

Frank Moss, advogado, estudou na Georgetown University, magistrado entre 1940 e 1959, foi Senador democrata nas Legislaturas de 1959, 1964 e 1970, é Presidente da Associação dos Ex-membros do Congresso Americano.

Frank Moss

A experiência americana nas relações entre o congresso e o poder executivo

A revolução colonial norte-americana pela independência se deu contra a tirania do rei inglês e de seu governo. Os colonizadores era submetidos a tratamento rude e arbitrário pelos governadores e soldados da Grã-Bretanha. Quando a Convenção Constitucional que criou os Estados Unidos da América se reuniu em 1787, os 55 delegados estavam dominados pelo temor à tirania governamental. Como defesa contra o despotismo, quer de um tirano, quer de um grupo de tiranos, a Constituição que redigiram distribuiu os poderes do governo por uma série de instituições para conter e equilibrar o poder de cada uma. Primeiramente, dividiram esses poderes entre o Governo Federal e os estados. Em seguida, distribuíram os poderes federais pelos três ramos — Legislativos, Executivo e Judiciário. Finalmente, dividiram a parcela legislativa do poder entre o Senado e a Câmara dos Representantes.

Assim nasceu o sistema norte-americano

de pesos e contra-pesos. Nos dois séculos subsequentes, este sistema preencheu, estupidamente, a função de preservar nosso povo da tirania, mas também criou um problema crônico para o bom funcionamento do governo, uma vez que poderes repartidos, para evitar que caíssem em mão de déspotas potenciais, com muita dificuldade podem ser reagrupados por dirigentes democráticos com finalidades positivas e meritórias. Mais especificamente, três instituições eleitas independentemente e que compartilham o poder Executivo e Legislativo — o Presidente, o Senado e a Câmara — têm que ser levados a um grau razoável de harmonia, para que um governo opere de forma construtiva e decisiva.

Os pesos e contrapesos constitucionais permanecem hoje como estabelecidos em 1787. No entanto, as interpretações da linguagem constitucional podem mudar como, também, pode mudar o comportamento institucional.

O Presidente contém — às vezes controla — o Congresso de duas maneiras. A primeira, não é reconhecida pela Constituição: a concessão ou recusa de favores. Por exemplo, os presidentes podem obter apoio de membros do Congresso por meio da nomeação de afilhados políticos para cargos no Executivo ou no Judiciário. Os presidentes podem incorporar ao orçamento do Executivo projetos desejados por congressistas ou, como punição, excluir do orçamento tais projetos. Presidentes populares podem ajudar congressistas em suas campanhas eleitorais. O segundo freio é o poder constitucional específico do Presidente sobre o Congresso: o veto. O Presidente pode, pelo veto, rejeitar qualquer projeto aprovado pelo Congresso. Exige-se uma maioria de 2/3, em cada caso, para derrubar um veto. Esta é uma maioria tão ocasional que a simples ameaça de veto é, com frequência, suficiente para persuadir o Congresso no momento de votar.

No entanto, o Congresso pode recorrer a uma defesa contra o veto. Pode, por exemplo, incorporar sua proposta a outro projeto que o Presidente aprova e mesmo deseja, como leis que autorizam despesas ou que elevam os limites da dívida pública. Estas devem ser aprovadas para que o governo funcione e, por isso, o Presidente "engole" os acréscimos indesejáveis. Em diversas ocasiões, presidentes têm tentado induzir o Congresso a aceitar o veto parcial — o poder de vetar trechos específicos de uma lei —, mas o Congresso jamais se mostrou disposto a sequer considerar a hipótese de conceder ao Presidente semelhante vantagem tática.

Embora o Presidente possa contrariar o Congresso no tocante a toda e qualquer matéria legislativa por meio de seu veto, o contrário não ocorre. A frustração permanente do Legislativo é que seu controle sobre o Executivo ocorre ou antes do fato — antes que o Executivo aja —, ou depois do fato, mas nunca diretamente durante a ação.

