais ao presidente, devendo ser utilizados para conter a crise. Essa mesma medida, vale lembrar, foi adotada por Truman em dezembro de 1950. O Congresso, fortemente impactado por um clima de ameaça e insegurança, já no dia 18 de setembro aprovou a Autorização para o Uso da Força Militar (AUMF, em inglês) que no futuro seria utilizada para legitimar o esforço da “guerra global contra o terrorismo”. A autorização permitia “o uso das Forças Armadas dos Estados Unidos contra os responsáveis pelos recentes ataques perpetrados contra os Estados Unidos” (AUMF, 2001, tradução nossa). Era, contudo, extremamente ampla em termos de empoderamento do presidente. Nela o Congresso decidiu que:

O presidente está autorizado a usar toda necessária e apropriada força contra aquelas nações, organizações ou pessoas que tenham planejado, autorizado, cometido ou auxiliado os ataques terroristas que ocorreram em 11 de setembro de 2001, ou que abrigaram tais organizações ou pessoas, com o objetivo de prevenir qualquer futuro

ato do terrorismo internacional contra os Estados Unidos por parte dessas nações, organizações ou pessoas. (AUMF, 2001, tradução nossa)

Em discurso no dia 20 de setembro no Capitólio o presidente já declarava, sem meias palavras, que o país estava em guerra (uma guerra, dizia ele, declarada por terroristas como Osama bin Laden, um dos responsáveis pelo Onze de Setembro). “Nossa guerra ao terror começa com a Al-Qaida, mas não termina nela. Não terminará até que todos os grupos terroristas de alcance global sejam encontrados, detidos e derrotados”, disse George W. Bush (BUSH, 2001c, tradução nossa). Aqui já se poderia antever que a autorização dada pelo Congresso seria utilizada da forma mais ampla possível, com o exercício ilimitado dos poderes de guerra por parte do presidente. Para Tribe (2004), por exemplo, o Legislativo teria propiciado um “virtual cheque em branco” ao Poder Executivo no empreendimento de sua guerra contra o terrorismo. Adicionalmente, Owens (2006) assinala que:

A declaração de uma “guerra” contra o terrorismo por Bush – mais uma metáfora do que um estado jurídico legal – evocou politicamente o uso da imagem de um presidente em tempo de guerra. (OWENS, 2006, p. 270, tradução nossa)

Também Cantalapiedra (2008) destacou o significado do momento pós-atentados:

A excepcionalidade da Guerra contra o Terror permite voltar à concepção de Presidência Imperial, ao conseguir que todo o país cerre fileiras em torno do Presidente como comandante-em-chefe de uma situação de guerra. (CANTALAPIEDRA, 2008, p. 60)

Foi a partir da AUMF que George W. Bush iniciou a intervenção militar no Afeganistão, em outubro de 2001. A guerra tinha o objetivo de derrubar os talibãs do governo daquele país, acusado pelos norte-americanos como um dos principais apoiadores da Al Qaida de Osama bin Laden e, portanto, também um dos responsáveis pelo Onze de Setembro. Do ponto de vista internacional, a presidência republicana não solicitou qualquer aprovação para o uso da força militar por parte do Conselho de Segurança, argumentando que o país estaria legitimado a agir a partir do direito à autodefesa assegurado pela Carta das Nações Unidas (BYERS, 2007). Se tivesse protocolado um pedido de aprovação da guerra, contudo, suas chances de aprovação eram significativas, uma vez que os atos terroristas receberam o repúdio de quase todas as nações. Em todo caso, Bush agiu a partir de sua posição como comandante-em-chefe e com a autorização do Congresso.

Assessores presidenciais como Yoo e Delahunty (2001), além de emitirem pareceres favoráveis à utilização das forças armadas pelo presidente como comandante-em-chefe,

chegaram a advogar que a Constituição, “devidamente interpretada, autoriza o presidente como comandante-em-chefe, e as forças sob seu controle a usar força militar contra inimigos externos que operam em solo americano, a estar livre das limitações decorrentes da Quarta Emenda” (YOO E DELAHUNTY, 2001, p. 34, tradução nossa) (emenda que proíbe prisões arbitrárias). Esses argumentos se tornaram recorrentes ao longo dos dois mandatos da administração republicana. Note-se que o próprio John Yoo, o principal expoente da visão pró-Executivo dos poderes de guerra, estava alocado no governo.

Em uma ocasião o próprio presidente, justificando suas ações militares no exterior, e também as medidas emergenciais impostas à nação após o Onze de Setembro, afirmava que:

Eu sou o comandante, percebe? Não preciso explicar por que eu falo determinadas coisas. Esta é a coisa interessante de ser o presidente. Talvez alguém precise explicar para mim por que se diz alguma coisa, mas eu não me sinto como se devesse dar explicação a qualquer um que seja. (*apud* OWENS, 2006, p. 266, tradução nossa)

Bush, assim como Truman, Nixon, Reagan, Clinton e outros, sentia-se um soberano a partir de suas prerrogativas como comandante-em-chefe. Na avaliação de Gómez (2008):

Ao deter o monopólio da decisão da ação política por meio da qual declara “estado de urgência” da nação, define o novo inimigo e trava a “guerra permanente contra o terrorismo” em nome da defesa da América, o Executivo e, em seu ápice, o presidente, torna-se o soberano que exerce poderes ilimitados, com base em decisões secretas e medidas arbitrárias referentes ao uso da coerção e do controle estatal em questões cruciais (sequestro, tortura, prisão secreta, operações ilegais de espionagem interna, sistema pseudojudicial paralelo sob domínio da Casa Branca e do Pentágono, guerra preventiva, desconhecimento de tratados internacionais, etc.). (GÓMEZ, 2008, p. 285)

Dentro desse exercício virtualmente ilimitado do poder presidencial de comandante-em-chefe por Bush, vale destacar a edição, ainda em novembro de 2001, da Ordem Militar que, dentre outras disposições, negou aos suspeitos de terrorismo no teatro de guerra do Afeganistão garantias individuais básicas como o direito ao *habeas corpus* ou, ainda, a possibilidade de serem considerados prisioneiros de guerra, violando a Convenção de Genebra de 1949. O argumento aqui presente para essas ações, inclusive a defesa aberta da utilização de técnicas de tortura em interrogatórios, é o poder do presidente enquanto comandante-em-chefe. No famoso “memorando da tortura”, por exemplo, escrito por Jay Bybee (2002), adjunto do *Attorney General*, ele salientava que interrogatórios seriam imprescindíveis para a segurança nacional do país e que “como comandante-em-chefe, o presidente tem a autoridade constitucional para ordenar interrogatório de inimigos

combatentes a fim de adquirir informações sobre os planos do inimigo” (BYBEE, 2002, p. 31, tradução nossa). Em função disso, a Seção 2340A do *U.S. Code*, que proíbe a prática da tortura nos Estados Unidos não seria aplicável aos interrogatórios levados a cabo através da autoridade de comandante-em-chefe do presidente, o que significava, em termos práticos, sua utilização em prisioneiros sob custódia, como aqueles mantidos em Guantánamo. Este momento histórico dos Estados Unidos, criticável em todos os sentidos, é representativo da hipertrofia do Poder Executivo durante a Guerra contra o Terrorismo.

A invasão ao Iraque em março de 2003, por sua vez, foi “vendida” pela administração republicana como pertencente ao esforço do país contra o terrorismo internacional. Soube-se, contudo, mais tarde, que a ligação de Saddam Hussein com grupos terroristas foi, em grande parte, “inventada” pelo governo George W. Bush, tendo este também mentido ao público acerca da existência de armas de destruição em massa em solo iraquiano. Assim como no caso do Afeganistão, contudo, o presidente conseguiu autorização para utilizar a força armada no Iraque. Resolução nesse sentido foi aprovada pelo Congresso em 16 de outubro de 2002. Segundo consta no documento:

O presidente está autorizado a utilizar as Forças Armadas dos Estados Unidos conforme ele julgar ser necessário e apropriado com a finalidade de:

- (1) Defender a segurança nacional dos Estados Unidos contra a ameaça representada pelo Iraque
- (2) Fazer cumprir todas as resoluções relevantes do Conselho de Segurança das Nações Unidas referentes ao Iraque. (*apud* GRIMMETT E ELSEA, 2011, p. 106, tradução nossa)

Autorizada em 2002, a força militar apenas foi utilizada em março de 2003. Não contou, contudo, com uma autorização expressa do Conselho de Segurança, mesmo que Bush tenha se empenhado nesse sentido. Sua estratégia, contudo, incluía a criação de uma versão segundo a qual a ação militar dos Estados Unidos estaria assentada na autoridade de resoluções ainda válidas da década de 1990 (por exemplo, as Resoluções 678 e 660 de 1990). Em todo caso, em 17 de março de 2003, poucos dias antes da ofensiva militar e não contando com o apoio da ONU, Bush, em comunicado à nação sobre a situação no Iraque, sustentava que:

Os Estados Unidos da América têm a autoridade soberana de usar a força para garantir a sua própria segurança nacional. Este é meu dever como Comandante-em-Chefe, segundo o juramento que fiz e pelo juramento que vou seguir cumprindo. (BUSH, 2003a, tradução nossa)



Também na carta enviada a líderes do Congresso em 21 de março em que os informava sobre o início das operações militares, George W. Bush assinalava as bases para tal decisão. Segundo escreveu,

Em conformidade com a *War Powers Resolution*, informo agora que nos termos da minha autoridade como Comandante-em-Chefe e em conformidade com a Resolução de Autorização para o Uso de Força Militar contra o Iraque e a Resolução de Autorização para o Uso da Força contra o Iraque de 2002, eu ordenei às Forças Armadas dos EUA, em operação conjunta com as demais forças da coalizão, a iniciar as operações de combate em 19 de março de 2003 contra o Iraque. (BUSH, 2003b, tradução nossa)

Note-se que a Cláusula do Comandante-em-Chefe é invocada por primeiro e depois das autorizações do Congresso. Não se trata, pois, de um mero detalhe, mas sim de algo deliberado no sentido de reafirmar o poder presidencial de guerra, sendo o apoio ou autorização do Congresso algo acessório e, no limite, desnecessário quando não conquistado pelo presidente.

O que se teve durante a Guerra Contra o Terrorismo, em suma, foi uma ampla deferência do Legislativo sobre o Executivo, dando-lhe amplos poderes que, ao final, acabaram se tornando virtualmente ilimitados. Essas ações de Bush, conforme mostrou Owens (2006), possibilitada pela aquiescência do Legislativo, produziram no sistema constitucional do país um novo equilíbrio, com o Executivo tornado dominante com a subordinação do Congresso. Na verdade, do ponto de vista dos poderes de guerra a presidência de Bush reforçou a Cláusula do Comandante-em-Chefe, mesmo que tenha conseguido a aprovação de suas duas guerras pelo Congresso. A deferência, contudo, era do Legislativo para o Executivo e não o inverso.

### **1.9 A intervenção na Líbia (2011)**

A chegada de Barack Obama e de seus assessores democratas à Casa Branca, para alguns analistas, representaria uma inflexão no processo de expansão dos poderes de guerra do presidente, notadamente da invocação da figura do comandante-em-chefe como não subordinado à Cláusula da Guerra. Isso significaria, de algum modo, uma possível mudança de postura do Executivo, que passaria a ter um ímpeto bélico mais restrito em função da nova administração que assumia o poder. Seria, em outras palavras, como que uma restauração do sistema de *checks and balances* no que concerne ao uso da força militar.

O primeiro ponto a ser mencionado é que a intervenção não contou com qualquer deliberação prévia do Congresso. Isso significa que os parlamentares não votaram, a pedido

do presidente, uma declaração de guerra contra a Líbia, sequer emitiram uma lei autorizando o uso das forças militares norte-americanas por parte do presidente. É inexistente, portanto, qualquer mandato legislativo para que Barack Obama pudesse ter enviado tropas para o país em colapso institucional. Dito de outra forma, a decisão não foi do Congresso, o soberano original do poder de guerra da nação.

Em visita ao Brasil em 19 de março de 2011, de Brasília o presidente norte-americano informava a seus cidadãos, e ao mundo, o início da participação dos Estados Unidos no conflito líbio.

Hoje eu autorizei as forças armadas dos Estados Unidos a começar uma ação militar limitada na Líbia em apoio a um esforço internacional para proteger os civis líbios. Essa ação já começou. (OBAMA, 2011a, p. 1, tradução nossa)

No mesmo pronunciamento Obama esclarecia que havia, antes de sua decisão, consultado seus conselheiros de política externa e líderes congressistas do Partido Republicano e Democrata. E que “nós não – eu repito – nós não mandaremos tropas norte-americanas terrestres” (OBAMA, 2011a, p. 1, tradução nossa)

Formalmente o Congresso norte-americano foi informado da decisão do presidente dois dias depois, em 21 de março, a partir de uma carta enviada pela Casa Branca aos líderes partidários. Na missiva, Obama detalhava o começo das operações militares contra a Líbia e tratava da legitimidade de sua decisão. Segundo escreveu,

Próximo das 3 da tarde, em 19 de março de 2011, sob minha direção, as forças militares dos Estados Unidos iniciaram suas operações para ajudar um esforço internacional autorizado pelo Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas e realizado com o apoio de aliados europeus e parceiros árabes, para evitar uma catástrofe humanitária e enfrentar a ameaça à paz e segurança internacionais representada pela crise na Líbia. Como parte da resposta multilateral autorizada pela Resolução do Conselho de Segurança da ONU número 1973, forças militares norte-americanas, sob o comando do Comando dos Estados Unidos na África, começaram uma série de ataques contra sistemas de defesa aérea e aeroportos militares com o objetivo de preparar uma zona de exclusão aérea. Esses ataques serão limitados em sua natureza, duração e escopo. A finalidade dos ataques é apoiar uma coalizão internacional em todas as medidas necessárias para fazer cumprir os termos da Resolução 1973 do Conselho de Segurança da ONU. Essas ações militares limitadas dos EUA vão definir o cenário de medidas adicionais por parte de outros parceiros de coalizão. (OBAMA, 2011b, p. 1, tradução nossa)

Assim como sua comunicação pública em Brasília, o presidente Obama destaca, na correspondência ao Congresso, o fato de que “os Estados Unidos não inseriram forças terrestres na Líbia”, e, uma vez mais, que as tropas norte-americanas “estão conduzindo uma

missão limitada e bem definida de apoio aos esforços internacionais para proteger os civis e evitar uma catástrofe humanitária” (OBAMA, 2011b, p. 2, tradução nossa)

