

A Execução do Ato de Reorganização do Legislativo de 1946

GEORGE B. GALLOWAY

(Tradução de Isa Ribeiro de Almeida)

TENTAREI rever, neste artigo, a execução do Ato de Reorganização do Legislativo de 1946 em termos de seus próprios objetivos. Críticas das limitações e deficiências do Ato têm sido discutidas alhures (1). Ao descrever o sistema reformado e o modo como ele opera, não é minha intenção elogiar ou censurar nenhum dos atores no drama. Como um dos Servidores da Biblioteca do Congresso, vejo a cena legislativa com tanta isenção de idéias preconcebidas (*) quanto um antropologista descreverá os usos e costumes de tribos primitivas de alguma ilha tropical. Se o sistema é, ou não, uma expressão autêntica de governo democrático, não estou autorizado a dizê-lo.

I — OBJETIVOS DO ATO

Como foi concebido e formulado por seus autores e promulgado pelo Congresso, com algumas significativas omissões, (2) o Ato (conforme, para abreviar, daqui por diante, me referirei ao Ato de Reorganização do Legislativo) teve os seguintes objetivos:

1. Aperfeiçoar e simplificar a estrutura das Comissões do Congresso;
2. eliminar o uso das Comissões especiais ou selecionadas;
3. esclarecer as obrigações das Comissões e reduzir as contendas jurisdicionais;

(1) Vêde JOSEPH P. HARRIS, "The Reorganization of Congress", *Public Administration Review*, Vol. 6, págs. 267-282 (verão, 1946); CHARLES W. SHULL, "The Legislative Reorganization Act of 1946", *Temple Law Quarterly*, Vol. 20, págs. 375-395 (janeiro, 1947); HAROLD ZINK, "Reorganization Efforts in Congress", *Parliamentary Affairs*, Vol. 3, págs. 94-103 (inverno, 1949); A.S. MIKE MONRONEY, "The Legislative Reorganization Act of 1946: A First Appraisal", em *The Strengthening of American Political Institutions* (Ithaca, 1949). Vêde também PHILIP S. BROUGHTON, "Congress is Far From Reorganized" *New York Times Magazine*, 18 de maio de 1947; ROBERT C. HARTNETT, "Has Congress Been Modernized?" *America*, Vol. 77, págs. 429-431 (19 de julho de 1947); ESTES KEFAUVER, "Did We Modernize Congress?" *National Municipal Review*, Vol. 36, págs. 552-557 (novembro, 1947).

(*) "With as much nonaxiological detachment as an anthropologist..." no original.

(2) Cf. GEORGE B. GALLOWAY, *Congress at the Crossroads* (New York, 1946) págs. 342-344.

4. regularizar e divulgar os trabalhos das Comissões;
5. aperfeiçoar o pessoal auxiliar do Congresso;
6. reduzir os encargos do Congresso;
7. reforçar a supervisão legislativa da administração;
8. reforçar o poder financeiro;
9. regularizar o *lobbying*, (**)
10. aumentar a remuneração dos membros do Congresso e proporcionar-lhes aposentadoria.

II — ESTRUTURA DAS COMISSÕES

A modernização do sistema de comissões permanentes foi o primeiro objetivo do Ato e a pedra de fecho no arco da reforma do Congresso. Dissolvendo as comissões menores e inativas, e fundindo as de funções correlatas, o Ato reduziu o número total de comissões permanentes de 33 para 15 no Senado, e de 48 para 19 na Câmara dos Representantes. Esta reforma sobreviveu, até hoje, a quatro anos e dois Congressos — um controlado pelos Republicanos e outro pelos Democratas — sem alterações ou censuras bem sucedidas. Em 7 de fevereiro de 1949, os Senadores Holland e Wherry apresentaram uma resolução (S. Res. 58) com o fim de criar, no Senado, uma Comissão Permanente de Pequenas Empresas (***) , resolução que foi favoravelmente relatada pela Comissão de Normas e Administração em 29 de junho de 1949. Mas depois de amplo debate, o Senado, por votos na proporção de 2 a 1, decidiu, em lugar disso, criar uma comissão selecionada para investigar os problemas sobre pequenas

(**) O "lobbying" consiste em procurar exercer influência sobre a legislação, sendo isso efetuado por pessoa não pertencente ao corpo legislativo ou por grupo de pessoas nessas condições. Tal atuação, que pode ser legítima ou não, é em geral realizada em local franqueado ao público — corredor, sala de espera, saguão — denominado "lobby". "Lobby" é também a denominação coletiva dos que fazem o "lobbying"; e "lobbyist" um membro do "lobby".

