O CHEFE DO GOVÊRNO NORTE-AMERICANO E A ORGANIZAÇÃO DE SEUS SERVIÇOS AUXILIARES

FRITZ MORSTEIN MARX
Assistente do Diretor do Gabinete Executivo do Presidente dos Estados Unidos da América

SUMÁRIO: I — Condição e autoridade do Presidente: 1. Alcance de poderes — 2. Situação constitucional do Presidente — 3. Elementos de responsabilidade presidencial — 4. Limitações do poder presidencial. Autoridade sôbre Chefes de Departamentos: 1. Supremacia executiva do Presidente — 2. Necessidade de compromisso político.

I — CONDIÇÃO E AUTORIDADE DO PRESIDENTE

a) *Alcance de poderes*

1. A distinção — adequada ao sistema político de muitas outras nações — entre o chefe do Estado e o chefe do seu Govêrno não é aplicável à estrutura organizacional dos Estados Unidos da América do Norte. A Constituição de 1787 define essa estrutura sem empregar qualquer das duas expressões. No sentido em que ambas as expressões são comumente usadas como parte da nomenclatura de ciência política, tanto uma quanto outra, em relação aos Estados Unidos, teriam aplicação significativa sòmente no que se referisse ao Presidente. *Pode-se, pois, dizer que, em contraposição à monarquia ou presidência parlamentares, o Presidente dos Estados Unidos é o primeiro ministro de si próprio.*

NOTA DA RED.: Relatório apresentado pela Delegação dos Estados Unidos da América ao Congresso Internacional de Ciências Administrativas, realizado em Berne, em julho de 1947. Tradução de GUILHERME AUGUSTO DOS ANJOS.

Essa junção de duas esferas distintas de responsabilidade constitucional na pessoa do Presidente é fonte de grande fôrça. Pode também transformar-se em fraqueza, porque o pêso dos encargos costuma fazer exigências extraordinárias a qualquer ocupante do poder, solapando-lhe as energias e dispersando-lhe os esforços até que a sua liderança corre o risco de se tornar insustentável. As desvantagens que podem resultar de tal fraqueza emprestam particular realce à necessidade de se aparelhar o Presidente com serviços adequados, à sua disposição imediata, a fim de ajudá-lo a exercer os seus pesados deveres, de acôrdo com a Constituição.

2. *Situação constitucional do Presidente* : Ao passo que, pela Constituição, "todos os poderes legislativos" nela permitidos são da competência do Congresso dos Estados Unidos, que se compõe do Senado e da Câmara dos Deputados, [1] o poder executivo, na sua plenitude indivisível, é colocado nas mãos do Presidente. [2] Semelhante linha de demarcação é traçada entre êsses dois principais poderes e o poder judiciário, o qual é atribuído pela Constituição à Suprema Côrte de Justiça e aos tribunais de instância inferior estabelecidos pelo Congresso. [3]

Eleito por tôda a nação, na base do sufrágio universal, o Presidente exerce o cargo por quatro anos. A Constituição não impede que êle diligencie por ser reeleito para períodos posteriores. Sòmente poderá ser destituído do cargo mediante denúncia pública e condenação legislativa com fundamento em "traição, subôrno, ou outros graves crimes e delitos". [4]

Além de sua qualidade de Chefe Executivo, é designado, pela Constituição, como sendo o Comandante-chefe das fôrças armadas dos Estados Unidos. É também autorizado, por um voto de aprovação de dois têrços do Senado, a fazer tratados com outros países. Sua explícita autoridade, tanto em assun-

1 Tít. I, art. 1.
2 Tít. II, art. 1.
3 Tít. III, art. 1.
4 Tít. II, art. 4.

tos militares como internacionais, dá enorme amplitude ao seu papel de chefe do ramo executivo.