Uma vez aprovada uma lei, o Congresso não tem ingerência constitucional sobre a execução da lei, nem mesmo o direito de ser consultado. Não faz muito tempo, nossa Corte Suprema derrubou disposições legislativas pelas quais o Congresso se reservava o direito de vetar regulamentos baixados pelo Executivo, entendendo que elas excediam os poderes constitucionais do Congresso.

Antes do fato, o Congresso pode conter e controlar o Executivo ao introduzir na legislação disposições expressas sobre como o Executivo aplicará a lei. A Lei de Procedimentos Administrativos, por exemplo, regula os modos pelos quais órgãos do Executivo publicam e impõem regulamentos. Mas é obviamente impossível para o Congresso prever todas as circunstâncias que podem ocorrer.

Também "anterior ao fato" é a exigência constitucional de que o primeiro escalão de membros do Executivo deva ser confirmado pelo Senado para que possa exercer suas funções. Os Senadores podem arrancar promessas dos indicados. Mas a confirmação é um freio limitado. Os Senadores não podem, de antemão, saber quais os funcionários que renegarão suas promessas. E, exceção ao recurso à pressão da opinião pública, pouco resta ao Senador fazer.

Desse modo, uma vez aprovada uma lei, ou confirmada uma nomeação, o Congresso perde o controle. O Congresso não pode constitucionalmente intervir na administração, embora ocorram algumas tentativas: ele deve esperar que as coisas aconteçam e, só então, se não estiver satisfeito com a aplicação da lei, poderá tentar introduzir legislação corretiva. Mas isto é "após" o fato.

Os meios pelos quais o Congresso procura manter-se informado sobre a execução das leis são conhecidos como Supervisão Congressional. Estes incluem audiências públicas de supervisão, estudos de avaliação e, ocasionalmente, investigações de larga esca-

la. Além disso, um fluxo constante de comunicações e pedidos de informação é instaurado pelas assessorias das Comissões. A serviço das comissões do Congresso se acham quatro órgãos, integrados por equipes altamente qualificadas. A Contadoria Geral, o Serviço de Pesquisa da Biblioteca do Congresso, o Escritório de Avaliação Tecnológica e o Escritório Orçamentário do Congresso. Funcionários administrativos se queixam do peso da supervisão congressual, do tempo gasto na preparação de informações e relatórios e no comparecimento a audiências, acompanhados de importunações de que às vezes se sentem vítimas. Mas a supervisão pode, às vezes, ser também amistosa, exercida por comissões compreensivas, preocupadas em gerar apoio para os órgãos do governo. Para a maioria desses órgãos, a supervisão está longe de ser intensiva, e embora tenha ocorrido considerável expansão da fiscalização congressual na última década, grande parte da atividade do Executivo permanece livre de supervisão.

Quando os legisladores constatarem uma violação dos propósitos do Congresso, desperdício ou desonestidade, podem aprovar legislação corretiva ou esclarecedora (sujeita, é claro, ao veto presidencial) e podem ainda reduzir ou elevar dotações.

Em casos extremos, o Congresso pode expor funcionários administrativos à publicidade negativa por meio de interpelações e investigações. A ameaça dessas medidas, legislação corretiva ou não aprovação de dotações, pode freqüentemente levar os administradores a mudar de comportamento.

No século XIX, os Estados Unidos assistiram a períodos de predomínio do Executivo, e a períodos de supremacia do Congresso. Desde os tempos de Franklin D. Roosevelt (a "grande depressão" e a II Guerra Mundial) os Estados Unidos esperam do Presidente uma liderança forte e todos os Presidentes têm procurado exercê-la.