As ações a serem feitas, destaca Obama, “são do interesse da segurança nacional e da política externa dos Estados Unidos” e estão “de acordo com a minha autoridade constitucional de conduzir as relações externas dos EUA e como comandante-em-chefe e chefe do Executivo”. E, por fim, o presidente encerra seu relatório afirmando que o estava disponibilizando “como parte de meus esforços para manter o Congresso totalmente informado, de acordo com a *War Powers Resolution*” (OBAMA, 2011b, p. 2, tradução nossa)

Também em relação à legitimidade, conforme manifestou Obama, seu poder de comandante-em-chefe, responsável pelas relações exteriores e chefe do Executivo o permitiriam intervir militarmente na Líbia. Essa é a proposição básica, como já referimos, da corrente pró-Executivo do poder de guerra. Foi também o que declarou Truman em janeiro de 1951, quando reafirmou sua interpretação de que “sob os poderes constitucionais do presidente como comandante-em-chefe das forças armadas ele tem a autoridade para enviar tropas para qualquer lugar do mundo. Tal poder tem sido repetidamente reconhecido pelo Congresso e pelas cortes” (*apud* FISCHER, 2004, p. 111, tradução nossa). Pusey (1969, p. 6, tradução nossa), conforme já destacamos, escrevendo às portas da década de 1970 supunha que “o principal expoente da nova doutrina é o Departamento de Estado”. Sua suposição mostrou-se real, já que desde a Guerra da Coreia o Departamento de Estado, e o de Justiça através de seu Escritório de Assessoria Jurídica (*Office of Legal Counsel*) emitiram pareceres sustentando um poder de guerra inerente ao presidente enquanto comandante-em-chefe. No caso da Líbia, como em outras intervenções, o Escritório apressou-se em enviar um memorando, em 1º de abril de 2011, ao Advogado Geral da União, expondo seu entendimento legal sobre a autoridade do presidente para usar a força militar na Líbia. Em quatorze páginas o documento reproduz e cita fartamente argumentos de memorandos de anos e administrações pretéritas como precedentes válidos para a decisão do presidente Obama de intervir na crise líbia. O prólogo do texto acentua, desde logo, que:

O presidente tinha a autoridade constitucional para direcionar o uso da força militar na Líbia, porque ele poderia razoavelmente determinar que tal uso da força era do interesse nacional. Uma autorização congressual prévia não é constitucionalmente necessária para usar a força militar em operações limitadas como as aqui consideradas. (OLC, 2011, p. 1, tradução nossa)

A apresentação de tais conclusões indica um juízo de que o presidente é o soberano do interesse nacional e que, portanto, também aquele que decide ou não sobre o uso da força

militar sob seu comando. De outra parte, é muito clara ao longo do memorando a estratégia dos assessores jurídicos de Obama de afastar qualquer caracterização da participação norte-americana na Líbia como sendo uma atuação em uma guerra. É nesse diapasão que Caroline D. Krass, advogada-geral adjunta, e quem assina o documento aqui analisado, escreve, no penúltimo parágrafo, que:

(...) nós não achamos que a "natureza antecipada, o escopo e a duração" do uso da força pelos Estados Unidos na Líbia possa ser tratada como o nível de uma "guerra" no sentido constitucional, exigindo o presidente a buscar uma declaração de guerra ou de outra autorização prévia do Congresso. (OLC, 2011, p. 13, tradução nossa)

Assim como a administração de Truman alegava que o conflito na Coreia não se tratava de uma guerra, mas sim de uma “ação policial” da ONU, Obama constrói um modelo explicativo que posiciona a participação dos Estados Unidos não em uma guerra, mas sim em uma ação militar limitada. E que, por ser limitada, e sem homens combatendo pela via terrestre, o presidente não possui peias para decidir sobre o uso dos contingentes a seu comando.

No começo, na carta enviada por Obama aos congressistas, havia razões para se pensar que a administração democrata conceitualizava a crise líbia como uma guerra de tipo imperfeita. Isso restava claro quando o presidente escreveu que manteria o Congresso informado da participação norte-americana conforme consta na *War Powers Resolution*.

A atitude de Obama, a partir do envio de um relatório ao Congresso era, naquele então, extremamente importante para seu governo, visto que a *War Powers Resolution* possibilita uma discricionariedade do presidente em relação à introdução de forças armadas no exterior pelo prazo de 60 dias no caso de circunstâncias de hostilidades ou de suas iminências. Dentro desse prazo o presidente deve buscar uma autorização legislativa de uso da força para constitucionalizar a ação militar. Passados dois meses, o prazo pode ser dilatado para, no máximo, 30 dias, período para que seja feita a retirada das tropas no caso da ausência de autorização congressional para a permanência das mesmas.

Ocorreu que o prazo de 60 dias expirou e Obama não buscou qualquer autorização congressional para permanecer com a ação militar na Líbia. A estratégia de Obama foi, então, a de negar que existissem hostilidades no conflito líbio, o que o desobrigaria a recorrer, na letra da *War Powers Resolution*, a qualquer autorização legislativa para permanecer na África com seus *drones*, caças de guerra e apoio às tropas da OTAN. Esse argumento já se insinuava no memorando da Assessoria Jurídica quando Krauss assegurava que a ação na Líbia era limitada

e com risco mínimo para as tropas, já que contingentes terrestres não seriam enviados, a não ser para missões de busca ou resgate de militares e/ou cidadãos norte-americanos (OLC, 2011).

O prazo de 60 dias dado pela *War Powers Resolution* para que o presidente constitucionalizasse a participação na Líbia terminou em 20 de maio de 2011. E Obama não buscou uma regularização da ação e, por isso, teria mais 30 dias para a retirada das tropas. Em 3 de junho, quase 15 dias depois do *deadline* estabelecido pela lei, a Câmara dos Representantes aprovou uma Resolução de número 292 determinando que o presidente teria, no máximo, 14 dias para enviar um relatório com documentos e informações sobre a participação dos Estados Unidos na ação militar na Líbia. Nesse relatório, além de indicar os custos da operação, e também projetá-los para os próximos meses, Obama deveria justificar as razões pelas quais não buscou uma autorização congressional para o uso da força militar na Líbia (RESOLUTION 292, 2011).

Em 15 de junho a administração Obama envia à Câmara dos Representantes o relatório de pouco mais de trinta páginas intitulado “Atividades dos Estados Unidos na Líbia” respondendo às solicitações dos deputados. As informações davam conta de que até o início de junho o custo global das operações fora de 715,9 milhões de dólares e que a projeção de despesas até 30 de setembro totalizava 1,104 bilhão de dólares (U.S. ACTIVITIES IN LIBYA, 2011).

E por qual razão Obama não buscou uma autorização Congressional passados 60 dias do início das operações? Segundo o documento, o presidente comunga da ideia de que as ações militares na Líbia são consistentes com a *War Powers Resolution*, mas que a elas não é aplicável qualquer necessidade de lei autorizativa do Legislativo porque as “operações militares norte-americanas são distintas do tipo de ‘hostilidades’” (U.S. ACTIVITIES IN LIBYA, 2011, p. 25, tradução nossa). Ainda segundo o relatório:

As forças norte-americanas estão desempenhando um papel restrito e de apoio em uma coalizão multinacional, cujas operações são legitimadas e limitadas por uma Resolução do Conselho de Segurança da ONU que autoriza o uso da força apenas para proteger os civis e áreas civis povoadas sob ataque ou ameaça de ataque e para impor uma zona de exclusão aérea e embargo de armas. Operações norte-americanas não envolvem combate ou trocas ativas de fogo com as forças hostis, nem envolvem a presença de tropas terrestres, baixas dos Estados Unidos ou uma grave ameaça de baixas, ou qualquer chance significativa de escalada para um conflito caracterizado por esses fatores. (U.S. ACTIVITIES IN LIBYA, 2011, p. 25, tradução nossa)

No final do mês, em 28 de junho, após mais de 90 dias do início das operações, e sem que Obama tivesse solicitado autorização para permanecer na Líbia, o consultor jurídico do Departamento de Estado, Harold Koh, prestou depoimento à Comissão de Relações Exteriores do Senado. O assunto era a Líbia e o poder de guerra nos Estados Unidos. O professor Koh – que até antes de assumir um cargo na administração democrata, devido a seu trabalho clássico sobre a “Constituição de segurança nacional”, poderia ser facilmente identificado como um intelectual da corrente pró-Legislativo – continuava a endossar o argumento de que não havia um *status* de hostilidades na participação norte-americana na Líbia e que, por isso, falando em nome do governo, “nós acreditamos que o presidente está agindo legalmente na Líbia, em consonância com a Constituição e a *War Powers Resolution*, assim como com o direito internacional” (KOH, 2011, p. 1, tradução nossa).

Samples (2011) mostra como Câmara dos Representantes e Senado foram incapazes de parar a guerra presidencial de Obama. Paradigmática dessa inércia legislativa foi quando, depois de transcorridos os 90 dias da *War Powers Resolution*, a Câmara aprovou duas Resoluções. A primeira delas rejeitou, por 295 a 123 votos (70 democratas votaram contra o desejo de seu presidente), uma autorização para a participação dos Estados Unidos na guerra. A segunda tinha o objetivo de cortar os fundos das operações militares em curso na Líbia, e acabou rejeitada por 238 a 180 votos, com 89 republicanos apoiando Obama e 36 democratas desertando. As manifestações foram, portanto, ambíguas, “nem autorizando, nem parando a ação militar” (SAMPLES, 2011, p. 16, tradução nossa).

A negativa de cortar os fundos reafirma a noção segundo a qual, na prática, como presume a visão pró-Executivo, o controle do financiamento não se revela em um *check* efetivo ao uso das forças armadas pelo presidente. O fato de que em um caso de exercício ilegal do poder de guerra os parlamentares não terem cortado os fundos ou, ainda, terem aberto um possível processo de impeachment<sup>39</sup> devido ao presidente ter mobilizado e utilizado as forças armadas sob seu comando sem a constitucionalmente necessária deliberação congressual, mostra que a corrente pró-Executivo do poder de guerra vence, pelo menos até o momento, o debate público. Basta notar que o esforço de Obama de negar o poder da *War Powers Resolution* como um controle em relação ao presidente, notadamente no que concerne ao *deadline*, foi bem sucedido e aceito pelo Legislativo sem uma ação mais efetiva.

A administração Obama, enfim, venceu. Em 27 de outubro de 2011 o Conselho de Segurança da ONU aprovou, por unanimidade, o cancelamento da Resolução 1973 que

---

<sup>39</sup> Essa hipótese foi levantada por Bandow (2011), mesmo que o autor a considerasse, à época, politicamente inconcebível.

autorizava o uso da força militar da OTAN na Líbia. O pedido foi realizado pelo governo interino do país e, a partir do dia 31 de outubro as ações militares foram encerradas. Findou-se, também, a participação militar dos Estados Unidos no conflito.

Da análise do caso Líbio se conclui que se consolida, cada vez mais, o exercício de um poder presidencial de guerra, exercido tanto por republicanos quanto por democratas. O processo inaugurado pela Guerra da Coreia, fortalecido pelo Vietnã e as intervenções norte-americanas nas décadas seguintes ao redor do mundo, de afirmação do presidente como comandante-em-chefe empoderado de agir unilateralmente no exterior, sem autorização prévia do Congresso, mostra-se em processo de franco fortalecimento. O sistema de *checks and balances* no caso do uso da força militar encontra-se enfraquecido nos Estados Unidos, gerando uma hipertrofia do poder do Executivo e transformando na prática o Legislativo em um mero expectador e recebedor, *a posteriori*, de boletins informativos sobre a decisão tomada pelo presidente.

## **2 A autonomia do Comandante-em-chefe**

A figura do comandante-em-chefe é uma herança inglesa do século XVII. Durante a Primeira Guerra dos Bispos, em 1639, os comandantes militares em cada teatro de batalha começaram a receber o título de “comandante-em-chefe”. Era, pois, um cargo puramente militar e subordinado a um oficial político superior como o Parlamento ou o Secretário da Guerra, o que significava que recebia ordens desse poder civil (ADLER, 2006).

Conforme se mostrou no Capítulo I, a Constituição da União manteve a figura do comandante-em-chefe, desta feita a vinculando ao presidente da República. Os *Framers* transplantaram essa figura inglesa em função de duas de suas características básicas (ADLER, 2006). Em primeiro lugar, a necessidade de uma unidade de comando em uma única pessoa para que os momentos de necessidade pública fossem eficientemente gerenciados e superados. A segunda é a necessidade de se preservar, mesmo em momentos de crise, a supremacia do poder civil sobre o militar; o presidente pode nomear outros comandantes-em-chefe, como fez com MacArthur em 1950, mas sua posição, definida pela constituição, não seria igualável. Há, portanto, nos Estados Unidos, um comandante-em-chefe (civil) e outros militares, com preponderância de autoridade do primeiro.

Tamanho poder foi, conforme também mostramos no Capítulo I, controlado a partir da Cláusula da Guerra que não permitia o presidente de mobilizar as tropas a seu comando sem uma autorização prévia do Congresso. Frisemos, aqui, que a Cláusula do Comandante-em-chefe está condicionada ao exercício da Cláusula da Guerra não sendo, pois, um poder

naturalmente executável. Contudo, conforme tentamos mostrar no Capítulo II, e na primeira parte deste, aos poucos houve uma automatização da Cláusula do Comandante-em-chefe, preterindo-se, assim, os poderes de guerra do Congresso. A invocação do poder presidencial como comandante-em-chefe tornou-se a norma. Berger (1974) comenta:

O “Comandante-em-Chefe”, conforme concebido pelos elaboradores da Constituição, tem pouca semelhança com o papel desempenhado pelo Presidente hoje, quando, nas palavras do Juiz Jackson, a cláusula é invocada em favor do “poder de fazer qualquer coisa, em qualquer lugar, que possa ser feita com um exército ou uma marinha”. (BERGER, 1974, p. 60, tradução nossa)

Raoul Berger escreve na primeira metade da década de 1970, já povoada por inúmeros casos em que a Cláusula do Comandante-em-Chefe fora ativada sem que o Congresso, antes, tenha acionado a Cláusula da Guerra. Aqui é importante retomar o conceito de “presidência imperial” modernamente utilizado por Schlesinger (1973). Este tipo de presidência surge, na acepção do autor, quando o poder do presidente cresce sem que haja, em sentido contrário, um maior *accountability* por parte dos outros ramos de governo. Esse fenômeno seria mais visível no campo das relações exteriores, na utilização da força militar norte-americana no exterior. Em um trabalho mais recente, Schlesinger (2004, p. 47, tradução nossa) que, aliás, apoiou abertamente na imprensa, em junho de 1950, a autoridade unilateral do presidente Truman em mobilizar as tropas para a Coreia, destaca que “o aumento da presidência imperial vai de encontro à intenção original dos elaboradores do Constituição”. Mais que isso: a presidência imperial viria acompanhada de uma “afirmação dos poderes inerentes” do presidente (SCHLESINGER, 2004, p. 49, tradução nossa). “Essa afirmação, a essência da presidência imperial, foi um produto da segunda metade do século XX” (SCHLESINGER, 2004, p. 51, tradução nossa).