3. *Elementos de responsabilidade presidencial*: Como Chefe do Executivo, o Presidente é incumbido do dever constitucional de "providenciar para que as leis sejam fielmente cumpridas". [5] Esta vasta obrigação acarreta o desempenho de muitas funções específicas, inclusive aquelas que geralmente estão associadas ao pôsto do mais alto responsável de uma organização em grande escala.

Para enumerar algumas de suas funções mais importantes como chefe do mecanismo administrativo do Govêrno federal, o Presidente deve fornecer diretrizes a todo o ramo executivo; manter os seus subordinados fiéis a um programa coerente; interessar-se pelo desenvolvimento de normas de ação, baseadas em estudos e planejamento; assegurar uma coordenação efetiva entre as inúmeras e diversas atividades governamentais; mobilizar todos os recursos de pessoal, disponíveis no sistema administrativo; avaliar os resultados do funcionamento dêsse sistema; e assegurar a responsabilidade interna pela conduta dos negócios públicos, nos níveis inferiores de comando.

A maior parte do bom êxito do Presidente, na direção do ramo executivo, depende necessàriamente da maneira sábia com que êle usa o poder de nomeação, principalmente quando se trata de preencher os mais altos cargos administrativos. Além do contingente de pessoal permanente, regido pela Lei do Serviço Civil Federal de 1883 e outros dispositivos regulamentares, a Constituição dá ao Presidente inteira liberdade na escolha de seus auxiliares imediatos, limitada apenas pelo requisito geral de um voto de aprovação, por simples maioria, da parte do Senado. [6] De vez em quando êste último se recusa a aprovar as nomeações apresentadas pelo Presidente; a possibilidade de isto vir a acontecer deve, portanto, ser por êle levada em consideração, ao fazer a escolha dos candidatos. Mas é, ainda, uma vantagem que a iniciativa lhe pertença, mui-

5 Tít. II, art. 3.

6 Tít. II, art. 2.

to embora as circunstâncias políticas possam reduzir-lhe a liberdade de preferência pessoal.

Além disso, o poder presidencial de nomeação não se restringe a cargos existentes apenas dentro do ramo executivo, pròpriamente dito, tais como os de chefes de departamentos, subsecretários e assistentes de secretário. Também nomeia os membros das diversas juntas e comissões que, independentemente do Chefe Executivo, se acham, por lei, incumbidas de regulamentar importantes aspectos dos negócios particulares — por exemplo : os transportes, as transações da Bôlsa e a radiodifusão. A Constituição concede ao Presidente a mesma autoridade, no que diz respeito ao preenchimento de vagas no judiciário federal. [7] Embora em todos êsses casos êle deva obter a aprovação do Senado, as nomeações bem acertadas não sòmente elevam o prestígio do Presidente perante o público, como também aumentam a sua influência política.

A doutrina constitucional considera o poder presidencial de demissão como um corolário do seu poder de nomeação e em proporcionalidade igual com êste último. Para demitir funcionários por êle nomeados, o Presidente está inteiramente livre de qualquer interferência legislativa. Isso constitui um fator importante na aplicação da disciplina administrativa, não obstante a tendência natural para se evitar a aplicação de tão extremo recurso. O princípio de demissibilidade *ad nutum,* entretanto, não ultrapassa o ramo executivo. Os membros das juntas e comissões autônomas de regulamentação só podem ser demitidos pelo Presidente na base de fundamentos legais específicos. Os juízes federais possuem vitaliciedade, como funcionários públicos, não estando, portanto, sujeitos à demissão presidencial.

Além das suas tarefas executivas, o Presidente deve também desobrigar-se dos deveres que são inerentes ao seu cargo de chefe honorífico do Govêrno federal. Nêle os Estados Unidos possuem o seu supremo representante para as ocasiões solenes, bem como para o desempenho de semelhantes funções de Estado. A êle é que os embaixadores de países estran-

7 *Ibid.*

geiros e outros chefes de missões apresentam as suas credenciais. [8] Grande parte do tempo do Presidente é tomado por obrigações dessa natureza.