Além do mais, a Presidência forte foi institucionalizada. Repetidamente, o Congresso tem atribuído novos poderes ao Presidente, proporcionando-lhe os meios institucionais, hoje reunidos no Escritório Executivo do Presidente. O Escritório Executivo se organizou de maneira a agir ante qualquer acontecimento de importância, a acompanhar e mesmo orientar a ação presidencial, mantendo, no entanto, postura discreta e evitando assumir as responsabilidades do Chefe da Nação.

Na Lei do Orçamento e Contabilidade de 1921, o Congresso determinou que o Presidente apresente, a cada ano, um programa e um orçamento para todo o Poder Executivo — na realidade, que se tornasse o administrador geral do governo. Até então, os Ministérios e Autarquias apresentavam seus pedidos diretamente ao Congresso e os legisladores compunham o orçamento. A partir de 1921, o Presidente passou a ser o responsável pelo controle e uma série de leis reforçou o papel do Chefe do Executivo como administrador, em termos semelhantes ao de diretor de uma gigantesca corporação. Ele é o ápice de uma hierarquia de departamento e entidades autônomas submetidas à sua direção. Em tempos recentes o Congresso tem procurado participar diretamente do processo de elaboração orçamentária.

Pela Lei do Emprego de 1946, o Congresso responsabilizou o Presidente pela elaboração de um programa econômico destinado a assegurar o máximo de produção, emprego e poder aquisitivo. Antes dela, os Presidentes não estavam legalmente obrigados a assumir a responsabilidade pela situação da economia e até Franklin Roosevelt nenhum a assumira. Nos dias atuais o Presidente deve apresentar anualmente os programas econômicos do governo. O Congresso pode aceitar, rejeitar ou modificar o programa do Presidente, como também pode aprovar ou alterar o orçamento do Presidente. Em ambos os casos, no entanto, é significativo que o Congresso tenha inicial-

mente pensado em localizar os quadros de assessoramento (o Escritório do Orçamento e o Conselho de Assessores Econômicos) no Legislativo e em assumir a responsabilidade pela formulação de programas. Nos dois casos essa idéia foi abandonada e essas funções foram atribuídas à Presidência, como ponto central de comando. O Congresso se dotou, no entanto, de uma Comissão Econômica Conjunta para apreciar e relatar os programas do Presidente, para elaborar recomendações sobre o mesmo, e para tomar a iniciativa de estudos econômicos.

Em assuntos militares e de relações exteriores o Presidente sempre teve poderes independentes do Congresso, derivados diretamente da Constituição. Além disso, tem poderes autorizados por legislação estatutária. Os poderes constitucionais do Presidente incluem o do reconhecimento de governos estrangeiros e o de receber e nomear embaixadores, o que significa conduzir a diplomacia e negociar com outros governos. A Constituição também faz do Presidente o Comandante-em-Chefe das Forças Armadas. O poder de declarar guerra é reservado ao Congresso, mas na Coreia e no Vietnã, por exemplo, a guerra não foi formalmente declarada. O Presidente agiu usando de sua própria autoridade. Depois da I Guerra Mundial o Congresso tentou, por meios legislativos, estabelecer uma política de neutralidade, de modo a impedir que os presidentes assumissem compromissos ou empregassem tropas, de forma a envolverem os Estados Unidos em guerras futuras. No entanto, quando irrompeu a Guerra na Europa em 1939, esta política foi posta de lado, por fracassada, e durante as três décadas subseqüentes o Congresso, em linhas gerais, deixou a política externa e a estratégia militar a cargo do Presidente. O Congresso criou o Conselho de Segurança Nacional, que responde ao Presidente, para coordenar as políticas externa e militar e, numa série de resoluções adotadas no período seguinte à II Guerra, virtualmente deu liberdade ao

Presidente, pelo menos na opinião deste, para intervir como bem entendesse em certas áreas de tensão do planeta. A última dessas resoluções, de 1964, se referia ao Sudeste Asiático. O Presidente Johnson citou esta resolução, bem como seus poderes constitucionais, como fundamentos para levar adiante a guerra no Vietnã sem audiência do Congresso. Com tropas em ação, ao Congresso não restava alternativa senão a de autorizar recursos para a condução da guerra. Muitos congressistas porém sustentavam, firmemente, que não tinham autorizado as ações militares. E foi o Congresso quem finalmente forçou o fim da guerra no Vietnã ao recusar a aprovação de novas dotações.