Para Graebner (1993, p. 117, tradução nossa), este “poder imenso”, a saber, o exercício de seu poder como comandante-em-chefe sem qualquer *accountability*, “não foi derivado da Constituição dos Estados Unidos”. Trata-se, pois, de um poder que teria se cristalizado ao longo do tempo devido à liderança dos sucessivos presidentes, às suas possibilidades para formar (ou, deformar) a opinião pública a partir do controle das informações e, também, do apoio popular às suas ações. Segundo o autor, por exemplo:

Ao estabelecer as forças armadas de um país onde ele acredita que elas protegerão melhor o interesse a segurança do povo americano, um Presidente pode criar uma situação de Guerra que frequentemente deixa ao Congresso apenas escolher se a reconhece, quando não com uma declaração de guerra, ao menos com fundos militares. (GRAEBNER, 1993, p. 117, tradução nossa)



A narrativa de todos esses autores sinaliza para uma mesma direção: a vitória da autonomia do comandante-em-chefe. Ele “venceu” há décadas o debate institucional interno sobre os poderes de guerra, eclipsando o Congresso. Mas qual o significado desta “vitória”?

Em primeiro lugar, é a derrota do intento original. A apropriação, por parte do presidente como comandante-em-chefe, do poder de iniciar uma guerra, qualquer que seja sua natureza, torna o presidente como um produto da teoria da prerrogativa real aplicada, no século XVIII, para o monarca inglês, cujo modelo os Pais Fundadores da nação alteraram de maneira significativa. A erosão, pode-se dizer bem acentuada, do intento original significa, também, que os Estados Unidos mudaram em tal dimensão que a Cláusula da Guerra já se tornou inaplicável, pois as condições “perfeitas” em que ela foi construída – Estados Unidos voltados para a consolidação interna, Legislativo com efetivos poderes e Executivo com parca estrutura burocrática e militar - já não se apresentam mais. A “era de ouro” dos poderes de guerra do Congresso se exauriu muito em função do incremento de importância dos Estados Unidos no sistema internacional, notadamente após a Segunda Guerra Mundial. Venceu, aqui, a versão iniciada pelo deputado John Marshall que, em março de 1800, denominou o presidente como “o *sole organ* da nação nas suas relações externas, e seu único representante com nações estrangeiras” (*apud* FISCHER, 2007, p. 140, tradução).

Significa, por segundo, a hipertrofia do poder presidencial. Em política, vácuos de poder são logo preenchidos. O vácuo, assim, é preenchido por aquele que, devido a determinadas condições favoráveis, se impõe e conquista um reservatório de poder ainda não conquistado. Voltemos, por exemplo, ao caso da Coreia: Truman agiu no vácuo deixado pelo Congresso, uma vez que suas decisões de junho de 1950 jamais chegaram a ser formalmente contestadas pelo Poder Legislativo. Na década de 1990, com um processo similar em franco desenvolvimento, o Congresso foi incapaz de parar Clinton de modo a constitucionalizar as decisões do presidente. Uma vez transposto o “Rubicão dos poderes de guerra”, dificilmente voltou-se ao padrão normal anterior, expandindo os poderes de guerra do presidente a partir da afirmação da Cláusula do Comandante-em-Chefe.

Em terceiro, a “vitória” do comandante realçou a deferência do Congresso em relação ao Poder Executivo. Pode-se falar em renúncia voluntária dos poderes de guerra congressuais, uma erosão permitida desse poder a partir de sucessivas oportunidades em que este ramo de governo poderia ter controlado o presidente, mas não agiu nessa direção. A acumulação de precedentes ilegais, de *guerras presidenciais*, fez com que cada vez mais os poderes de guerra destinados ao Congresso se tornassem disfuncionais. O Congresso já não declara mais guerra,

o presidente, quando volta seus olhos para ele não pede mais “autorização”, mas apenas “apoio” e o corte de fundos, mesmo quando é raramente utilizado, não é cumprido pelo presidente da República. Hoje, ao contrário do que se previra no começo, o presidente *declare* e *make war*.

Por último há os prejuízos para as leis do país. Os procedimentos previstos pela Constituição não estão sendo cumpridos, o que faz com que um ramo do poder esteja, dentro de um conceito de *accountability horizontal*, expressão de O’Donnell (1998), efetuando uma *transgressão*. Ela surge “quando uma agência estatal invade ilegalmente a autoridade da outra” (O’DONNELL, 1998, tradução nossa). É preciso ressaltar, contudo, que a economia da Constituição em termos de descrição de procedimentos é quem tem propiciado as interpretações mais flexíveis, com preponderância do presidente, dos poderes de guerra da nação. A parcimônia do texto constitucional, usualmente elogiada mundo afora, na verdade prejudicou, especialmente no século XX, a devida interpretação da Cláusula da Guerra e de seu significado enquanto instrumento genuíno do sistema de *checks and balances*.

Acoplado a esse argumento usual de quase todos os ocupantes da Casa Branca de que o poder presidencial de comandante-em-chefe é inerente, agregou-se outro, vinculado ao multilateralismo, à ação dos Estados Unidos em nome da ONU, da OTAN e de outras alianças entre países. Estas não seriam decisões apenas dos Estados Unidos, mas partilhadas também por outras nações, pela “comunidade internacional”. E suas implicações para o poder presidencial são das mais importantes, conforme veremos no próximo capítulo.

## Capítulo IV

### Multilateralismo e poder de guerra presidencial

#### 1 O multilateralismo instrumental

“Se pudermos julgar o futuro através do passado, provavelmente será debatida no futuro a ação presente do Presidente Truman” (CONGRESSIONAL RECORDS, 1950, p. 9647, tradução nossa). Essas palavras, ditas no plenário do Senado norte-americano por Paul Douglas há mais de sessenta anos, marcaram a trajetória dos poderes de guerra nos Estados Unidos. Foi, em grande medida, o que mostramos nos Capítulos II, na análise do caso coreano e sua estrutura argumentativa e de decisão presidencial, e no terceiro, a partir das repercussões desse grande precedente para casos futuros.

Nestes dois momentos da tese confirmamos nossa hipótese inicial de que existiria, tendo como parâmetro o intento original, uma prevalência dos poderes de guerra do presidente dos Estados Unidos, o que se traduziria pelo controle, por parte deste ator da República, da soberania sobre a decisão da guerra, prejudicando o cumprimento da Cláusula da Guerra e, com isso, o próprio sistema de *checks and balances*. Desse processo observado resultou a ampliação dos poderes do Executivo, tendo sido a Guerra da Coreia o marco da institucionalização desse processo.

Definidos os contornos do fenômeno político-institucional, buscamos as variáveis que explicariam essa prevalência dos poderes de guerra do presidente cujo produto mais visível foram e são as denominadas *guerras presidenciais*. Dentre as muitas possíveis, apontamos a posição internacional dos Estados Unidos após a Segunda Guerra Mundial, o contexto de Guerra Fria e a ameaça do comunismo internacional e, dentro dessa conjuntura, o crescimento da instituição Presidência na vida doméstica e internacional do país, levando a décadas de enfraquecimento do Congresso como o poder que decide sobre a guerra. Nem mesmo a adoção da *War Powers Resolution*, em um contexto pós-Vietnã de reafirmação legislativa, freou a discricionariedade do presidente. Já salientamos que a Guerra da Coreia não fez surgir essa hoje posição absorvente do presidente como o soberano da guerra, mas que acelerou sua institucionalização, uma vez que se tornou um grande precedente utilizado no futuro como exemplo para a desnecessidade de uma autorização congressual prévia para o chefe do Executivo mobilizar as tropas em guerras no exterior.

Acreditamos que nosso estudo pode ir além e, à luz do caso coreano, oferecer algo novo na análise dos poderes de guerra nos Estados Unidos. Apontamos, assim, uma causa para o fenômeno em estudo que permanece ausente na bibliografia norte-americana, qual seja, a de que as Nações Unidas e, em particular seu Conselho de Segurança, reforçaram o poder de guerra do presidente, o que significou, por outro lado, a erosão da autoridade do Congresso para o início de guerras. Nossa segunda hipótese é precisamente a de que a ONU, e outros organismos multilaterais, têm produzido e reforçado a prevalência dos poderes de guerra do Executivo.

Do ponto de vista teórico essa hipótese, quando confirmada, insere novos elementos às atuais correntes interpretativas dos poderes de guerra. Em uma primeira interpretação, baseada no originalismo fundacional dos Estados Unidos, o Congresso é o soberano da guerra, devendo autorizar a ação do presidente em guerras perfeitas ou imperfeitas. Na segunda os atores invertem-se e o Executivo, exercendo seu poder constitucional dado pela Cláusula do Comandante-em-chefe, torna-se o responsável pela soberania cabendo ao Congresso, caso deseje, “apoiá-lo”, sendo imprópria e desnecessária uma autorização para o uso da força militar no exterior. Por mais heterogêneas que possam parecer, tais visões dividem o mesmo despreço pela autoridade de instituições internacionais. Na visão pró-Legislativo isso se verifica porque o Congresso é visto como o soberano máximo da nação para a guerra desde seu nascimento; na pró-Executivo porque o presidente é o soberano, e sua autoridade incontestável. Em ambas, pois, há a referência da existência de um sistema internacional hobbesiano, anárquico, em que a autoridade última é, pois, dos Estados. No caso do uso da força militar pelos Estados Unidos, de seus ramos domésticos de poder.

Nossa tese mostra que é possível considerar uma terceira interpretação dos poderes de guerra nos Estados Unidos quando inserimos, após a Segunda Guerra Mundial, a influência e autoridade das Nações Unidas no sistema internacional de estados. A adoção da ONU trouxe modificações importantes no trato dos conflitos armados entre estados. Conforme pontificou Byers (2007):

O preâmbulo da Carta da ONU afirma que ela se destina a “garantir, pela aceitação de princípios e a instituição dos métodos, que a força armada não será usada a não ser no interesse comum”. A Carta estabelece duas únicas exceções à proibição do emprego da força. A primeira confere ao Conselho de Segurança da ONU, órgão decisório especializado formado por representantes de quinze membros das Nações Unidas, o poder de autorizar o emprego da força “para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais”. (BYERS, 2007, p. 28)

Note-se que as Nações Unidas nascem tendo como um de seus principais escopos a ingerência sobre os conflitos internacionais que ameçassem a paz. Trata-se, pois, de uma tentativa de minorar os efeitos da ausência de um soberano internacional, com poder de coerção, capaz de regular em alguma medida os “ímpetos guerreiros” dos estados. Ato contínuo, se o objetivo é o de normatizar o uso da força pelos Estados, isso significaria “controlar” o poder estatal, fazendo com que haja uma renúncia ao poder de empreender guerras, tradicionalmente vinculado aos governos nacionais. Em termos práticos, por ser membro permanente do Conselho de Segurança os Estados Unidos fariam parte desse alegado esforço para diminuir as guerras no sistema internacional.

O multilateralismo, desse modo, tornou-se o meio mais legítimo para a utilização das forças armadas, sendo que desde a Carta da ONU a guerra, o uso ou ameaça da força teriam sido virtualmente abolidas como categorias válidas da lei internacional (KAHN, 2000). Segundo aponta Bernal-Meza (2005, p. 4), no que toca ao caso dos Estados Unidos, seria uma opinião do mundo acadêmico que “o multilateralismo é muito mais valioso para os Estados Unidos, tanto para alcançar os seus objetivos de “interesse nacional”, como para manter a sua liderança” na comparação com unilateralismo. Também Pecequillo (2008, p. 219) assinala que além do “lado moral e ético” do uso da força a partir de organismos internacionais, “tais intervenções também representam formas alternativas de atuação das potências em áreas fora de seu controle” objetivando “a extensão e o aprofundamento de suas zonas de influência e projeção de poder”. Este é igualmente o entendimento de Vizentini (2004), para quem o multilateralismo serviu para que os Estados Unidos, especialmente depois do fim da bipolaridade, exercessem sua hegemonia. Nossa tese volta-se para o impacto do multilateralismo sob o prisma doméstico, da política interna norte-americana. Acreditamos, pois, que o multilateralismo nas questões associadas ao uso da força armada no exterior tem reforçado os poderes unilaterais do presidente norte-americano. É, pois, no multilateralismo que reside boa parte desta terceira interpretação que propomos em relação aos poderes de guerra.

A essa visão poderíamos denominar inicialmente de uma interpretação *multilateral instrumental*. Seu núcleo propositivo é o de que o presidente como comandante-em-chefe pode mobilizar as forças armadas norte-americanas a partir de uma decisão do Conselho de Segurança da ONU ou de outras instâncias multilaterais, tais como a OTAN e sem a necessidade de autorização congressional. Isso, à primeira vista, nos leva a duas consequências diretas, que podemos considerar como proposições:

- I. O Congresso perde seus poderes de guerra, tornando inaplicável a Cláusula da Guerra;
- II. Um órgão supra estatal – Conselho de Segurança, OTAN, aliança de alguns Estados - usurpa a função autorizativa e de controle do Congresso norte-americano sobre seu presidente em relação à guerra.

A proposição I mostrou-se verdadeira sobretudo a partir do caso coreano. Relembre-se que, naquela ocasião, o presidente legitimou suas decisões em relação ao envio de forças militares para a península coreana a partir de resoluções do Conselho de Segurança. Não buscou qualquer autorização legislativa para tal empreendimento, violando a Cláusula da Guerra.

A proposição II seria decorrência da primeira, uma vez que o Congresso vê seus poderes transferidos para o Conselho de Segurança ou para a decisão de órgãos formados por outros estados. Assim, estes órgãos, a partir de sua autoridade moral dada pelo multilateralismo, autorizariam ou não a utilização da força militar pelos Estados Unidos. Isso, em certo sentido, poderia ser interpretado como algo positivo, já que, antes de agir, o presidente da nação militarmente mais poderosa do mundo iria parar e ouvir o concerto das nações sobre determinadas ações militares. Não haveria, em tese, perda em termos de controle do poder presidencial, uma vez que a autorização não mais se concentraria no Congresso e sim no Conselho de Segurança. Para Kan (2000, p. 51, tradução nossa), por exemplo, “o controle efetivo sobre o abuso da força viria do Conselho de Segurança, não do Congresso”.

