

OS ESTADOS UNIDOS ESTÃO SE ENCAMINHANDO PARA UMA DITADURA?*

ERIC POSNER[†]

Presidentes possuem mais poder atualmente, mas há boas razões históricas para essa tendência.

A democracia americana está condenada? Uma tradição intelectual voltada para a fundação do país defende que sim. Os opositores da Constituição argumentaram que ela criaria uma ditadura nacional. Estes oponentes perderam a batalha no momento da fundação (*founding era*) do país, mas o tema seria levado adiante por críticas aos presidentes George Washington, Abraham Lincoln, Franklin Delano Roosevelt, Ronald Reagan, e praticamente a todos os outros presidentes, grandes ou pequenos. Até agora, os pessimistas provaram-se errados.

No entanto, sentimentos de “fim dos tempos” são difíceis de abalar. Hoje, críticos como Matthew Yglesias apontam para a polarização do eleitorado, a paralisia do Congresso, e, acima de tudo, uma série de ações presidenciais que, argumentam eles, estão expandindo o poder presidencial além dos limites constitucionais. O Professor de Yale Bruce Ackerman acredita que, mais cedo ou mais tarde, um extremista carismático tomará posse do Salão Oval e, sem interferência de freios e contrapesos, implementará um programa fanático que comprometerá as liberdades dos americanos.

É impossível provar que estes pessimistas estão errados -- todos os impérios caíram e os Estados Unidos certamente cairão, eventualmente.

* Texto original publicado pela revista *Slate*, em 23 de outubro de 2015:

<http://www.slate.com/articles/news_and_politics/view_from_chicago/2015/10/american_presidential_power_is_not_leading_to_dictatorship.html>. Tradução e revisão de

Antonio Sepulveda, Professor da Universidade Federal Fluminense (UFF), Rio de Janeiro, Brasil, Doutorando em Direito pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, Brasil, e Pesquisador pelo Laboratório de Estudos Teóricos e Analíticos sobre o Comportamento Institucional (LETACI/UFRJ), e Igor de Lazari, Mestrando em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, Brasil, e Pesquisador pelo Laboratório de Estudos Teóricos e Analíticos sobre o Comportamento Institucional (LETACI/UFRJ). A tradução foi realizada de acordo com autorização autoral, formalizada em 27 de outubro de 2015.

[†] Professor da Escola de Direito da Universidade de Chicago, autor do livro *The Twilight of International Human Rights Law*.

Os críticos também possuem o cuidado de não prever o colapso tão cedo; eles estão falando de uma data futura indefinida, provavelmente quando eles não estiverem mais por perto para serem avisados de que suas previsões não vieram a acontecer. Mas seus diagnósticos estão todos errados. O acréscimo de autoridade no poder executivo não é uma violação das tradições constitucionais, mas uma ferramenta. A expansão do poder executivo não tem minado as liberdades americanas; preservou-as contra as ameaças nacionais e estrangeiros. O projeto constitucional do século 18 teve de adaptar-se às condições modernas, e fê-lo razoavelmente bem.

A primeira coisa a entender é quão modestas as acusações são. O presidente Barack Obama ainda é acusado de violar prazos do *Affordable Care Act* e da Lei *Dodd-Frank*; de regular as emissões de gases de efeito estufa sob o *Clean Air Act*, um estatuto de 1970 que nunca se imaginou regular o dióxido de carbono como um poluente; de usar força militar na Líbia e contra ISIS sem autorização do Congresso Nacional; de se recusar a deportar imigrantes não autorizados; de nomear funcionários do governo sem a confirmação do Senado enquanto o Congresso estava em recesso; e de flexibilizar a lei *No Child Left Behind*, conquista legislativa de George W. Bush,

Mas nada disso é a marca de um ditador. O Congresso aprova leis profundamente complexas que delegam poderes para o presidente para criar centenas de regras e para executá-las. Os prazos são impróprios; ninguém pode prever quanto tempo vai demorar para implementar programas que afetam milhões de pessoas. Apressar a realização de um programa para concluí-lo antes do prazo raramente é sábio. O Congresso aprova estas leis com a presunção de que o presidente vai usar os poderes administrativos que lhe são conferidos para tratar de problemas imprevistos; uma vez que gases de efeito estufa emergiram como uma ameaça ao bem-estar humano, a lei autorizou o presidente a agir.

Presidentes têm usado forças militares em operações sem a autorização do Congresso Nacional quase desde a fundação do país. A razão para isso é que as novas ameaças muitas vezes surgem antes mesmo que o Congresso possa agir. A decisão de Obama de não deportar imigrantes indocumentados era apenas uma continuação da política do presidente George W. Bush e de outros antecessores; tudo o que era novo era o seu reconhecimento público de que é isso que ele estava fazendo. Nomeações durante o recesso do Congresso também são uma tradição que remonta à fundação do país. Originalmente criada para manter o governo funcionando quando o Senado estava em recesso, hoje elas também são usadas quando o Senado está num beco sem saída. E a lei *No Child Left Behind* autoriza o presidente a flexibilizar suas exigências, conforme muitos outros estatutos aprovados pelo Congresso.

Bush também foi acusado de ser um ditador pelos democratas que agora defendem Obama. Bush não usou força militar sem a autorização do Congresso, mas ele usou seus poderes de comandante-em-chefe agressivamente - alegando que ele poderia realizar investigações, interrogatórios coercivos, e deter terroristas estrangeiros sem julgamento. A maioria destas atividades estavam em conflito com a leis aplicáveis. Mas Bush argumentou que estas leis interferiam na sua capacidade de prosseguir com a guerra contra a Al-Qaida, então ele precisou ceder a esse imperativo. Ele também sustentou, no início do conflito com a Al-Qaida, que requerer autoridade adicional ao Congresso seria imprudente porque a publicidade do ato poderia alertar os terroristas. Mas quando vazamentos de informações tornavam insubsistentes estas preocupações, ele pediu e obteve autorização legal para a maioria do que já estava fazendo e restringiu suas táticas mais agressivas.