Durante o século XIX, e mesmo no início do século XX, o Congresso era tão cioso de sua independência legislativa que projetos de lei elaborados no Executivo tinham que ser passados subrepticiamente aos legisladores para apresentação. A origem desses projetos era mantida em segredo para evitar rejeição pelo Congresso por uma questão de princípios. Mas durante a crise da Grande Depressão as atitudes mudaram. O Congresso, juntamente com o povo, se voltou desesperadamente para o Presidente em busca de liderança. Durante os legendários 100 dias que seguiram a primeira investidura de Roosevelt, as leis não só foram redigidas no Executivo como foram, às vezes, aprovadas antes mesmo de impressas ou, mesmo, lidas com atenção. Hoje, o comportamento do Congresso tornou-se quase o oposto do que era um século atrás. Parlamentares esperam que leis importantes lhes sejam encaminhadas pelo Presidente ou por seus ministros; os legisladores exigem projetos de leis e se queixam quando estes não chegam a tempo. Muitas vezes, esperam até que cheguem esses projetos para dar início ao processo legislativo.

Todo Presidente envia ao Congresso, em cada sessão, um abrangente programa

legislativo contido na mensagem sobre o Estado da União. Ele também submete ao Congresso seu orçamento, o relatório econômico e um sem número de mensagens sobre temas específicos. Assim, em grande parte, é o Presidente quem estabelece a pauta do Congresso. Mais do que isso, ele se reúne regularmente com os líderes de seu partido no Congresso para estabelecer prioridades e combinar táticas. Muitas vezes assume a responsabilidade de mobilizar o apoio da opinião pública em favor de projetos que estão tramitando no Congresso. Se, outrora, o papel do Presidente se limitava a aprovar ou vetar iniciativas do Congresso, hoje o Poder Executivo é maior fonte de iniciativas do que o Legislativo, e o Presidente, nesse sentido, é não só o principal Executivo como o principal Legislador.

Este deslocamento de poder do Congresso para a Presidência ocorreu durante uma época em que ambos eram normalmente controlados pelo mesmo partido. A fidelidade partidária do eleitorado era tal que a maioria dos cidadãos votava na chapa, ou seja, nos candidatos do partido a todos os cargos constantes das cédulas. Dessa forma, nos setenta anos anteriores a 1956, o Presidente sempre obtinha maioria no Congresso para seu partido, durante a primeira metade de seu mandato de quatro anos e, geralmente, também durante a segunda metade. Assim, quando o Congresso achava necessário concentrar responsabilidades, na elaboração de um orçamento global, ou de um programa econômico, ou de uma estratégia global integrada, era natural que as atribuíssse ao Presidente. Não só era ele Chefe do Executivo e Chefe de Estado por aquele período, como, também, o chefe do partido político a que pertencia a maioria dos membros do Congresso.

Nos últimos trinta anos, entretanto, vem sendo um fenômeno de imensa importância nos Estados Unidos a desintegração das estruturas político-partidárias e o conse-

quente aumento do número de "eleitores independentes". O voto desvinculado cresceu muito. O Partido Democrata se mantém como majoritário desde a década de trinta. Isto é, na votação para o Legislativo, onde a vinculação partidária é mais significativa, os democratas têm prevalecido. Exceto nos biênios 1947-48, 1953-54, e somente no caso do Senado no Período 1981-84, os democratas, há 50 anos, controlam ambas as casas do Congresso. Entretanto, nas altamente emocionais eleições presidenciais, os eleitores, hoje, tendem a escolher seus candidatos mais em termos de carisma do que de partido. Ultimamente, o candidato republicano foi o mais atraente em metade das disputas presidenciais. Daí que, durante 12 dos últimos 25 anos o país teve "governos divididos" com os republicanos controlando o Executivo e os democratas o Legislativo.