A questão que devemos acentuar, contudo, é a de que as resoluções da ONU, por exemplo, acabaram sendo instrumentalizadas pelo presidente de modo a reafirmar seus poderes unilaterais de guerra do ponto de vista doméstico. Isso também se mostrou verdadeiro em relação às mobilizações multilaterais da OTAN na década de 1990. Assim, o que deveria significar uma possibilidade de controle na verdade se traduz em descontrole. A ONU produz um efeito contrário, de concentração dos poderes de guerra no presidente norte-americano. O discurso multilateral, portanto, acaba concentrando ainda mais poderes no presidente, anulando o controle em relação à autorização e que poderia ser exercido pelo Congresso. A Coreia, mais do que nenhum outro caso, é a gênese de todo esse processo que propiciou essa terceira interpretação.

Citemos, por exemplo, os casos da Coreia em 1950, do Haiti em 1994, do Kosovo em 1999 e da intervenção mais recente na Líbia para exemplificar o que estamos a sustentar. Nestes episódios encontramos uma mesma estrutura de decisão presidencial.

A equação da decisão é a mesma, passando por uma combinação entre a invocação do poder presidencial como comandante-em-chefe e a legitimidade multilateral das resoluções debatidas e votadas pelo Conselho de Segurança ou, também, pela OTAN. Esse discurso permeia todo o pronunciamento da administração Truman nos momentos iniciais da agressão da Coreia do Norte, também se utilizando dela muito fortemente o presidente Clinton na invasão para restabelecer a democracia no Haiti e na intervenção humanitária no Kosovo, à diferença de que neste último caso a decisão multilateral por uma intervenção armada provinha da OTAN. Na Líbia, por sua vez, resoluções da ONU sobre uma *fly zone* também foram suficientes para que o presidente levasse o país a participar de um conflito no exterior. Em todas elas também desaparece o estatuto da “autorização congressional”, relevando despreço do Executivo pelos poderes de guerra do Legislativo. Truman jamais pediu uma autorização formal ao Congresso, Clinton tentou mas não conseguiu ver aprovada uma resolução congressional de tal tipo no final dos 1990 e Obama, mesmo após ter expirado o período fornecido pela *War Powers Resolution* para ações unilaterais do presidente no exterior, também não solicitou autorização ao Congresso. Esses, pois, seriam exemplos de “tipos puros” da estrutura decisional cuja gênese se dá em 1950.

Temos, além disso, nessa mesma categoria de conflitos travados a partir de uma interpretação *instrumental multilateral* dos poderes de guerra, os casos do envio de tropas ao Líbano, em 1982, e a invasão a Granada no ano seguinte, ambas sob a administração de Ronald Reagan. No primeiro caso, que não contou com uma autorização congressional prévia, o presidente alegou que se tratava não de uma ação unilateral dos Estados Unidos, mas a pedido do governo libanês e com participação também de militares franceses e italianos. Mesmo que não fosse legitimado pela ONU, a ação foi “vendida” como sendo multinacional pelo republicano. Já no caso de Granada, outra ação não autorizada pelo Congresso, a alegada base multilateral foi o pedido de membros da Organização dos Estados do Caribe Oriental para restabelecer a ordem na ilha, mesmo que os Estados Unidos não fossem um estado filiado a essa organização. Esse exercício dos poderes de guerra a partir de uma dimensão *multilateral instrumental*, portanto, não se resume à ONU ou OTAN.

A Guerra do Golfo mostra-se também como uma variante dessa categoria de guerra travada sob uma interpretação *multilateral instrumental* dos poderes de guerra. O que a diferencia é que o Congresso forneceu autorização expressa para o presidente Bush agir

(mesmo que, como vimos, ele apenas tenha solicitado “support”). Vimos, contudo, que o presidente estava convencido de que poderia levar o país à guerra a partir de suas responsabilidades como comandante-em-chefe e como prova do comprometimento multilateral dos Estados Unidos assumido com a ONU e suas resoluções contra o Iraque.

Mas o que há de legítimo nesse engajamento presidencial em relação às resoluções da ONU, da OTAN e de outras instâncias multinacionais? Por que aguardar a autorização de um colegiado alienígena, ou simplesmente embasar-se em uma mobilização coletiva de um conjunto de nações e não agir apenas depois de o colegiado doméstico, o Congresso, órgão representativo da soberania popular do país, deliberar sobre os temas relacionados à segurança e seus possíveis desdobramentos em termos de ações armadas? A resposta, nem tão óbvia, parece indicar para o fato de que o Executivo norte-americano interpreta o Legislativo como um competidor na questão dos poderes de guerra, uma instituição com quem teria de dividir sua soberania. Nesse sentido, solicitar “autorização” para agir significaria abrir mão de um pedaço de sua própria soberania. Aqui poderíamos estender o juízo que O’Donnell (2011) fez do estado moderno como “ciumento”<sup>40</sup> para o caso do presidente dos Estados Unidos, tratando-o fundamentalmente como um ator que não assimila perdas em sua soberania sobre a guerra.

Pegemos, por exemplo, o caso da Guerra do Iraque de 2003. Qual foi, à época, a maior crítica? Que o presidente norte-americano não possuía a autorização do Conselho de Segurança para invadir o Iraque e derrubar o regime de Saddam Hussein. Mesmo que a administração de George W. Bush tenha tentado, sem sucesso, vincular resoluções do Conselho de Segurança datadas da década de 1990 como legitimadoras de uma ação militar, o republicano estava convencido de que uma autorização da ONU não seria necessária. E interviu no Iraque sem qualquer autorização da ONU, baseado desta feita em seu poder como comandante-em-chefe e em uma autorização dada pelo Congresso. Neste caso, recebeu o apoio doméstico, mas não o da chamada “sociedade civil internacional”, das Nações Unidas, o que não o fez menos intervencionista. Em muitos de seus discursos da época o republicano também salientava que a ação militar teria contado com a participação de mais de duas dezenas de países. A autorização do Conselho de Segurança, contudo, não obteve, podendo, do ponto de vista da lei internacional, a Guerra do Iraque ser considerada como ilegal. Mesmo assim, Bush foi em frente.

---

<sup>40</sup> No contexto de O’Donnell (2011, p. 90): “O estado é também ciumento em suas tentativas de criar e reproduzir identidades coletivas extensas e excludentes: isto nos remete à nação, ou ao povo, ou à cidadania, referentes que os estados e seus governos dizem servir”.



Comentando uma propriedade distintiva do governo de George W. Bush, Cruz Jr. (2006) denunciava que:

A atual administração republicana crê cegamente que o emprego da força militar é o antídoto – quando pode, na verdade, ser o fator causal – de diversos problemas globais. Outra inadequação é a injustificável desconfiança dos EUA em relação à ação multilateral, como instrumento de fortalecimento da segurança nacional e coletiva. (CRUZ JR., 2006, p. 443)

O autor vislumbra uma interpretação segundo a qual a ação multilateral poderia ser capaz de frear o emprego da força militar pelo presidente norte-americano, e em especial de George W. Bush, uma vez que limitada pelas leis internacionais vigentes. Seguindo esse raciocínio, quando um presidente mais multilateral se apresentasse, então a força seria controlada pelo Conselho de Segurança da ONU, órgão respeitado por presidentes norte-americanos multilateralistas.

Ao contrário desse pensamento, dizemos que presidentes norte-americanos acreditam na autoridade das resoluções da ONU para o uso da força até que o seu poder soberano de guerra não esteja correndo perigo. Presidente, de modo algum, tem renunciado à sua soberania, mas apenas agregado a ela um *verniz multilateral*. O que poderia parecer um maior comprometimento com as leis internacionais na verdade se reveste de um reforço do poder presidencial de guerra do ponto de vista doméstico.

No exato momento em que o multilateralismo se volta contra o poder do presidente enquanto comandante-em-chefe, como podemos claramente verificar em 2003, então o presidente revela sua verdadeira “fé”, a crença em seu próprio poder. Há uma instrumentalização aqui que precisa ser notada, pois tem sido amplamente mascarada por presidentes que se dizem multilaterais ou que assim agem. A partir dessa estratégia eles acabam fortalecendo ainda mais sua posição de poder no governo do país na questão do uso da força, tornando o exercício desse poder ainda mais incontrolável.

Recortemos, por exemplo, os casos de Clinton e seu sucessor, Bush. Ficou fixado que o democrata era responsivo à ONU, à OTAN, às intervenções humanitárias, enfim, ao esforço multilateral para a paz regional e mundial, mesmo que isso signifique ir à guerra. O republicano, ao contrário, tornou-se um presidente que, após o Onze de Setembro, e especialmente no Iraque em 2003 agia de modo unilateral (guerras preventivas) e que não acreditava na força moral da ONU como órgão promotor da segurança internacional e *locus* decisório sobre o uso da força.

A pergunta que poderia ser realizada é a seguinte: do ponto de vista dos poderes de guerra, essa diferença de comportamento fez com que Clinton, ao pretensamente renunciar a ações unilaterais, tenha se tornado um presidente menos poderoso que Bush?

Em termos comparativos<sup>41</sup>, e sem entrar no mérito dos casos de uso da força em que se envolveram, podemos afirmar que os dois foram igualmente *soberanos*. Nenhum deles renunciou aos seus poderes de guerra assentados na Cláusula do Comandante-em-Chefe. Clinton, por exemplo, em distintas vezes entrevistou no exterior sem qualquer autorização congressional, mas alegando estar legitimado por organismos internacionais multilaterais. No Kosovo, vale lembrar, o Congresso jamais lhe deu autorização para agir e uma declaração de guerra não foi aprovada pelos legisladores. Agiu, portanto, de modo unilateral do ponto de vista dos procedimentos domésticos. A trajetória dos poderes de guerra encontrou em Clinton mais um governante que reafirmou os poderes de guerra unilaterais do presidente embasado em ações multilaterais. Esse multilateralismo foi instrumental, uma vez que serviu para manter o descontrole do Congresso em relação aos poderes de guerra do presidente ao mesmo tempo em que o democrata fortalecia sua posição de comandante-em-chefe. Bush, mesmo sem esse apoio multilateral invadiu o Iraque exercendo, segundo ele, seu papel como comandante-em-chefe. Com sua chamada Guerra Global contra o Terrorismo talvez os Estados Unidos tenham presenciado um de seus presidentes mais soberanos, o que significou, no caso de Bush, a hipertrofia do Poder Executivo. Mesmo que as duas guerras de Bush tenham obtido autorização congressional, ele e seus assessores não acreditavam que esta significava um pré-requisito para a tomada de suas decisões. O Conselho de Segurança também serviria para os propósitos de reafirmação dos poderes presidenciais e quando não conquistado seu apoio, voltou-se ao argumento original, a saber, a autoridade do presidente como comandante-em-chefe da nação. O controle da soberania sobre os poderes de guerra pode ser considerado, pois, como uma característica básica dos modernos presidentes norte-americanos.

O caso da demissão do general MacArthur em pleno desenvolvimento da Guerra da Coreia em 1951 é também representativo da visão *multilateral instrumental* dos poderes de guerra nos Estados Unidos, especialmente por ocorrer em um episódio que é a gênese desses processos que estamos tratando. Resolução das Nações Unidas de 7 de julho de 1950 autorizou a criação de um Comando Unificado (UNC) na Coreia a fim de agregar todas as

---

<sup>41</sup> Em nossa comparação o fundamental é a figura presidencial tal como ela se concretiza na figura soberana do comandante-em-chefe, para além das diferenças ideológicas ou partidárias, não se tratando, portanto, de nenhum juízo de valor sobre as concepções dos dois presidentes.

forças militares que lutavam na península. A chefia do comando foi definida pelo presidente dos Estados Unidos que, um dia após a aprovação da resolução, nomeou o general MacArthur para o cargo (WAINSTOCK, 2011).

Com o decorrer da guerra MacArthur tornou-se motivo de constrangimento particularmente para o presidente da República em função de suas declarações públicas. Sandler (2009) narra um desses momentos:

Em 1º de dezembro, MacArthur, com suas forças prestes a embarcar em uma longa retirada, havia argumentado, em uma entrevista para o jornal americano *U.S. News and World Report*, que a recusa de Washington para que ele *perseguisse* as forças chinesas no interior da Manchúria ou para que realizasse ataques irrestritos contra as bases chinesas constituía “uma enorme desvantagem, sem precedentes na história militar”, e deixou implícito que os aliados europeus eram os responsáveis pelo emperramento de seu esforço de guerra. (SANDLER, 2009, p. 185)

Após a entrevista e como reação a ela, em 6 de dezembro de 1950 o presidente determinou que “nenhum discurso, nenhum comunicado de imprensa e nenhuma outra declaração pública concernente à política externa deve ser feita até que receba liberação do Departamento de Estado” (*apud* WAINSTOCK, 2001, p. 97, tradução nossa). MacArthur, contudo, continuou com suas críticas abertas à estratégia militar do presidente até que em 5 de abril o deputado Joseph Martin leu na tribuna uma carta enviada pelo general. Na missiva, segundo Sandler (2009, p. 186), “o general concordava com a proposta do membro do Legislativo para o desdobramento de forças da China Nacionalista na Coreia, fato que, provavelmente, provocaria uma imediata escalada do conflito por parte da China”. Na parte final, MacArthur apresentava uma frase de efeito, e certamente bem crítica à política de seu presidente: “Não existe substituto para a vitória”.

Truman, diante de tudo, e visto que a carta do comandante era uma insubordinação à sua decisão de 6 de dezembro, destituiu o general do UNC na Coreia a partir do dia 11 de abril de 1951. Na análise de Ferguson (2011), este episódio apresentou uma potencial ameaça à democracia norte-americana e à figura do presidente como comandante-em-chefe e símbolo do poder militar subordinado ao civil.

O ano de 1951 foi talvez o único momento em sua história em que a República americana chegou perto de conhecer o destino da República romana. O homem que poderia representar a parte de César era o arquiteto do novo Japão, agora comandante em chefe das forças da ONU na Coreia, o general Douglas MacArthur. Convencido de que a estratégia de “guerra limitada” escolhida por Truman era fatalmente equivocada, MacArthur efetivamente cruzou o Rubicão ao dizer isso publicamente. [...] Quando Truman o demitiu e MacArthur teve uma recepção de herói ao voltar aos Estados Unidos, a própria Constituição parecia estar em perigo.