Em época de paz, as responsabilidades do Presidente como Comandante-chefe tendem a limitar-se à direção geral das instituições militares dos Estados Unidos, a qual é exercida de maneira análoga à que êle exerce junto aos chefes de outros departamentos. Em época de guerra, entretanto, a sua autoridade de comandante supremo se torna uma fonte independente de poder. Os poderes-de-guerra do Presidente, sustentados pela interpretação extensiva da Constituição, proporcionam um fundamento jurídico para a expedição de decretos e resoluções que ordinàriamente exigiriam expressa autorização legal. [9]

Embora a Constituição, formulada na base de uma separação nítida entre os principais poderes de govêrno, haja reservado ao Congresso o poder legislativo, o Presidente se acha, todavia, incumbido de certas responsabilidades de caráter legislativo. Nos têrmos da Constituição, "êle deverá periòdicamente prestar informações ao Congresso a respeito da situação geral do País, e recomendar-lhe as providências que julgar necessárias e oportunas. [10] Tais recomendações de natureza legislativa são formalmente submetidas ao Congresso em mensagens presidenciais.

Destarte, o Presidente se acha munido de um meio constitucional para alcançar a adoção de leis elaboradas de acôrdo com o seu programa geral e para dissuadir o Congresso de aprovar leis às quais êle tenha motivos de se opor. Pode também obter, em caráter particular, a cooperação de congressistas que sejam simpáticos ao seu ponto de vista, no sentido de promover a iniciativa de leis em que êle esteja interessado. Cada parlamentar tem a liberdade de apresentar, em seu próprio nome, qualquer espécie ou número de projetos de leis. Al-

8 Tít. II, art. 3.

9 Exemplos de referências à condição do Presidente como Comandante-Chefe em tempo de guerra, como fonte independente de poder, podem ser encontrados nos preâmbulos de alguns dos decretos executivos apresentados na Segunda Parte.

10 Tít. II, art. 3.

guns dêsses projetos de leis podem ser patrocinados pelo Presidente. E outros podem até ser redigidos dentro do ramo executivo.

Nessas condições, o Presidente pode manter-se indiretamente como líder legislativo de grande influência. A sua liderança nos trabalhos legislativos do Congresso ainda é reforçada pelo poder do veto. Êste poder, aliás, lhe é conferido explìcitamente pela Constituição. Uma vez que o Presidente haja submetido ao Congresso o seu veto sôbre uma providência legislativa, torna-se mister uma maioria de dois têrços em cada Câmara a fim de vencer a objeção. Sem o reestabelecimento do projeto de lei pelas maiorias, a medida proposta não se torna lei. Daí resulta que, em todos os casos em que um projeto de lei seja aprovado por maiorias relativamente fracas, é bem provável que o veto do Presidente venha a ser decisivo.

Como líder legislativo, o Presidente é um grande elaborador de programas de ação política. O seu papel como elaborador de programas de ação política é igualmente destacado no vasto campo dos negócios exteriores. As suas determinações nesse terreno, segundo a doutrina constitucional, estão sujeitas a pouquíssimas limitações, muito embora êle tenha necessidade de manter estreitas relações e, de modo geral, estar de acôrdo com a Comissão de Negócios Exteriores do Senado. Aconselhado pelo Secretário de Estado, que, por sua vez, tem sob o seu comando os recursos do Departamento de Estado e os do Serviço Diplomático, o Presidente tem ampla oportunidade para definir o curso da política internacional dos Estados Unidos.

Além de líder legislativo e elaborador de programas de ação política, o Presidente é também o líder do seu partido. Isto não é matéria de preceituação constitucional, mas de costume político e tradição de partido. Quando o partido do Presidente é detentor de maioria no Congresso, os laços de lealdade e interêsse próprio que unem os componentes do mesmo partido podem fazer cessar a separação dos poderes legislativo e executivo, estabelecida pela Constituição. Quando o seu partido ocupa o lugar de minoria legislativa, o seu apôio ainda é de

valor material para o Presidente, ao tratar de determinadas questões.