Os legisladores de oposição, pela dinâmica da competição partidária, tendem a rejeitar a liderança do Presidente e, mesmo, a procurar desacreditá-lo. O conflito é inevitável. Na melhor das hipóteses, quando as personalidades são compatíveis, pode resultar em uma espécie de frágil governo de coalização. Na pior das hipóteses, o conflito descamba para rancores, recriminações e impasses, com cada ramo do governo buscando vantagens políticas pela derrota das iniciativas do outro.

No inverno de 1972-73, logo antes e logo depois da reeleição avassaladora do Presidente Nixon, a ruptura intragovernamental e a guerra interpartidária atingiram as dimensões de crise institucional. Agressivo por temperamento, Nixon usou o poder presidencial em grau maior do que jamais havia tentado qualquer de seus antecessores e assim fazendo, como disse um jornalista, "despertou um Congresso sonolento e o enfureceu". Nixon congelou bilhões de dólares de dotações aprovadas pelo Congresso, medida que representava a derrogação unilateral de leis que o Congresso, com

anuência presidencial, tinha aprovado. Intensificou subitamente a impopular Guerra do Vietnã durante um recesso do Congresso. Atribuiu-se poderes ilimitados para, unicamente com base no seu arbítrio, sonegar informações ao Congresso. Implementou um plano de reorganização do governo que estabelecia que determinados ministros despachariam com o Presidente, por intermédio de um supergabinete, plano este que, em suas linhas gerais, fora submetido ao Congresso e por este explicitamente rejeitado.

Quando os Congressistas se reuniram em 1973, estavam indignados, tanto a maioria dos democratas quanto muitos dos republicanos. Durante as semanas que se seguiram, o Congresso chegou à extraordinária determinação coletiva de "recolocar o Congresso na sua adequada posição constitucional como poder igualitário do governo" frase esta muitas vezes repetida. Daquele período brotou uma série de medidas legislativas e uma mudança de atitude que alterou substancialmente o equilíbrio Executivo-Legislativo, mais uma vez em favor do Congresso. Mencionarei as mais importantes dessas modificações.

A Lei de Orçamentos e Controle de Dotações proibiu a prática, por critérios administrativos, de congelamentos das dotações aprovadas. Hoje, o Presidente pode, apenas, recomendar a não aplicação de recursos, cabendo a decisão final ao Congresso.

A Lei também, cria, no Legislativo, um procedimento abrangente e integrado para a aprovação do orçamento, através do qual o Congresso busca influenciar a política fiscal.

A Resolução dos Poderes de Guerra estabelece que o Presidente deve ouvir o Congresso antes de comprometer tropas americanas em hostilidades, ou deslocar tropas para uma área onde existe o risco de conflito armado. No caso de movimentação

de tropas em termos de operação o Presidente deverá informar o Congresso no prazo de 48 horas. Se o Congresso não aprovar a iniciativa do Presidente em 60 dias as tropas deverão ser retiradas. Tanto o Presidente Ford quanto o Presidente Carter aceitaram estas exigências voluntariamente, sem, no entanto, admitir sua constitucionalidade. Mais recentemente, no Líbano e em Granada, o Presidente Reagan relutantemente submeteu-se à pressão do Congresso para reconhecer a Lei dos Poderes de Guerra.