Argumentou-se algumas vezes que MacArthur foi derrotado porque ele estava errado quanto à estratégia americana. Isso é discutível. MacArthur estava certamente errado ao pensar que podia ignorar ou subverter as ordens de seu comandante em chefe. César também estava errado quando desafiou o Senado romano; isso não o impediu de levar a melhor. A verdadeira razão pela qual MacArthur não seguiu as pegadas de César é que ele foi engabelado por um oponente mais hábil. (FERGUSON, 2011, pp. 135-136)

Chama atenção novamente o caráter “ciumento” do presidente exercendo seu poder de comandante-em-chefe. A nomeação de MacArthur é realizada pelo presidente, a pedido da ONU. O comandante das tropas, portanto, era norte-americano. Contudo, no momento em que este oficial começa a tornar-se imprevisível, ameaçando a soberania do presidente ao criticar suas ordens e sua estratégia de guerra, MacArthur é demitido sem cerimônia, o que significa dizer que Truman não pediu autorização da ONU para retirá-lo do cargo. O presidente, uma vez mais, decidiu. O multilateralismo, em amplo sentido, era para o presidente bem vindo desde que seus procedimentos não configurassem diminuição do poder presidencial. O multilateralismo foi, pois, instrumental, uma carapaça muito bem articulada para o exercício soberano do poder de guerra presidencial.

Fica claro que o que une os três presidentes anteriormente citados, e muitos dos demais, é a sua crença no poder do comandante-em-chefe. Note-se, nesse sentido, que nenhum presidente tem diretamente negado a validade do Conselho de Segurança em si mesmo, o que poderia indicar que sua presença e autoridade cumpre uma função para ratificar os poderes do presidente dos Estados Unidos em determinados momentos. A *War Powers Resolution*, ao contrário, tem sido reiteradamente considerada inconstitucional pelos presidentes, uma vez que limitaria seu poder como comandante-em-chefe, em sua soberania sobre os poderes de guerra.

Ao prestigiar o Conselho de Segurança como órgão autorizativo para a guerra o presidente norte-americano age para reforçar seu poder de guerra, fugindo do controle do Congresso. Ao mesmo tempo, quando o Conselho não se alinha às posições do presidente, ele invoca o argumento do comandante-em-chefe para intervir militarmente no exterior de modo unilateral. A questão é que, mesmo com alguma Resolução legitimando sua ação no exterior, ela, sem vir acompanhada de uma manifestação do Congresso, também provoca o exercício unilateral do presidente. A liberdade de ação do chefe do Executivo, dentro desses cenários, torna-se virtualmente ilimitada.

Em um de seus livros com anotações pessoais de diários e cartas privadas, Truman escrevia, em um capítulo chamado de “The President speaks of the future” que:

O objetivo das Nações Unidas é substituir a guerra pelas negociações pacíficas. Temos que fazer os Estados Unidos crescerem em força legal e moral como um instrumento para a paz e ordem mundiais, lembrando nossa experiência e dificuldades e crescimento como uma união federal. (TRUMAN, 1952, p. 246, tradução nossa)

O futuro mostrou, na verdade, algo não dito, ou seja, que as Nações Unidas apenas poderiam cumprir esse papel de fiadora da paz e da ordem se não se intrometessem nos poderes do comandante-em-chefe norte-americano. Não haveria, como não houve, renúncia de soberania por parte do presidente. Se o mundo ganhou com o multilateralismo para a decisão sobre a guerra, o presidente “ganhou ainda mais”. O Congresso, por sua vez, saiu-se o maior perdedor sem, até agora, compreender muito bem como uma organização não estatal recebe maior confiança do presidente. Após o presidente neutralizar o domínio do Legislativo sobre os poderes de guerra da nação, os governantes norte-americanos encontraram na ONU o terreno propício para expandir seus poderes unilaterais em nome da bandeira multilateral. A ONU e outras instituições multilaterais assim, mesmo que de forma não proposital, criaram um salvo-conduto para as *guerras presidenciais*, fortalecendo o Executivo norte-americano e enfraquecendo o sistema de *checks and balances*.

Voltemos à tabela reproduzida anteriormente no Capítulo III com algumas complementações. Nela incluíram-se três variáveis, a saber: a) se a utilização dos contingentes militares no exterior contou com uma autorização congressual prévia; b) se o presidente, em suas decisões, arrogou para si poderes de comandante-em-chefe; e, c) se o presidente mencionava uma justificativa multilateral ou multinacional.

Tabela IV – Casos de utilização da força militar no exterior

<b>Ano</b>	<b>Local</b>	<b>Evento</b>	<b>Autorização congressual</b>	<b>Cláusula comandante-em- chefe</b>	<b>Justificativa multilateral</b>
<b>1958</b>	Líbano	Envio de tropas a pedido do governo local	Sim	Sim	Não
<b>1962</b>	Caribe	Crise dos Mísseis em Cuba	Indefinido <sup>42</sup>	Sim	Não
<b>1964</b>	Vietnã	Guerra do Vietnã	Sim	Sim	Não
<b>1970</b>	Camboja	Ataques aéreos ao Camboja	Não	Sim	Não
<b>1982</b>	Líbano	Envio de militares na Força Multinacional	Não <sup>43</sup>	Sim	Sim <sup>44</sup>
<b>1983</b>	Granada	Invasão a Granada	Não	Sim	Sim <sup>45</sup>
<b>1986</b>	Líbia	Bombardeio de alvos terroristas na Líbia	Não	Sim	Não
<b>1989</b>	Panamá	Guerra presidencial contra Noriega	Não	Sim	Não
<b>1991</b>	Iraque	Guerra do Golfo	Sim	Sim	Sim <sup>46</sup>
<b>1992</b>	Somália	Intervenção humanitária	Não <sup>47</sup>	Sim	Sim <sup>48</sup>
<b>1994</b>	Haiti	Intervenção para	Não <sup>49</sup>	Sim	Sim <sup>50</sup>

<sup>42</sup> Trata-se de um caso extremamente controverso em que não se pode dizer nem que o presidente Kennedy impôs a quarentena na região de Cuba e mobilizou forças sem autorização congressual e, tampouco, sendo pelo Legislativo proibido de fazer o que fez. Uma resolução votada pelo Congresso foi suficientemente ambígua para provocar essa situação. Note-se a esse respeito que não houve a consumação da guerra propriamente dita, mas como algo percebido naquele momento como uma ameaça existencial aos Estados Unidos.

<sup>43</sup> Inicialmente essa iniciativa do presidente não contou com qualquer autorização congressual. Contudo, em 1983, depois de o presidente já ter estabelecido tropas em território libanês, resoluções foram votadas pelo Congresso, permitindo a utilização das forças armadas naquele país por um período limitado.

<sup>44</sup> França, Itália e Estados Unidos.

<sup>45</sup> Organização dos Países do Caribe Oriental.

<sup>46</sup> Conselho de Segurança da ONU.

<sup>47</sup> O Congresso não deu autorização para o presidente agir, mas depois apoiou sua decisão, não se tratando propriamente de uma autorização.

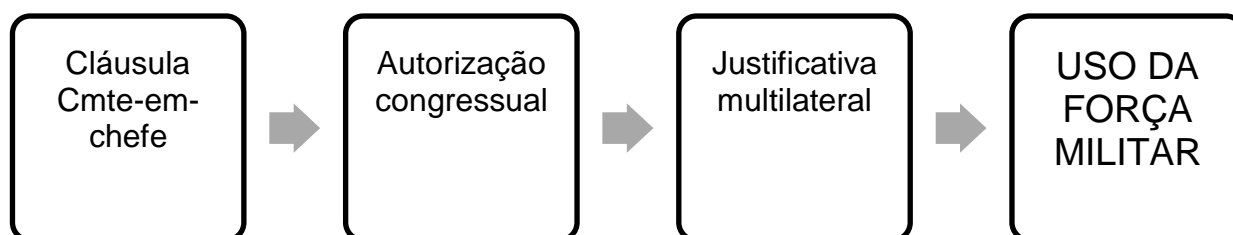
<sup>48</sup> OTAN

		derrubar o governo ditatorial			
<b>1995</b>	Bosnia	Envio de mais de 30.000 militares	Não <sup>51</sup>	Sim	Sim <sup>52</sup>
<b>1999</b>	Kosovo	Guerra do Kosovo/Ioguslândia	Não	Sim	Sim <sup>53</sup>
<b>2001</b>	Afeganistão	Guerra do Afeganistão	Sim	Sim	Não
<b>2003</b>	Iraque	Guerra do Iraque	Sim	Sim	Não
<b>2011</b>	Líbia	Intervenção na Líbia	Não	Sim	Sim <sup>54</sup>

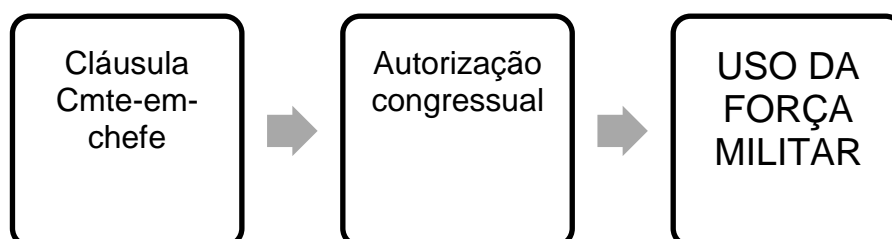
Fonte: Grimmett (2009) e elaboração própria.

Em termos esquemáticos, temos as seguintes combinações para a utilização das forças armadas no exterior, conforme as figuras:

#### Combinação I



#### Combinação II



<sup>49</sup> Inicialmente a intervenção não obteve autorização do Congresso, mas depois ele votou resoluções apoiando a ação das tropas, mesmo que não significasse autorização.

<sup>50</sup> Conselho de Segurança da ONU.

<sup>51</sup> O Congresso não autorizou a mobilização das tropas no início, mas a depois apoiou através de resoluções, não se tratando, contudo, de autorização.

<sup>52</sup> OTAN.

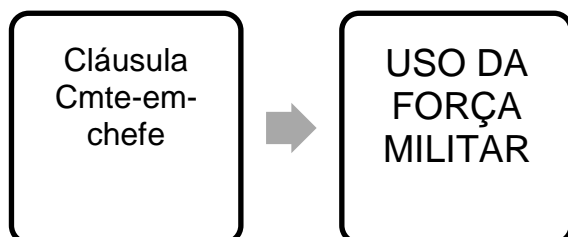
<sup>53</sup> OTAN.

<sup>54</sup> ONU e OTAN.

## Combinaco III



## Combinaco IV



 interessante notar que a única variável constante dos casos  a Cláusula do Comandante-em-Chefe. Em alguns casos ela foi combinada com uma autorizao congressional e, em outras, com uma justificativa multilateral. Em outros casos todas as variáveis se encontraram presentes. A estrutura argumentativa básica, contudo, para mobilizar as Forças  a que contm apenas a Cláusula do Comandante-em-Chefe. Este, pois, tornou-se o pilar das intervenes pós-Guerra da Coreia. Os presidentes, assim (exceo feita, em grande medida, a Eisenhower), têm reduzido sua decisão a um argumento necessário e suficiente, o que implica a instrumentalizao de decisões multilaterais (como as da ONU e OTAN) e, também, a interpretao de que o Congresso não “autoriza”, apenas presta “apoio” ao presidente, não sendo, contudo, sua falta de apoio algo que inviabilizaria uma decisão presidencial.

O presidente, contudo, raramente utiliza-se unicamente do argumento do Comandante-em-Chefe, a despeito de ser este o argumento fundante da utilizao das forças armadas no exterior. Há, por certo, um custo envolvido em utilizar o poderio militar dessa maneira. Ao agir com o apoio do Congresso ou, na falta dele, embasado em decisões de órgãos multilaterais, o exercício de seu poder não passa a ser um ato unicamente presidencial. Na aparência  uma estratégia que tem obtido sucesso, mas na essência o que se tem visto  que se trata de uma estratégia que tem fortalecido os poderes de guerra do presidente dos Estados Unidos.



Diante desse quadro, pergunta-se: quem teria condições de “parar” os poderes de guerra do presidente se Congresso (em função da derrota da Cláusula da Guerra), Judiciário (não se envolve nesse tema devido à “questão política”) e Conselho de Segurança das Nações Unidas (suas resoluções são instrumentalizadas) têm se mostrado incapazes de serem efetivos nessa direção? Essa questão fulcral continua em aberto.

Deve ser dito que se o Congresso cumprisse com suas funções ele seria o poder que deveria fornecer resistência às ações do presidente, constitucionalizá-las ou, ainda, punir o presidente por ultrapassar as cláusulas constitucionais. Isso, contudo, não ocorre porque o sistema está desequilibrado, apresentando-se uma preponderância do Executivo. A Cláusula da Guerra já não é mais reconhecida pelos presidentes como representativa do devido processo constitucional para levar o país à guerra, a *U.N. Participation Act* parece ter sido esquecida e a *War Powers Resolution* não é reconhecida pelo presidente como válida para impor-lhe limitações (quando, na verdade, ela garante uma discricionariedade que a Constituição a ele não oferece). Além disso, resoluções da ONU e da OTAN, além de outros esforços multilaterais, têm acentuado o poder de guerra do presidente norte-americano, auxiliando para uma disfuncionalidade do sistema de *checks and balances*.

## Considerações finais

O eixo orientador de nosso estudo foi a controvérsia existente nos Estados Unidos sobre o exercício dos poderes de guerra da nação baseado em uma suposta prevalência desse mesmo exercício datado particularmente da segunda metade do século XX. Quem, afinal, exerceria este poder? E como? Poder Legislativo ou Executivo? Congresso ou Presidente? Ou ambos?

Em um primeiro momento notamos a necessidade de investigar qual seria a dinâmica mesma da decisão sobre a guerra. A partir da reconstrução dos “primeiros tempos” do país verificamos que o sistema político constituído ainda no século XVIII fornecia uma vantagem ao Congresso a partir de sua posse da chamada Cláusula da Guerra. “Declarar a guerra”, expressão do texto constitucional e direito dos representantes do povo, significava também “iniciar a guerra” e sua repercussão prática mais direta se dava precisamente no *controle* dos ímpetos bélicos do presidente da República. O estabelecimento inovador dos poderes de guerra nos Estados Unidos nasceu, portanto, para impedir que o país fosse levado à beligerância, a um período de intranquilidade pública apenas em função do desejo de um homem, do presidente.