Apesar da relativa inconsistência da organização dos partidos políticos nos Estados Unidos, o Presidente e o seu partido são obrigados a cogitar da necessidade de enfrentarem juntos a prova da sucessão presidencial. O interêsse pela sorte política do seu partido obriga o Presidente, inevitàvelmente, a dirigir sempre as suas atenções para o modo pelo qual o público recebe o seu programa, forçando-o, outrossim, a manter êste último de acôrdo com os objetivos visados pelo seu partido. Por outro lado, o reconhecimento do interêsse geral do povo dos Estados Unidos afeta a direção que o Presidente exerce como líder do seu partido.

Finalmente, além da sua liderança na elaboração de normas de ação política e em assuntos de partido, o Presidente é um líder nacional. Esta alta condição deriva do fato de que ninguém mais compartilha consigo do poder executivo, sendo dêste último, o único expoente e portavoz. Mais importante ainda é o fato de o povo dos Estados eleger, na pessoa do Presidente, o representante de tôda a nação.

O poder legislativo é exercido conjuntamente por duas câmaras, cada qual composta de muitos membros. Cada membro considera um determinado setor como sendo a sua clientela eleitoral, cujos interêsses predominantes naturalmente merecem, destarte, maior atenção. Ao contrário disso, o Presidente, pela posição que ocupa, é forçado a considerar-se o portavoz de todos os cidadãos.

É, portanto, explicável que os pontos de vista do Presidente sejam de particular interêsse para todo o povo. As suas declarações formais sôbre assuntos políticos ocupam a primeira página dos jornais com maior freqüência do que as de qualquer outro prócer político. Além disso, êle pode alcançar prontamente a atenção nacional dirigindo-se a cada lar por meio do rádio. A maioria das "conversas ao pé do fôgo" do Presidente Franklin D. Roosevelt produziu uma repercussão marcante no espírito do povo. Através de tais apelos ao público, o Presidente pode fazer-se ouvir por quase todos, conseguindo, assim, congraçar apôio para as suas diretrizes. Ao

mesmo tempo tais oportunidades para exercer a liderança nacional intensificam o seu programa diário e aumentam os seus já onerosos encargos.

4. *Limitação do poder presidencial*: A consideração dos principais elementos da responsabilidade presidencial põe em destacado relêvo a característica quase única do cargo do Presidente e o vasto alcance de sua autoridade. Contudo, os seus poderes estão cercados por muitas limitações. Algumas dessas limitações têm origem em cláusulas constitucionais ou em fatôres políticos. Outras são o resultado de fôrças econômicas e sociais.

Embora, de acôrdo com a Constituição dos Estados Unidos, todo o poder executivo esteja colocado nas mãos do Presidente, todavia, no exercício do seu poder, êle se acha sujeito às restrições de um govêrno limitado. De certo ponto de vista, um govêrno limitado parece ser o reflexo imediato da supremacia da Constituição. Mas nos Estados Unidos as conseqüências do govêrno limitado vão consideràvelmente além dos aspectos essenciais de uma ordem constitucional.

Em primeiro lugar, são traçadas, pelas liberdades civis do indivíduo, significativas fronteiras no âmbito do poder governamental e no modo pelo qual é exercido. Essas liberdades em linguagem expressa pela "carta de direitos" (*"bill of rights"*) anexa à Constituição. Embora a extensão prática das liberdades civis do indivíduo seja matéria de interpretação jurídica, o freio que as mesmas impõem à autoridade produz o efeito de uma influência ubiqüitária.

Um segundo fator restritivo nasce do dualismo inerente à organização política dos Estados Unidos. Todo o poder nacional é limitado pela estrutura federal da União. Os poderes não transferidos pela Constituição ao Govêrno federal são reservados aos Estados que formam a União, ou ao povo como um todo. Os governadores dos quarenta e oito Estados, ocupando cargos eletivos como o Presidente, não são seus subordinados e sim independentes dêle.