Verificou-se um aumento do número de audiências públicas fiscalizadoras e considerável expansão dos quadros de pessoal incumbidos de acompanhar a execução de programas. O Escritório Orçamentário do Congresso, criado em 1974, funciona bem; um número crescente de programas governamentais tem sido submetido a "reautorizações anuais", o que significa um reexame anual. Tem crescido o apoio à legislação dita "poente", que determina que todo programa autorizado por lei se esgote no prazo previsto, a menos que "ressuscitado", por lei, por outro período específico. Algumas leis, hoje, encerram dispositivos conhecidos, como "informar e esperar", que exigem dos órgãos de administração que comuniquem ao Congresso iniciativas contempladas e aguardem durante certo prazo até que as comissões do legislativo tenham tido oportunidade de examinar o assunto e expressar suas opiniões, formal ou informalmente.

Este procedimento aproxima o Legislativo de sua meta de envolvimento no processo de administração durante o seu curso, e não ao final do mesmo.

O veto legislativo foi instituído nos anos 30 mas raramente utilizado até a década de 70. Exige, estatutariamente, a submissão ao Congresso para exame e possível rejeição de determinadas iniciativas dos Ministérios. Os Presidentes, de Franklin

Roosevelt a Jimmy Carter, sempre argumentaram, que esta forma de veto legislativo e inconstitucional. Seu argumento é o de que uma vez aprovada a lei, sua execução é prerrogativa exclusiva do Executivo. A Corte Suprema julgou, já em uma ocasião, que o Executivo está certo e que o veto do Congresso é inconstitucional. Não ficou bem clara a abrangência desta decisão, mas a opinião generalizada é de que vetos legislativos são totalmente proibidos pela Constituição. Trinta anos de passividade do Congresso no campo das relações exteriores se encerraram no Governo Nixon. O Congresso votou o fim da Guerra do Vietnam. Contrariou a política do Presidente Ford na questão de Chipre. Pôs fim às esperanças da administração Ford de chegar a um acordo comercial com a União Soviética ao introduzir uma emenda que exigia um aumento da emigração judaica daquele país. Os soviéticos suspenderam as negociações e o Congresso impediu o envolvimento dos Estados Unidos em Angola, no momento em que o Governo pretendia orientar seu apoio para uma das facções guerrilheiras.

Quando a Casa Branca passou as mãos democratas, com Carter, o Congresso democrata se tornou relativamente menos afirmativo. No entanto, retardou, por um prazo excessivo, a ajuda que aquela administração pretendia enviar ao governo revolucionário da Nicarágua e criou obstáculos à venda de armas aos países árabes. Países estrangeiros não mais podiam ter certeza de que as garantias recebidas do Presidente e de seu Embaixador, teriam o apoio do Congresso.

Outros desenvolvimentos institucionais, notadamente o enfraquecimento das organizações político-partidárias e a perda da disciplina partidária aumentaram a probabilidade de os legisladores serem mais afirmativos na sua resistência à liderança presidencial. O declínio dos partidos também significa que a era dos "governos divididos", com uma ou as duas Casas do Congresso controladas pelo partido em oposição ao Presidente, tende a perdurar. No entanto, o revigoramento do Congresso pode ter chegado ou estar chegando a seu auge. O Poder Legislativo venceu as batalhas que travou sobre aqueles pontos específicos em relação aos quais, em 1973, na sua opinião, o Presidente Nixon ultrapassara os limites de separação de poderes e pode, agora acreditar que alcançou posição tão igualitária quanto possa pretender. Com o controle unificado do Partido sobre o Congresso e a Presidência, poder-se-ia esperar que a confiança no Presidente como chefe partidário fosse restabelecida e a balança poderia começar a pender mais uma vez para o lado do Executivo.

Pelo menos durante 1984, a repartição do controle entre os partidos deverá perdurar. Os democratas, na Câmara, serão mais agressivos, como o eram durante as administrações de Nixon e Ford. O resultado é um certo conflito, tanto interpartidário quanto entre os poderes. Felizmente, no entanto, durante "governos divididos", os Chefes dos dois poderes e os partidos políticos têm assumido posturas comedidas e têm conseguido encontrar uma base para colaboração nas questões cruciais.