(***) "Small Business" no original.

empresas (3). Assim, o sistema reorganizado de comissões permanentes parece haver ganho, por enquanto, a aceitação do Congresso.

No antigo sistema, as comissões permanentes da Câmara se distribuíam, pelo tamanho, compostas de 2 a 42 membros, numa média de 19 membros para cada uma. Por força do Ato, 15 das 19 comissões da Câmara tinham 25 ou 27 membros cada uma em 1950, e a composição média era de 25 membros, por comissão. A de Normas, com 12 membros, e a de Atividades Não-Americanas, com 9 membros, permanecem inalteradas em tamanho; a de Dotações tem agora 50 membros, em lugar de 42 que tinha antes, e a das Forças Armadas tem 35, em lugar de um conjunto de 61 membros das antigas Comissões dos Negócios Militares e Navais.

Antes do Ato, as comissões permanentes do Senado se distribuíam compostas de 3 a 25 membros numa média de 15 membros cada uma. De acordo com o Ato, todas as comissões permanentes do Senado têm 13 membros, exceto a de Dotações com 21, em vez dos 25 que tinha antes.

Antes do Ato, cada Senador tinha o direito de servir em três comissões maiores e duas menores. Alguns recebiam designação para até 10 comissões. Havia choques em reuniões de comissões, dualidades de jurisdição entre comissões, e distribuição ineficiente dos encargos legislativos pelas Comissões. Pelo Ato, nenhum Senador pode servir em mais de duas comissões permanentes, com exceção dos Senadores do Partido Majoritário que podem também servir no Distrito de Columbia e nas comissões de Despesa; e, com raras exceções, cada membro da Câmara serve agora somente em uma comissão permanente, em lugar de servir em três a cinco, como muitos membros faziam anteriormente.

A regra que limita a atuação dos Senadores da minoria a apenas duas comissões teve o efeito de, com uma mudança de partido dominante no Senado, obrigar alguns Senadores, servindo no Distrito de Columbia ou na Comissão de Despesas além de pertencerem a duas outras, a renunciarem a uma delas. O resultado, durante o 81.º Congresso, foi privar estas "comissões de segunda classe" dos serviços continuados de membros experientes, tais como os Senadores Aiken e Ferguson que, ficando limitados a duas comissões, sentiram que o deviam ao fato de seus constituintes os terem eleito para duas "comissões nacionais".

Para enfrentar essa situação, o Senador Taft apresentou uma resolução (S. Res. 24) em 10 de janeiro de 1949, propondo aumentar de 13 para 15 membros, cada uma, a composição de 8 comissões do Senado; permitir que 8 Senadores da minoria servissem, cada um, em 3 comissões per-

manentes; e permitir aos Senadores da maioria serem designados para uma terceira comissão, além de alguma das cinco especificadas como comissões "menores". A Resolução 24, do Senado, foi submetida à Comissão de Normas e Administração, que não se manifestou a respeito. Em sua defesa, o Senador Taft argumentou que a) em muitos casos uma comissão de 13 membros é pequena demais para desempenhar-se de suas tarefas, e que b) sob a regra de designação para duas comissões, os novos Senadores ficam privados de designação para comissões importantes, porque os Senadores mais antigos preenchem o número limitado de lugares nas comissões mais interessantes e deixam apenas as comissões de "segunda classe" disponíveis para os Senadores novatos. Os oponentes argumentaram que diferenciar, pelo tamanho, as comissões permanentes do Senado seria criar um sistema de comissões maiores e menores. Eles sustentaram, além disso, que a mudança proposta derrubaria a regra da designação para duas comissões, aumentaria os encargos e responsabilidades dos Senadores em esferas legislativas não correlatas e incrementaria a abstenção no Senado (4).

Muitas das antigas comissões permanentes do Congresso eram comissões menores, inativas — "mariscos ornamentais no navio do Estado", na frase de Alvin Fuller. Pelo novo esquema, todas as comissões permanentes em ambas as casas são comissões importantes, com relevantes deveres. Apesar de alguns Membros ainda se referirem às comissões do Distrito de Columbia e de Despesa como de "segunda classe", este é um termo inapropriado para estas últimas, que foram rejuvenescidas pelo Ato e ganharam pesadas responsabilidades no mecanismo da esfera governamental.