Além disso, o sistema de contrôles mútuos ("freios e contrapesos") também se manifesta na separação dos três poderes fundamentais de govêrno. Cada uma dessas limitações

principais é mais do que uma simples máxima geral operando na consciência política da nação. De acôrdo com a prática estabelecida de revisão judicial da constitucionalidade das medidas legislativas, bem como executivas, as restrições constitucionais ao poder governamental são postas em prática pelas decisões dos tribunais, principalmente as da Suprema Côrte.

Quanto ao Presidente, as restrições mais diretas à sua autoridade surgem da separação de poderes. O poder executivo, de acôrdo com a Constituição, não traz inerente a si nenhuma autoridade para baixar decretos de efeito obrigatório sôbre os cidadãos. Todos os poderes presidenciais de baixar decretos são o resultado de delegação legal. A extensão e a forma de tais delegações, por sua vez, se acham sujeitas ao exame judicial. Daí o poderem elas ser invalidadas sob fundamentos constitucionais, principalmente se uma delegação não preencher suficientemente os padrões definidos que devem governar o exercício da autoridade para baixar decretos, conferida ao Presidente.

Além do mais, para o desenvolvimento de seu programa, o Presidente depende, em geral, do apôio legislativo do Congresso. O ramo legislativo também exerce o contrôle do erário; as verbas necessárias para financiar as atividade do ramo executivo são concedidas mediante leis de meios aprovadas pelo Congresso. Em conseqüência disso, um Congresso hostil ao Presidente estará em condição de embaraçá-lo com a redução sensível das verbas que êle solicitar em sua proposta orçamentária. Destarte, êle pode ver-se compelido a restringir ou mesmo interromper atividades governamentais, por mais imprescindíveis que sejam ao bom êxito de seu programa.

Não menos profunda é a influência da separação dos poderes sôbre um aspecto básico da gerência executiva, isto é, sôbre a adaptação da estrutura do sistema administrativo às exigências da experiência prática e às necessidades mutáveis da política geral. A autoridade presidencial para reorganizar o ramo executivo requer uma legislação adequada. Tal legislação tem sido promulgada sòmente para períodos relativa-

11 Tit. I, art. 7.

mente curtos. Êste contrôle sôbre a ação presidencial não apresenta, por motivos óbvios, nenhuma solução satisfatória.

A questão do poder de reorganização a ser outorgado ao Presidente numa base duradoura, embora em condições legais adequadas, tem sido debatida várias vêzes, porém inùtilmente. A defesa de tal poder foi enunciada em têrmos precisos, há dez anos passados, pelo Presidente Franklin D. Roosevelt, numa mensagem com a qual êle encaminhou ao Congresso o relatório de um comitê especial, por êle nomeado para formular recomendações tendentes ao aperfeiçoamento da gerência administrativa do ramo executivo. Nessa mensagem, êle declarou : [12] "O comitê... recomenda que a reorganização deve ser tarefa e autoridade permanentes do Chefe do Executivo, na base de padrões estabelecidos pelo Congresso. Como medida de segurança, o comitê insiste, entretanto, em que o Congresso mantenha um olhar vigilante sôbre a reorganização, tanto por meio do orçamento anual, como por intermédio da manutenção de rigorosa prestação de contas ao Congresso por parte do Executivo.

"... De acôrdo com o plano proposto, o Congresso deve criar, por lei, os principais departamentos e determinar de antemão os princípios gerais que nortearão o Presidente ao distribuir as atividades do Govêrno entre êsses departamentos, cabendo ao Presidente, nessa tarefa, agir à luz de cuidadosas pesquisas feitas pelo Bureau do Orçamento, e depois de conferenciar com aquêles que fôssem diretamente interessados no assunto. A reorganização não é um trabalho mecânico, e sim uma tarefa humana, porque o govêrno não é uma máquina, e sim um organismo vivo. Com essas salvaguardas, e tendo em vista a nossa balbúrdia mental que sempre existiu em matéria de reorganização, não se pode deixar de aceitar a lógica e a sabedoria de tais recomendações".