Porém, ao mesmo tempo em que conferia ao Congresso o poder de *declarar* guerra, o presidente foi investido como o representante máximo do Poder Executivo e também como o Comandante-em-Chefe das forças militares do país. Viu-se, entretanto, que isso nada significava em termos de diminuição do poder congressional de guerra, uma vez que a chamada Cláusula do Comandante-em-Chefe apenas poderia ser ativada, em caso de utilização da força militar no exterior, com uma autorização prévia da Câmara dos Representantes e do Senado. A possibilidade de início de hostilidades pelo presidente era apenas para repelir *sudden attacks* contra o território nacional.

Esse mecanismo constitucional para levar o país à guerra estava inserido em um contexto do sistema de *checks and balances*. Nele o presidente sozinho não poderia mudar o *status* da nação da paz para a guerra e tampouco uma declaração de guerra do Congresso poderia se efetivar sem a mobilização dos combatentes por parte do presidente. Essa dinâmica foi fortemente observada até o início do século XX. A partir deste, e até a sua metade, o respeito ainda existia, mas apresentando uma tendência descendente. No Capítulo I da tese mostramos esse processo, primeiro de respeito e depois de erosão desse mesmo respeito. Os

casos recessivos de utilização da força militar no exterior sem autorização legislativa no século XIX acabaram, no século seguinte, se multiplicando em intensidade e extensão, com elevados números de tropas envolvidas e na expansão do poder do Presidente e de seus poderes de guerra.

Nesse processo a soberania legislativa sobre a guerra acabou se esvaindo aos poucos das mãos do Congresso. Ela, em realidade, migrou de mãos. Foi a institucionalização dessa inflexão nos poderes de guerra da nação que mostramos em nosso Capítulo II analisando o caso da decisão sobre a Guerra da Coreia em 1950. O caso coreano nos pareceu, desde o início, paradigmático pois concentrava em um só episódio elementos que, conjugados, seriam potencialmente ameaçadores para a implosão dos poderes de guerra do Congresso. Dentre eles, salientamos que se tratava: a) do primeiro grande conflito da Guerra Fria, b) do maior despacho de militares após a Segunda Guerra Mundial, c) de uma guerra que teve duração de três anos, d) da primeira guerra realizada sob os auspícios da ONU, e) a utilização da força militar norte-americana foi realizada sem autorização congressional.

Esse conjunto de variáveis nos possibilitou encontrar um exemplo acabado do exercício soberano do poder de guerra do presidente da República, em clara violação ao intento original. Frisamos, contudo, que o desrespeito à Cláusula da Guerra não nasce com as decisões de Truman, mas que este presidente confere a ele uma espécie de institucionalização, fomentando um precedente que extrapolava em muitos os limites dos demais já existentes.

Mesmo ilegal o precedente coreano teria, no futuro, o condão de estabelecer uma prática e também uma doutrina acerca dos poderes de guerra do presidente. É na guerra da Coreia, a primeira grande *guerra presidencial*, que a Cláusula do Comandante-em-Chefe é tratada como um poder inerente ao presidente e, por isso, não passível de controle prévio pelos congressistas.

Nosso trabalho também se voltou para o Legislativo, particularmente as sessões nos meses iniciais do conflito na península, sendo que reafirmamos a noção de que o presidente exerceu poderes de guerra sem maior oposição no Legislativo. Dito de outra maneira, o Congresso não protegeu suas próprias prerrogativas constitucionais, mostrando-se extremamente deferente em relação aos supostos poderes de início de guerra por parte do Chefe do Executivo.

Também em relação ao caso coreano foi possível mapear o argumento multilateral, da necessidade de cumprimento automático, por exemplo, de resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Tratava-se de algo novo, de um elemento não previsto pelos que forjaram a Constituição norte-americana. Truman perfilou-se ao argumento de que a

mobilização das tropas no exterior se tratava de uma “ação policial” da ONU e nada mais que isso.

Buscamos reencontrar estas lições e razões presidenciais para a decisão de utilizar as forças armadas no exterior estabelecidas no caso da Coreia a partir da visita a outros episódios de mobilização militar norte-americana. Para tanto, traçamos as decisões de alguns casos, em distintos períodos e ocorridos em administrações de presidentes de ambos os partidos políticos. E nestes encontramos os elementos argumentativos do *grande precedente da Coreia*, particularmente a recorrente afirmação da autonomia da Cláusula do Comandante-em-Chefe em relação à Cláusula da Guerra e a necessidade de cumprimento de decisões militares de organizações internacionais como ONU e OTAN.

Com a evolução de nossa investigação, primeiro com a análise mais detalhada da Guerra da Coreia e depois com a exposição de outros casos de uso da força através de uma decisão que acreditavam os presidentes ser eminentemente executiva, pareceu-nos que nossa tese poderia contribuir para enriquecer as distintas interpretações sobre os poderes de guerra nos Estados Unidos. Relembre-se que no Capítulo I mostramos a interpretação pró-Legislativo dos poderes de guerra, associada ao intento original dos *Framers* e que no capítulo seguinte relevamos o argumento contrário, pró-Executivo, embasado em uma interpretação peculiar da história, prática e do próprio intento original, garantindo que *guerras presidenciais* eram, sim, possíveis nos Estados Unidos. No Capítulo IV da tese propomos uma terceira interpretação a partir da prática corrente pós-Coreia, a *multilateral instrumental* (sua gênese é precisamente o episódio de 1950). Ela não se encontra na literatura norte-americana sobre os *war powers*, mas sua presença foi diagnosticada pela tese a partir dos discursos e ações de sucessivos ocupantes da Casa Branca.

Essa interpretação trata-se, em alguma medida, de uma adaptação da visão pró-Executivo a partir da inserção do elemento multilateral, tema recorrente no mundo depois da criação da Organização das Nações Unidas em 1945. Pode-se dizer que as decisões do Conselho de Segurança da ONU incidiram fortemente sobre os poderes de guerra nos Estados Unidos, mas na direção de fortalecer o poder do Presidente. E, ao fortalecer o Executivo, enfraqueceu o Legislativo, tornando os poderes de guerra presidenciais ainda mais incontroláveis. Esta, pois, é nossa tese. Mostramos, nesse sentido, que em várias ocasiões os presidentes ignoraram solenemente os poderes de guerra do Congresso conferidos pela Cláusula da Guerra e buscaram uma legitimidade internacional para a utilização da força no exterior. Conforme mostramos na tese, decisões de organizações internacionais como as

Nações Unidas não são autoaplicáveis, devendo passar pelo devido processo constitucional – no caso de uso da força militar, havendo a necessidade de uma autorização congressional.

O poder de guerra do presidente assumiu, assim, uma legitimidade multilateral e uma suposta limitação em termos de seu uso, uma vez que os ímpetos imperialistas das grandes nações, e particularmente dos Estados Unidos, seriam controlados, por exemplo, pelo Conselho de Segurança e seu sistema de vetos dos membros permanentes. Estaria suposto, pois, que o *check* a ser exercido pelo Congresso em parte migraria da esfera doméstica para a internacional.

Nossa tese refuta essas projeções ao assinalar que o multilateralismo, além de ter sido instrumentalizado pelo Executivo norte-americano, hipertrofiou ainda mais os poderes de guerra do presidente do ponto de vista doméstico. Os presidentes, assim, não renunciaram à sua soberania do poder de guerra e sempre que se viram ameaçados pela perda dessa soberania, por exemplo, por uma negação do Conselho de Segurança para um empreendimento militar, logo se colocaram acima de suas decisões, sendo assertivos em sua soberania incontestável enquanto comandante-em-chefe da nação.

Os presidentes norte-americanos estabeleceram um jogo cuja regra fundante tem sido a impossibilidade de sua derrota na soberania dos poderes de guerra. Assim, usualmente não aceitam o controle do Congresso sobre a decisão da guerra, nem de organizações multilaterais. No caso destas últimas, as respeitam segundo a conveniência e sua expectativa de manutenção de poder. Há, pois, um claro desequilíbrio no sistema, com preponderância da Cláusula do Comandante-em-Chefe.

Nestas condições, uma indagação é levantada pela tese, especialmente após a “vitória” do Comandante-em-Chefe: quem poderia cessar o exercício unilateral do poder de guerra do presidente norte-americano se Congresso, Judiciário ou a ONU não têm demonstrado essa capacidade? No Capítulo IV analisamos o caso da opinião pública, mas não chegamos a uma resposta positiva de que seja ela um *check* que tem se mostrado efetivo em relação às guerras presidenciais justamente porque há uma forte tendência de que o público se alinhe às decisões executivas. A intervenção abortada na Síria em 2013 seria, nesse sentido, uma exceção ao que o retrospecto tem indicado.

A pergunta, assim, continua em aberto: quem controlará o Comandante-em-Chefe e o exercício de seus “poderes inerentes” para levar o país à guerra? Essa indagação apenas faz sentido para quem reconhece que há um desequilíbrio no sistema de decisão para a guerra nos Estados Unidos. E o reconhecimento deste problema faz com que a busca para a solução da prevalência venha primordialmente do Poder Legislativo. Em termos práticos, precisaria fazer

valer os dispositivos da *U.N. Participation Act*, um estatuto que reatualizou a própria Cláusula da Guerra ao também normatizar o envio de força militar para o exterior a partir de uma decisão de órgão internacional. Presidentes, ao que parecem, “esqueceram-se” de sua existência, muito provavelmente porque ela limita suas ações de guerra unilaterais mesmo que elas venham a se concretizar sob a legitimidade do multilateralismo. Se o Congresso deseja controlar o presidente o cumprimento desta lei torna-se prioridade.

Além disso, há a controvérsia da *War Powers Resolution*. Historicamente os presidentes a tem cumprido pela metade, pois apenas consideram válidos seus artigos que solicitam que o Executivo mantenha o Congresso informado sobre as ações presidenciais, ao mesmo tempo em que a limitação de 60 dias para o emprego de força no exterior é interpretada como inconstitucional, pois interferiria na Cláusula do Comandante-em-Chefe. Após décadas de sua existência parece restar claro que essa legislação não funcionou no sentido de restringir os poderes de guerra do presidente; ao contrário, fortaleceu ainda mais esses mesmos poderes de início de beligerâncias. Aqui o Congresso teria dois caminhos básicos: ou extingue a lei, pois produziu seu efeito contrário, ou inicia um processo de penalização dos presidentes que a descumprirem. No atual cenário legislativo norte-americano ambas as soluções não têm prosperado, muito embora sejam discutidas a cada exercício ilegal dos poderes de guerra do presidente. Cumpre destacar que Câmara e Senado têm realizado, nas últimas décadas, infindáveis reuniões para discutir os *war powers* do presidente, e tantas outras comissões de possíveis reformas da legislação já diagnosticaram esse processo de expansão dos poderes do Executivo. Nada, contudo, tem sido levado adiante.

Na falta de uma maior disposição do Congresso, em movimento articulado das duas Casas, para reaver seu poder de guerra perdido, tornando-se mais assertivo em relação a ele e menos deferente em relação ao Executivo, o presidente tem exercido poderes que originalmente não são seus. Seria preciso, pois, uma “nova inflexão” na soberania da guerra, retirando a autonomia gozada pela Cláusula do Comandante-em-Chefe e a subordinando à Cláusula da Guerra.

Nas condições atuais a Cláusula da Guerra tornou-se letra morta na Constituição. Seria preciso que o Congresso, dentro de uma estratégia de realocação dos poderes de guerra da nação, projetasse uma nova legislação, mais bem acabada que a *War Powers Resolution*, e que levasse em conta ao menos cinco aspectos:

- I. A mudança na guerra – Desde a confecção da Constituição a guerra foi transformada, o que demandaria uma própria atualização desse conceito nos estatutos legislativos

dos Estados Unidos. Aliado a essas modificações, note-se que após a ONU as guerras tornaram-se proibidas, ressalvadas as exceções previstas, e domesticamente muitos presidentes baniram essa expressão (o próprio Truman jamais considerou a Coreia como uma “guerra”) talvez para fugir à solicitação de uma declaração de guerra ao Congresso. A Cláusula da Guerra, portanto, se interpretada como apenas aplicável a guerras clássicas, tem seu escopo extremamente diminuído. Em função disso, uma nova legislação deveria estabelecer um conceito amplo de guerra, incluindo as limitadas, as multilaterais, as campanhas aéreas de curta duração, etc. Seria desdobrar a Cláusula da Guerra e o entendimento mais alargado de “guerra” como ocasiões para a utilização da força militar pelo governo do país, sendo necessária sua autorização prévia;

- II. Minudências – Autorizações para o uso da força devem vir acompanhadas de informações detalhadas sobre o que está sendo autorizado. O objetivo é não fornecer um “cheque em branco” para o presidente, de modo que ele próprio não possa expandir o uso da força para limites não previstos. Autorizações, por isso mesmo, devem vir acompanhadas dos nomes de estados, grupos ou indivíduos com quem as hostilidades podem ser empreendidas, bem como a limitação do período temporal para o uso da força e a delimitação geográfica da utilização das tropas;
- III. Punições – O Congresso precisa ser rígido em relação às transgressões presidenciais sobre seu poder de guerra, devendo ser prevista a possibilidade de responsabilização do Comandante-em-Chefe quando ele levar o país à guerra sem qualquer autorização do Congresso;
- IV. A autonomia do comandante – O comandante-em-chefe precisa retornar a seu estágio inicial, ou seja, voltar a ser um cargo apenas ativado por um mandato legislativo. Com isso, retira-se o monopólio da decisão que restou concentrado no presidente. Reside nesse aspecto a unilateralidade das decisões presidenciais sobre a guerra que faz com que o Executivo prepondere sobre o Legislativo;
- V. Equilíbrio – O sistema de *checks and balances* precisa ser reequilibrado, pois o compartilhamento de funções no tópico dos poderes de guerra na verdade se

transformou em um privilégio executivo, fazendo com que o pêndulo tencione para a figura do presidente. É preciso reconhecer a disfunção do sistema e da Cláusula da Guerra para que então medidas sejam adotadas para reequilibrá-lo.

Difícilmente o Congresso norte-americano, sob qualquer presidente, estaria disposto a produzir uma legislação com tal conteúdo pois as maiorias legislativas não permitiriam e os próprios partidos, que se sucedem na presidência, têm a consciência de que os próprios líderes de seus partidos poderão ser penalizados no futuro próximo. Pensamentos de tal tipo obviamente que enfraquecem ainda mais os poderes de guerra do Congresso e continuam a fortalecer os do presidente. No fim, parece que é o próprio Congresso o fiador do engrandecimento do poder presidencial de guerra.