Novamente, Bush estava fazendo muito daquilo que outros presidentes já tinham feito. Os críticos liberais concentraram-se em teorias agressivas de poder presidencial, desenvolvidas por alguns dos advogados de sua administração, que argumentavam que Bush poderia desafiar leis que interferiam na sua autoridade de comandante-em-chefe. Este argumento parecia implicar que Bush poderia fazer o que quisesse, desde que se relacionasse a segurança nacional, na sua opinião. Talvez sim, mas Bush não usou essa teoria para aprisionar seus adversários ou censurar a imprensa, para implementar extremas e impopulares escolhas políticas, como um ditador normal faria. Bush não realizou praticamente nada no âmbito interno.

De fato, os advogados do governo Bush provavelmente estavam certos. A fim de dar a Obama a máximo de flexibilidade, seus advogados têm interpretado a linguagem jurídica com flexibilidade considerável – por exemplo, definindo a palavra “hostilidades” de modo a não abranger uma campanha de bombardeio a fim de escapar dos limites legais sobre a guerra na Líbia -- sem explicar por que o sentido comum de palavras é substituído por significações mais restritas quando aplicadas ao presidente. A única resposta é que a posição constitucional especial do presidente lhe confere o direito a algum grau de deferência dos outros ramos do governo.

Ocorreu uma pequena, porém relevante “tempestade em copo d’água” quando, em 2006, o governo Bush foi acusado de fomentar uma “crise constitucional” por meio de razões de sanção de leis (*issuing statements*) que as interpretavam restritamente. Na verdade, os presidentes lavraram tais razões ao longo de décadas. As declarações não possuem *status* de lei -- não possuem força executória judicial, por

exemplo. Eles simplesmente indicam como o Executivo planeja implementar as leis, refletindo interpretações jurídicas que o Executivo deve realizar a fim de ajustá-las às circunstâncias. Até onde sei, ninguém jamais mostrou que as declarações de Bush privaram alguém de seus direitos legais, e Obama deu continuidade a esta prática.

Indo mais ao ponto, quando se tenta identificar as ações mais importantes e controversas de Bush e Obama, todas elas envolvem o consentimento do Congresso. Para Bush, o Congresso autorizou as invasões do Afeganistão e do Iraque, a expansão das autoridades de vigilância e de detenção, um grande corte de impostos, *No Child Left Behind*, e US\$ 700 bilhões para socorrer o sistema financeiro em 2008. Para Obama, o Congresso autorizou um plano de estímulo de US\$ 787 bilhões, o *Affordable Care Act*, e uma profunda reforma da regulação financeira. Ações unilaterais dos presidentes foram incrementais ou intersticiais -- por vezes, à frente de autorização do Congresso Nacional, modificando as leis à luz das alterações das circunstâncias e imperativos burocráticos, com base em autoridades existentes.

Então, por que a preocupação? Poderes presidenciais têm aumentado, sem dúvida, ao longo dos séculos, mas a razão é apenas que o governo efetivo hoje exige uma presidência forte. A pequena sociedade agrária do final do século 18 poderia ser governada principalmente pelos Estados; o pequeno governo federal empregou algumas milhares de pessoas, e lidava com coisas como serviços postais, questões alfandegárias e defesa contra os nativos americanos. No século 19, estradas de ferro, telégrafos e telefones associados a um mercado nacional, requerendo, em última análise, a intervenção e regulação do governo federal além dos limites dos Estados. Este processo se acelerou no século 20, resultando em uma maior transferência de poder dos Estados para o governo nacional e do Congresso para o presidente, a quem se atribuiu um aparato burocrático para resolver os problemas intermináveis causados pela industrialização, o avanço da tecnologia, e a emergência de ameaças externas.

Com grande poder para fazer o bem vem o poder para abusar. Os fundadores se preocuparam com a criação de Césares e Cromwells; hoje, Hitler é o demônio de todos. E é verdade que Nixon e alguns de seus antecessores espionaram seus adversários políticos e usaram outros truques que não podem ser defendidos. Mas o sistema político dos EUA não produziu quaisquer ditadores, nunca; em alguma medida, a nossa própria experiência precisa superar medos com base em eventos de países estrangeiros e do passado distante.

A estagnação econômica, ameaças externas e degradação ambiental criaram momentos de ansiedade, e em tempos de ansiedade as pessoas olham para o governo. A verdadeira fonte de ansiedade não é o engrandecimento presidencial -- essa é a solução. A verdadeira fonte de

ansiedade é a incapacidade de um presidente, mesmo muito poderoso, de resolver qualquer um desses problemas. Mas já que é mais fácil culpar alguém do que reconhecer que alguns problemas são insolúveis, a ansiedade sobre o estado do mundo foi transmutada em ansiedade sobre a estrutura institucional do governo. Isso pode ser a razão por que as pessoas reclamam sobre o poder presidencial quando seu partido não detém a presidência, mas não fazem nada para reduzi-lo quando possuem a oportunidade.

Os Estados Unidos Estão se Encaminhando para uma Ditadura?
Is America Heading Toward Dictatorship?

1 JOURNAL OF INSTITUTIONAL STUDIES 1 (2015)
Revista Estudos Institucionais, Vol. 1, 1, 2015