Diz-se freqüentemente, e talvez grandemente se acredite, que a redução de 81 para 34 no número das comissões permanentes do Congresso, efetuada pelo Ato, foi compensada por um surto de subcomissões. O fato é que o número de subcomissões permanentes não mudou desde 1945. Nesse ano o Congresso tinha 131 subcomissões permanentes: 34 no Senado e 97 na Câmara (5). Em 1950 havia 131 subcomissões permanentes: 66 no Senado e 65 na Câmara. Durante o 81.º Congresso, seis comissões da Câmara e quatro do Senado não tinham nenhuma subcomissão permanente. Subcomissões especiais são designadas de tempos a tempos, em ambas as Casas, para tratar de determinados projetos de lei, mas seu número oscila de semana a semana, ocasionando comparações errôneas. A tendência tem sido, desde a passagem do Ato, para substituir, por subcomissões permanentes, as subcomissões especiais relativas a de-

(4) *Ibid.*, 81º Cong. 1.ª Sess., págs. 131-133 (10 de janeiro de 1949).

(5) *Hearings* perante a Comissão Mista de Organização do Congresso 79º Cong., 1.ª Sess., de acordo com a H. Con. Res. 18... (Washington, 1945), pág. 1039. Daqui por diante citado como "*Hearings Pursuant to H. Con. Res. 18*".

(3) *Congressional Record*, 81º Cong., 2.ª Sess., págs. 2011-2034 (20 de fevereiro de 1950). Esta e as subsequentes citações referem-se às páginas da edição diária.

terminados projetos, oferecendo a seus membros e seu pessoal auxiliar uma oportunidade para se especializarem em campos correlatos de legislação (6). Leitores do artigo de Burton K. French sobre "Subcomissões do Congresso", publicado em fevereiro de 1915, lembrar-se-ão de que elas não constituem novidade no processo legislativo.

Alguns congressistas criticam as subcomissões, acreditando que todo o corpo de uma comissão deveria tratar dos assuntos a ela atribuídos. Outros entendem que as subdivisões são necessárias para o estudo preliminar de assuntos complexos, e são uma consequência inevitável dos pesados deveres atualmente impostos às comissões consolidadas do Congresso. As vantagens que advêm da divisão de trabalho e especialização de funções levarão, provavelmente, a maioria das comissões do Congresso a continuar subdividindo suas tarefas e confiando nos trabalhos da comissão plena para fins de coordenação e supervisão geral.

Na forma em que passou no Senado, o Ato proibiu as comissões especiais (7). Apesar de esta medida ter sido combatida na Câmara, o espírito do Ato desaprova, claramente, a criação de comissões especiais. A Comissão "La Follette-Monroney" tinha recomendado que a prática da criação de comissões especiais de investigação fôsse abandonada, sob o fundamento de que lhes faltava autoridade legislativa e de que a jurisdição das novas comissões permanentes seria compreensivelmente definida, na reforma, para se estender a qualquer assunto concebível de legislação. Na prática, as comissões especiais não foram abandonadas, mas seu número diminuiu. No 79.º Congresso, antes do Ato, havia 18 delas: 6 na Câmara, 9 no Senado e 3 comissões mistas selecionadas. No 80.º Congresso havia 12 comissões especiais: 6 na Câmara, 3 no Senado e 3 mistas. Nove comissões especiais foram criadas durante o 81.º Congresso: 6 na Câmara, a respeito de pequenas empresas, "lobbying", uso de produtos químicos, despesas de campanha e educação de veteranos; e *roof and skylights* (*) e 3 no Senado a respeito de pequenas empresas, crime organizado, e *roof and skylights*. Tinham elas, em 1950, um conjunto de 65 membros.

O Senado ajustou-se melhor do que a Câmara ao espírito da proibição das comissões especiais. Durante o 80.º Congresso converteu sua antiga

Comissão Especial de Investigação do Programa de Defesa Nacional numa subcomissão permanente da Comissão de Despesas dos Departamentos Executivos; e sua Comissão Especial de Pequenas Empresas numa subcomissão permanente de Operações Bancárias e Numerário. Em 1950, por outro lado, o Senado reconstituiu sua Comissão Seleccionada de Pequenas Empresas em réplica aos persistentes esforços dos Senadores Murray e Wherry, que sustentavam terem os problemas sobre pequenas empresas relação com a jurisdição de muitas das comissões permanentes do Senado e que queriam um forum para suas atividades neste setor. Na Câmara, as comissões especiais sobre pequenas empresas e despesas de campanha só resistem dois anos.