No processo que mostramos ao longo da tese o presidente conseguiu persuadir a nação sobre seus poderes inerentes de guerra. Para o Executivo trata-se de uma posição consolidada e reafirmada em cada novo caso de invocação da figura do comandante-em-chefe para defender a nação, seus interesses, ou os interesses da “comunidade internacional”. Essa versão é a própria narrativa da subversão dos princípios do sistema de *checks and balances*, pedra angular da institucionalidade do país e que foi concebido para ser efetivo tanto nos momentos de normalidade quanto nos de intranquilidade pública, como é o caso das guerras. Ele, contudo, na questão da guerra, acabou sendo substituído pela dominância do Executivo, com o presidente exercendo um poder que não é originalmente seu.



## Referências Bibliográficas

- A BÍBLIA SAGRADA. **A Bíblia Sagrada**. Inglaterra: Sociedade Bíblica Trinitariana do Brasil, 2011.
- ABT, John. **Who Has the Right to Make War?** New York: International Publishers, 1970.
- ADLER, David. George W. Bush as Commander in Chief: Toward the Nether World Constitutionalism. **Presidential Studies Quarterly**, vol. 36, nº 3, 2006, pp. 525-540.
- ADLER, David. The Constitution and Presidential Warmaking: The Enduring Debate. **Political Science Quarterly**, vol. 103, nº 1, 1988, pp. 1-36.
- ADLER, David. The Clinton Theory of the War Power. **Presidential Studies Quarterly** 30, no. 1 (March), 2000, pp. 155-168.
- ARENDT, Hannah. **Crises da República**. São Paulo: Perspectiva, 2008.
- BANDOW, Doug. Obama Must Pay for His Illegal War. **The National Interest**, September 1, 2011.
- BARDIN, Lawrence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BAUMGARTNER, Frederic. **Declaring War in Early Modern Europe**. Ney York: Palgrave Macmillan, 2011.
- BAYLIN, Bernard. **As origens ideológicas da Revolução Americana**. Bauru: EDUSC, 2003.
- BERGER, Raoul. **Executive Privilege: A Constitutional Myth**. Cambridge: Harvard University Press, 1974.
- BERNAL-MEZA, Raúl. Multilateralismo e unilateralismo na política mundial: América Latina frente à Ordem Mundial em transição. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 48, n. 1, p. 5-23, 2005.
- BICKERMAN, Elias. Bellum Philippicum: Some Roman and Greek Views concerning the causes of the Second Macedonian War. **Classical Philology**, vol. 40, n. 3, 1945, pp. 137-148.
- BLACKSTONE, William. **Commentaries on the Laws of England**. Vol. I, 1893.
- BLOCKMANS, Win; HOPPENBROUWERS, Peter. **Introdução à Europa Medieval 300-1550**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2012.
- BOOT, Max. **The Savage Wars of Peace: Small Wars and the Rise of American Power**. New York: Basic Books, 2002.
- BOYLAN, Timothy. Constitutional understandings of the war power. **Presidential Studies Quarterly**, vol. 31, nº 3, 2001, pp. 514-528.

BURLAMAQUI, Jean-Jacques. **The Principles of Natural and Politic Law**. London: J. Nourse, vol. II, 1763.

BYERS, Michael. **A lei da guerra: direito internacional e conflito armado**. Rio de Janeiro: Record, 2007.

CANTALAPIEDRA, David Garcia. A Administração Bush e o futuro da política estratégica dos EUA: Da GWOT à “Longa Guerra”. **Relações Internacionais**, set. 2008, n° 19, pp.55-72.

CARNAHAN, Burrus. **Act of Justice: Lincoln’s Emancipation Proclamation and the Law of War**. Lexington: University Press of Kentucky, 2007.

CÍCERO. **Da República**. Edição digital. Disponível em: <http://www.ebooksbrasil.org/eLibris/darepublica.html>.

COSTA, Ricardo da. A violência da cavalaria medieval e o processo civilizador dos *oratores*. **Dimensões**, vol. 13, jul/dez 2001, pp. 174-186.

CRUZ JR, Ademar Seabra da. Um novo bipolarismo: notas metodológicas para a definição do sistema internacional. **Contexto Internacional**, v. 28, n. 2, p. 399-464, 2006.

DAHL, Robert. **Congress and Foreign Policy**. New York: The Norton Library, 1964.

DAL RI, Luciene. Guerra Pura e Pia: O Senado e a guerra na Roma Antiga. **Justiça e História**, vol. 8, n. 15 e 16, 2011.

DELAHUNTY, Robert. War Powers Irresolution: The Obama Administration and the Libyan Intervention. **Engage**, vol. 12, Issue 2, September 2011.

DEPARTMENT OF STATE. Authority of the President to Repel the Attack in Korea. **Department of State Bulletin**, 1950, Washington, pp. 173-180.

DIDEROT and Jean le Rond D`ALEMBERT (eds.). **Encyclopédie, ou dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers, etc.**. University of Chicago: ARTFL Encyclopédie Project (Spring 2013 Edition), Robert Morrissey (ed.), vol. 4, século XVIII. Disponível em: <http://encyclopedie.uchicago.edu/>.

DOODY, Richard. **Chronology of World War II Diplomacy 1939 – 1945**. Disponível em: <http://worldatwar.net/timeline/other/diplomacy39-45.html>. 2013.

EAGLETON, Thomas F.. **War and Presidential Power: a Chronicle of Congressional Surrender**. New York: Liveright, 1974.

EINSPANIER, Kathryn L.. Burlamaqui, the Constitution, and the Imperfect War on Terror. **The Georgetown Law Journal**, vol. 96, 2008, pp. 985-1026.

ELY, John Hart. **War and Responsibility: Constitutional lessons of Vietnam and its Aftermath**. New Jersey: Princeton University Press, 1993.

FARIAS, Déborah Barros Leal. O Brasil e o CARICOM. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 43, n. 1, p. 43-68, 2000.

FERGUSON, Niall. **Colosso: ascensão e queda do império americano**. São Paulo: Planeta, 2011.

FIGGIS, John Neville. **Political Thought from Gerson to Grotius: 1414-1625**. Ontario: Batoche Books, 1999.

FISCHER, Louis; ADLER, David Gray. The War Powers Resolution: Time do Say Goodbye. **Political Science Quarterly**, vol. 113, nº 1, 1998, pp. 1-20.

FISHER, Louis. The Law: Litigating the War Power with Campbell v. Clinton. **Presidential Studies Quarterly**, v. 30, n. 3, p. 564-574, 2000.

FISCHER, Louis. **Presidential War Powers**. Kansas: University Press of Kansas, 2004.

FISCHER, Louis. Lost Constitutional Moorings: Recovering the War Power. **Indiana Law Journal**, vol. 81, 2006, pp. 1199-1254.

FISHER, Louis. The Law: Presidential Inherent Power: The “Sole Organ” Doctrine. **Presidential Studies Quarterly**, v. 37, n. 1, p. 139-152, 2007.

FISCHER, Louis. The Baker-Christopher War Powers Commission. **Presidential Studies Quarterly**, vol. 39, nº 1, 2009, pp. 128-140.

FOREIGN RELATIONS. **Foreign Relations of the United States 1950: Vol. VII, Korea**. Washington: United States Government Printing Office, 1976

FRANK, Tenney. The Import of the Fetal Institution. **Classical Philology**, vol. 7, n. 3, 1912, pp. 335-342.

GARGARELLA, Roberto. Em nome da Constituição: o legado federalista dois séculos depois. In: **Filosofia Política Moderna: de Hobbes a Marx**. São Paulo: USP, 2006, pp. 169-188.

GIBBONS, William Conrad. The Origns of the War Power Provisions of the Constitution. In: BARNHART, Michael (ed). **Congress and United States Foreign Policy: Controlling the Use of Force in the Nuclear Age**. New York: State University of New York Press, 1989, pp. 9-38.

GLENNON, Michael J.. **Constitutional Diplomacy**. New Jersey: Princeton University Press, 1990.

GÓMEZ, José María. Soberania Imperial, Espaços de Exceção e o Campo de Guantánamo. Desterritorialização e Confinamento na “Guerra contra o Terror”. **Contexto Internacional**, vol. 30, nº 2, 2008, pp. 267-308.

GRAEBNER, Norman. The President as Commander in Chief: A Sudy in Power. **The Journal of Military History**, vol. 57, no 1, 1993, pp. 111-132.

GRIMMETT, Richard. **Instances of Use of United States Armed Forces Abroad, 1798-2008**. Washington: Congressional Research Service, 2009.

GRIMMETT, Richard. **Congressional Use of Funding Cutoffs Since 1970 Involving U.S. Military Forces and Overseas Deployments**. Washington: Congressional Research Service, 2007.

GRIMMETT, Richard; ELSEA, Jennifer. **Declarations of War and Authorizations for the Use of Military Force: Historical Background and Legal Implications**. Washington: Congressional Research Service, 2011.

GROTIUS, Hugo. **O direito da Guerra e da paz**. Ijuí: Editora Unijuí, 2005, Vol. I.

HALLETT, Brien. **The Lost Art of Declaring War**. Chicago: University of Illinois Press, 1998.

HAMILTON, MADISON, JAY. **Sobre a Constituição dos Estados Unidos**. São Paulo: IBRASA, 1964.

HAMILTON, MADISON, JAY. **The Federalist Papers**. New York: Penguin, 2003.

HANSON, Victor Davis. **The Father of us all: War and History – Ancient and Modern**. New York: Bloomsbury Press, 2010.

HAYNES, Richard. **The Awesome Power: Harry S. Truman as Commander in Chief**. Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1973.

HENDRICKSON, Ryan. **The Clinton Wars: The Constitution, Congress, and War Powers**. Nashville: Vanderbilt University Press, 2002.

HENRY, Patrick; YATES, Robert; BYRON, Samuel. **The Anti Federalist Papers**. USA: Pacific Publishing Studio, 2010.

HESS, Gary. **Presidential Decisions for War: Korea, Vietnam, and the Persian Gulf**. The John Hopkins University Press, 2001.

HOBBS, Thomas. **Do Cidadão**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

HOBSBAWM, Eric. **Era dos extremos: o breve século XX**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOFSTADTER, Richard. **The American Political Tradition and the Men who Made it**. New York: Vintage Books, 1989.

HOLLAND, Tom. **Rubicão: o triunfo e a tragédia da República Romana**. Rio de Janeiro: Record, 2010.

JAVITS, Jacob K.. **Who Makes War: The President Versus Congress**. New York: William Morrow, 1973

JOHNSON, Lyndon: "The President's News Conference," August 18, 1967. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project*. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=28403>.

JOUVENEL, Bertand de. **O Poder: história natural de seu crescimento**. São Paulo: Peixoto Neto, 2010.

KAGAN, Donald. **A guerra do Peloponeso**. Rio de Janeiro: Record, 2006.

KAHN, Paul W. War Powers and the Millenium. **Loy. LAL Rev.**, v. 34, p. 11, 2000.

KEYNES, Edward. **Undeclared War: Twilight Zone of Constitutional Power**. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press, 1982.

KOH, Harold Hongju. **The National Security Constitution: Sharing Power After the Iran-Contra Affair**. Yale: Yale University Press, 1990.

LAMBERT, Frank. **The Barbary Wars**. New York: Hill and Wang, 2005.

LEECH, H. Brougham. **An Essay on International Law**. Dublin: University Press, 1877.

LEHAN John. **Making War: the 200-year-old battle between the President and Congress over how America goes to war**. New York: Macmillan, 1992

LEVY, Leonard. **Original Intent and the Framers` Constitution**. New York: Macmillan, 1988

LIJPHART, Arend. Comparative politics and the comparative method. **The American Political Science Review**, v. 65, n. 3, p. 682-693, 1971.

LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre o Governo Civil**. Petrópolis: Vozes, 2001.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander. **Letters of Pacificus and Helvedius on the Proclamation of Neutrality of 1793**. Washington: J. and G. S. Gideon, 1845.

MAUREL, Marius. **De la déclaration de guerre**. Paris: F. Pichon et Durand-Auzias, 1907.

MAURICE, J. F.. **Hostilities Without Declaration of War: From 1700 to 1870**. London: 1883.

MCCULLOUGH, Douglas. **1776: a história dos homens que lutaram pela independência dos Estados Unidos**. São Paulo: Zahar, 2006.

MEARSHEIMER, John J. **Por que os líderes mentem: Toda a verdade sobre as mentiras na política internacional**. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

MELANDRI, Pierre. **História dos Estados Unidos desde 1865**. Lisboa: Edições 70, 2006.

MILLET, Allan; MASLOWSKI, Peter; FEIS, William. **For the Common Defense: A Military History of the United States from 1607 to 2012**. New York: Free Press, 2012.

MONTESQUIEU, Charles de S.. **O espírito das leis**. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MORRIS, Christopher. **Um Ensaio sobre o Estado Moderno**. São Paulo: Landy Editora, 2005.

MOSCA, Gaetano; BOUTHOU, Gaston. **História das Doutrinas Políticas desde a Antiguidade**. São Paulo: Zahar, 1975.

MUELLER, John. **War, Presidents and Public Opinion**. Columbus: Educational Publisher, 1973.

NASSER, Reginaldo Mattar. **Os arquitetos da política externa norte-americana**. São Paulo: Educ, 2010.

NEW AMERICAN NATION. **The quasi-war and after - Presidential Power**. 2012. Disponível em: <http://www.americanforeignrelations.com/O-W/Presidential-Power-The-quasi-war-and-after.html#ixzz1ouHXsrRR>

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal**. 1988. Disponível em: <http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/accountability%20democratico.pdf>.

O'DONNELL, Guilherme. **Democracia, agência e estado**. São Paulo: Paz e Terra, 2011

OWENS, John E.. Presidential Power and Congressional Acquiescence in the “War” on Terrorism: A New Constitutional Equilibrium? **Politics and Policy**, nº 2, 2006, pp. 258-303.

PAGLIAI, Graciela. Segurança hemisférica: uma discussão sobre a validade e atualidade de seus mecanismos institucionais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 49, n. 1, p. 26-42, 2006.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A política externa dos Estados Unidos**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2005.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Introdução às Relações Internacionais**. Petrópolis: Vozes, 2008.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Os Estados Unidos e o Século XXI**. São Paulo: Campus, 2012.

PENELLA, Robert. War, Peace, and the ius fetiale in Livy 1. **Classical Philology**, vol. 82, n. 3, 1987, pp. 233-237.