Na falta de uma outorga, ao Chefe do Executivo, de poder permanente para efetuar a reorganização adequada no sistema administrativo, o único meio de ação consiste em promulgar leis que lhe concedam autoridade temporária.

---

12 Comitê de Gerência Administrativa nomeado pelo Presidente, *Relatório com estudos especiais* (Government Printing Office; Washington, 1937), p. v.

Exemplos típicos de legislação para o citado fim, em tempo de guerra, são a Lei Overman de 1918 e a primeira Lei de Poderes de Guerra de 1941, ambas restritas ao estado de emergência. Os dois exemplos mais recentes em tempo de paz são as Leis de Reorganização de 1939 e 1945.

Essas duas últimas leis são importantes pelo emprêgo de um novo processo que define o exercício das respectivas responsabilidades do Presidente e do Congresso, no aperfeiçoamento da estrutura do sistema administrativo. Ambas as Leis incumbem o Presidente da tarefa de preparar e apresentar ao Congresso "planos de reorganização" isolados. Tal plano de forma efetivo, a menos que seja rejeitado por uma resolução de unanimidade aprovada em cada Câmara, dentro do prazo de sessenta dias após a apresentação do plano. Em suma, aqui o Congresso se acha investido de um poder legal de veto, ao passo que o Presidente não tem veto capaz de anular a medida únânime de rejeição.

Cinco planos de reorganização foram apresentados ao Congresso, na conformidade da Lei de 1939; cada um dêles se tornou efetivo. De acôrdo com a Lei de 1945, três planos de reorganização foram submetidos ao Congresso em 1946; dêstes, sòmente um foi rejeitado. A autoridade de reorganização do Presidente, conforme a lei atualmente em vigor, termina em 1.º de abril de 1948.

As limitações ao poder do Presidente, até aqui discutidas, emanam, principalmente, das características da ordem constitucional dos Estados Unidos. Outro fator restritivo resulta das peculiaridades políticas do sistema de partidos. Uma república que funciona através do processo de representação deve, forçosamente, confiar na contribuição dos partidos políticos à participação cívica. A competição entre partidos políticos em busca do apôio popular aos seus programas é uma necessidade indispensável numa democracia.

Por outro lado, o sistema de dois partidos, tal como existe nos Estados Unidos, enfrenta uma economia altamente diversificada dividida em interêsses organizados e com um desenvolvimento continental rico em diferenças regionais. Essas condições, juntamente com o domínio que o distrito eleitoral cos-

tuma exercer sôbre a pessoa do legislador, impediram a formação de firmes tradições de disciplina de partido e de contrôle interno. Inversamente, os membros do Congresso, muito embora pertençam ao próprio partido do Presidente, são suscetíveis de tomar uma atitude independente, fazendo orelhas moucas aos seus apelos como líder de partido.

A relativa fraqueza de contrôle interno nos partidos oferece oportunidades para que os interêsses organizados, sociais e econômicos, busquem o apôio direto dos parlamentares, sem entrar em nenhum contacto permanente com um ou outro partido principal. Membros de um partido podem associar-se com membros do outro, a fim de formar blocos legislativos — alguns temporários e frouxamente organizados, alguns relativamente estáveis e mais permanentes. Pode também acontecer que grupos de minoria, em qualquer dos partidos, mantenham uma atitude de forte intransigência, votando mais ou menos coerentemente com elementos do outro partido. Altas qualidades de liderança e julgamento sagaz são, portanto, exigidas do Presidente, a fim de assumir e manter o verdadeiro comando do seu partido. Assim, as entidades de um govêrno de partidos operam não só como extensão da influência do Presidente, mas também como limitação à sua autoridade.

(Continua)