PRAKASH, Saikrishna. Unleashing the Dogs of War: What the Constitution Means by “Declare War”. **University of San Diego Legal Studies Research Paper Series**, Research Paper nº 07-94, April, 2007, pp. 1-59.

PROENÇA JÚNIOR, Domício; DUARTE, Érico E. Projeção de poder e intervenção militar pelos Estados Unidos da América. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 46, n. 1, 2003, pp. 135-152.

PUBLIC PAPERS 1950. **Public Papers of the Presidents of the United States: Harry S Truman, 1950**. Washington: United States Government Printing Office, 1965

PUSEY, Merlo J. **The Way We Go to War**. Boston: Houghton Mifflin, 1969.

RAMSEY, Michael D. Presidential Declarations of War. **UC Davis L. Rev.**, v. 37, p. 321, 2003.

RAVEN-HANSEN, Peter. Constitutional Constraints: The War Clause. In: STERN, Gary; HALPERIN, Morton (ed.). **The U.S. Constitution and the Power to Go to War**. Westport: Greenwood Press, 1994, pp. 29-54.

RELYEA, Harold C.. **National Emergency Powers**. CRS Report for Congress of United States of America, 2007.

RESOLUTION 292. House of Representatives Resolution 292. June 3, 2011. Disponível em: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-112hres292eh/pdf/BILLS-112hres292eh.pdf>.

ROSSITER, Clinton. **Constitutional Dictatorship**. Princeton: Princeton Press, 1948.

ROSSITER, Clinton. **The American Presidency**. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1987.

SACK LUNCH. **World War One: Declarations of War**. Disponível em: <http://www.sacklunch.net/wwi/2.html>. 2013

SAMPLES, John. Congress Surrenders the War Powers: Libya, the United Nations, and the Constitution. **Policy Analysis**, nº 687, October 27, 2011.

SANDLER, Stanley. **A Guerra da Coreia: nem vencedores nem vencidos**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 2009.

SARTORI, Giovanni. “Comparación y método comparativo.” In: SARTORI, Giovanni; MORLINO, Leonardo (Comp.) *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid: Alianza Editorial, 1994.

SCHLESINGER, Arthur. **The Imperial Presidency**. Boston: Houghton Mifflin, 1973.

SCHLESINGER, Arthur. **War and the American Presidency**. New York: W. W. Norton & Company, 2004.

SMYRL Marc E.. **Conflit or Codetermination? Congress, the President, and the Power to Make War**. Cambridge: Ballinger, 1988

SOAFAER, Abraham. **War, Foreign Affairs and Constitutional Power: The Origins**. Cambridge: Ballinger, 1976)

- SOWELL, Thomas. **Os intelectuais e a sociedade**. São Paulo: É Realizações Editora, 2011.
- SPOTO, Donald. **Joana D'Arc: uma biografia**. São Paulo: Planeta, 2009.
- SPRUYT, Hendrik. **The Sovereign State and its Competitors**. Princeton: Princeton University Press, 1994.
- STRAUSS, Barry. **A batalha de Salamina**. Rio de Janeiro: Record, 2007.
- STRAUSS, Leo. **Direito natural e história**. Lisboa: Edições 70, 2009.
- THOMAZ, Ann Van Wynen; THOMAZ, Aaron Joshua. **The War-making Powers of the President**. Dallas: SMU Press, 1982.
- TILLY, Charles. **Coerção, capital e Estados Europeus**. São Paulo: Edusp, 2006.
- TORRES, João Carlos Brum. **Figuras do Estado Moderno: representação política no Ocidente**. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- TRIBE, Laurence. **The Constitution in Crisis: From Bush v. Gore to the War on Terrorism**. The Tanner Lectures on Human Values, 2004.
- VATTEL, Emerich de. **Law of Nations**. Philadelphia: T. & J. W. Johnson, 1853.
- VIZENTINI, Paulo Fagundes. **O descompasso entre as nações**. Rio de Janeiro: Record, 2004
- WAINSTOCK, Dennis. **Truman, MacArthur and the Korean War**. New York: Enigma Books, 2011
- WAY, Almond Leroy. How America Goes to War. **The Progressive Conservative**, Volume II, Issue # 1, June 10-December 31, 1999. Disponível em: <http://www.endusmilitarism.org/goingtowar.html>.
- WHEELAN, Joseph. **Jefferson's War**. New York: BBS, 2003.
- WOOD, Gordon. **The American Revolution**. New York: Modern Library Ed., 2003.
- WOOD, Gordon. **The Idea of America**. Nova York: Penguin, 2011.
- WORMUTH, Francis; FIRMAGE, Edwin. **To Chain the Dog of War: The War Power of Congress in History and Law**. University of Illinois Press, 1989
- YOO, John. Kosovo, War Powers, and the Multilateral Future. University of California at Berkeley, **Public Law and Legal Theory Research Paper Series**, 2000.
- YOO, John. War and Constitutional Text. **UC Berkeley Public Law and Legal Theory Research Paper Series**, Research Paper nº 132, 2002, pp. 1-41, 2002.



YOO, John. Judicial Review and the War on Terrorism. **George Washington University Law Review**, vol. 71, 2003.

YOO, John. Force Rules: UN Reform and Intervention. University of California at Berkeley, **Public Law and Legal Theory Research Paper Series**, 2005.

YOO, John. **The Powers of War and Peace: The Constitution and Foreign Affairs After 9/11**. Chicago: The University of Chicago Press, 2005a.

YOO, John; DELAHUNTY, Robert. Making War. University of California at Berkeley, **Public Law & Legal Theory Research Paper n° 1015401**, 2007.

YOO, John. **Crisis and Command**. New York: Kaplan, 2011.

### Fontes documentais

AFAA 1971. **Armed Forces Appropriation Authorization of 1972**. Disponível em: <http://www.lawfareblog.com/wp-content/uploads/2013/10/Armed-Forces-Appropriation-Authorization-of-1972-Pub.-L.-No.-92-156-%C2%A7-601-851.pdf>. Acesso em: 05/05/2012.

AUMF – **Authorization for Use of Military Force**. Congress Documents, September 18, 2001.

BUSH, George H.: "Address to the Nation Announcing United States Military Action in Panama," December 20, 1989a. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project*. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=17965>.

BUSH, George H.: "Letter to the Speaker of the House of Representatives and the President Pro Tempore of the Senate on United States Military Action in Panama," December 21, 1989b. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project*. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=17973>.

BUSH, George H. **Statement on Signing the Resolution Authorizing the Use of Military Force Against Iraq**. January, 14, 1991a. Disponível em: [http://bushlibrary.tamu.edu/research/public\\_papers.php?id=2620&year=1991&month=all](http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=2620&year=1991&month=all).

BUSH, George H. Letter to Congressional Leaders on the Persian Gulf Crisis. January, 08, 1991b. Disponível em: [http://bushlibrary.tamu.edu/research/public\\_papers.php?id=2599&year=1991&month=all](http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=2599&year=1991&month=all).

BUSH, George H. **The President's News Conference on the Persian Gulf Crisis**. Administration of George Bush, 1991. January 09. Washington: United States Government Printing Office, 1991c.

BUSH, George H. **Remarks at the Dedication Ceremony of the Social Sciences Complex at Princeton University in Princeton, New Jersey**. May 10. Washington: United States Government Printing Office, 1991d.

BUSH, George W. "Letter to Congressional Leaders Reporting on the Commencement of Military Operations Against Iraq," March 21, 2003b. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project*. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=62688>.

BUSH, George W. "Address to the Nation on Iraq," March 17, 2003a. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project*. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=63713>.

BYBEE, Jay. **Standards of conduct for interrogation under 18 U.S.C. §§ 2340-2340A.** U.S. Department of Justice, Memorandum, August 1, 2002.

CLINTON, William. "Letter to Congressional Leaders on Deployment of United States Armed Forces to Haiti," September 18, 1994a. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project*. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=49107>.

CLINTON, William. "The President's News Conference With President Jimmy Carter, General Colin Powell, and Senator Sam Nunn on Haiti," September 19, 1994b. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project*. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=49110>.

CLINTON, William. "Letter to Congressional Leaders on Deployment of United States Armed Forces to Haiti," September 21, 1994c. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project*. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=49124>.

CLINTON, William. "Address to the Nation on Airstrikes Against Serbian Targets in the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro)," March 24, 1999a. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project*. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=57305>.

CLINTON, William. "Letter to Congressional Leaders Reporting on Airstrikes Against Serbian Targets in the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro)," March 26, 1999b. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project*. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=57316>.

CLINTON, William. "Letter to Congressional Leaders Reporting on Airstrikes Against Serbian Targets in the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro)," March 26, 1999c. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project*. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=57316>.

CLINTON, William. CRISIS IN THE BALKANS; In Clinton's Words: 'Speak With a Single Voice'. New York Times, April 29, 1999d. Disponível em: <http://www.nytimes.com/1999/04/29/world/crisis-in-the-balkans-in-clinton-s-words-speak-with-a-single-voice.html>.

CONGRESSIONAL RECORDS. **Congressional Records 1950: House and Senate.** Washington: Library of Congress, 1950.

CONSTITUIÇÃO FRANCESA. Constituição Francesa de 1791. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/46618009/Constituicao-Francesa-de-1791>.

CONVENTION HAGUE. **Convention Relative to the Opening of Hostilities 1907.** Disponível em: [http://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/hague03.asp](http://avalon.law.yale.edu/20th_century/hague03.asp). Hague, 1907.

EISENHOWER, Dwight D.: "The President's News Conference," March 7, 1957. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project*. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=10991>.

EISENHOWER, Dwight D.: "Farewell Radio and Television Address to the American People," January 17, 1961. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project*. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=12086>.

ELLIOT, Jonathan. **The Debates in the Several State Conventions of the Adoption of the Federal Constitution**, vol. 2 (Mass., Conn., NH, NY, Penn, Maryland), 1827.

ELLIOT, Jonathan. **The Debates in the Several State Conventions of the Adoption of the Federal Constitution**, vol. I (Mass., Conn., NH, NY, Penn, Maryland), 1836.

FARRAND, Max (ed.). **The Records of the Federal Convention of 1787**. New Haven: Yale University Press, 1911, vol. 2.

FOREIGN RELATIONS. **Foreign Relations of the United States 1950: Vol. VII, Korea**. Washington: United States Government Printing Office, 1976

HOSTAGE ACT. **The Hostage Act**. 1868. Disponível em: <http://law2.umkc.edu/faculty/projects/ftrials/conlaw/dames.html>

HOUSE KOSOVO RESOLUTION. Text of House Kosovo resolution. 1999. Disponível em: <http://www.cnn.com/ALLPOLITICS/stories/1999/03/24/house.resolution/>

JOHNSON, Lyndon: "The President's News Conference," August 18, 1967. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project*. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=28403>.

KOH, Harold. Testimony by Legal Adviser Harold Hongju Koh U.S. Department of State on Libya and War Powers Before the Senate Foreign Relations Committee. June 28, 2011. Disponível em: <http://www.state.gov/documents/organization/167452.pdf>.

NIXON, Richard. "Statement on Signing the Military Appropriations Authorization Bill.," November 17, 1971. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project*. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=3222>.

NIXON, Richard. "Veto of the War Powers Resolution," October 24, 1973. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project*. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=4021>.

OBAMA, Barack. Remarks on the Situation in Lybia From Brasilia, Brazil. March 19, 2011a. Disponível em: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/DCPD-201100190/pdf/DCPD-201100190.pdf>.

OBAMA, Barack. Letter to Congressional Leaders Reporting on the Commencement of Military Operations Against Libya. March 21, 2011b. Disponível em: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/DCPD-201100193/pdf/DCPD-201100193.pdf>.

OFFICE OF LEGAL COUNSEL (OLC). Authority to Use Military Force in Libya. Department of Justice. April 1, 2011. Disponível em: <http://www.justice.gov/olc/2011/authority-military-use-in-libya.pdf>.

PROCLAMATION 7463. **Declaration of National Emergency by Reason of Certain Terrorist Attacks**. Presidential Documents, September 14, 2001.

REAGAN, Ronald. "Letter to the Speaker of the House and the President Pro Tempore of the Senate Reporting on United States Participation in the Multinational Force in Lebanon ," September 29, 1982. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project*. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=43067>.

REAGAN, Ronald. "Letter to the Speaker of the House and the President Pro Tempore of the Senate on the Deployment of United States Forces in Grenada," October 25, 1983. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project*. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=40686>.

TRUMAN, Harry. PRESIDENT HARRY S. TRUMAN'S ADDRESS BEFORE A JOINT SESSION OF CONGRESS, MARCH 12, 1947. 1947. Disponível em: [http://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/trudoc.asp](http://avalon.law.yale.edu/20th_century/trudoc.asp).

TRUMAN, HARRY. Proclamation 2914 - Proclaiming the Existence of a National Emergency, December 16, 1950a. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project*. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=13684>.

TRUMAN, HARRY. Radio and Television Report to the American People on the National Emergency., December 15, 1950b. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project*. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=13683>.

TRUMAN, HARRY. Letter to the President of the Senate and to the Speaker of the House Asking for Additional Emergency Legislation., December 18, 1950c. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project*. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=13687>.

TRUMAN, Harry. **Mr. President**: the first publication from personal diaries, private letters and papers and revealing interviews of Harry S. Truman. New York: Farrar, Straus and Young, 1952.

U.N. PARTICIPATION ACT. **United Nations Participation Act** 1945. Disponível em: [http://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/decad031.asp](http://avalon.law.yale.edu/20th_century/decad031.asp). Acesso em: 21/02/2012.

U.S. ACTIVITIES IN LIBYA. June 15, 2011. Disponível em: [http://blogs.suntimes.com/sweet/United\\_States\\_Activities\\_in\\_Libya\\_-\\_6\\_15\\_11\(2\).pdf](http://blogs.suntimes.com/sweet/United_States_Activities_in_Libya_-_6_15_11(2).pdf).

UN SECURITY COUNCIL. **Resolution 83 (1950) of 27 June 1950.** 27 June 1950, S/RES/83(1950), available at: <http://www.refworld.org/docid/3b00f20a2c.html> [accessed 10 March 2013]

WPR. War Powers Resolution. 1973. Disponível em: <[http://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/warpower.asp](http://avalon.law.yale.edu/20th_century/warpower.asp)>. Acesso em 05 de maio de 2012.

YOO, John; DELAHUNTY, Robert. **Authority for use of military force to combat terrorist activities within the United States.** U.S. Department of Justice, Memorandum, october 23, 2001.