Conquanto a interpretação, dada pelo Senado ao Ato, procurasse estimular uma ação conjunta das comissões similares das duas Casas, esta medida facultativa foi repelida pela Câmara; consequentemente, o Ato não alterou a estrutura das comissões mistas do Congresso, exceto para transformar as Comissões Mistas de longa permanência, de Imprensa e Biblioteca, em efetivas subcomissões mistas das duas comissões de Administração da Câmara e do Senado. Contudo, a criação de sistemas de comissões aproximadamente paralelas nas duas Casas, com nomenclatura e jurisdições semelhantes, tendeu a facilitar a ação conjunta sobre medidas de interesse mútuo, por meio de audiências mistas e colaboração dos auxiliares. Nestes últimos anos, várias audiências conjuntas têm sido levadas a efeito, com sucesso, por comissões ou subcomissões semelhantes, sobre a organização do governo do Distrito de Columbia, sobre as exigências orçamentárias do Governo do Distrito, sobre cooperação econômica e ajuda militar no estrangeiro e sobre abrigos públicos. Tem havido, também, muita colaboração entre os servidores profissionais de comissões correspondentes, que têm trocado informações, memoranda, etc., mas há poucos exemplos de pesquisas conjuntas ou de cooperação na preparação dos relatórios das comissões. Similarmente, desde o fim da 2.ª Guerra Mundial as comissões de Negócios Estrangeiros têm-se reunido, ocasionalmente, para ouvir os relatórios de declarações feitas pelo Secretário de Estado, evitando-lhe, assim, perda de tempo e duplo comparecimento; mas, nessas ocasiões, tais comissões examinam e relatam, separadamente, suas conclusões para as duas Casas.

Apesar das vantagens evidentes da ação conjunta, ela é combatida por alguns Senadores como uma ofensa à sua "jurisdição de apelação", e, bem assim, por alguns Representantes ciosos de sua própria independência e de suas prerrogativas. Críticos das audiências conjuntas duvidam que elas economizem muito tempo, e observam que elas levantam questões de protocolo sobre coisas simples, como sejam os lugares ocupados pelos congressistas em roda da mesa e a precedência no interrogatório. Outras objeções apresentadas à ação conjunta consistem nas diferenças de horá-

(6) Para comentários sobre o funcionamento das subcomissões sob o Ato, vêde *Hearings* perante a Comissão de Despesas no Departamento Executivo, Senado dos E. U. A., 80º Cong., 2.ª Sess., em "Evaluation of Legislative Reorganization Act of 1946" (Washington, 1948), págs. 57, 62, 63, 81, 118, 125, 199. Daqui por diante citado como "*Hearings on Evaluation of the Legislative Reorganization Act*".

(7) Uma comissão especial ou seleccionada é comissão que carece de autoridade para relatar projetos de lei. Sua existência termina com o Congresso em que foi criada.

(*) Não foi encontrada correspondência, em nossa língua, para este órgão.

rio para as reuniões na Câmara e no Senado, nas dissensões jurisdicionais remanescentes entre as comissões paralelas e nas diferenças, entre os membros, quanto a perspectivas, interesses e maneiras de operar.

Apesar disso, o número de comissões mistas permanentes, no Congresso, duplicou desde 1946. No 79.º Congresso havia quatro comissões mistas permanentes e três selecionadas; no 80.º Congresso havia sete comissões mistas permanentes e quatro selecionadas; e no 81.º havia oito comissões mistas permanentes. As novas comissões mistas de Relatório Econômico, Energia Atômica e Cooperação Econômica no Exterior (8) foram designadas durante o 80.º Congresso; e a nova Comissão Mista de Produção de Defesa foi estabelecida pelo Ato de Produção de Defesa, de 1950. A Comissão Mista de Biblioteca data de 1806 e a Comissão Mista de Imprensa, de 1846. A Comissão Mista de Taxação de Rendas Internas foi criada em 1926 e a Comissão Mista de Redução de Despesas Federais Não-Essenciais (a comissão Byrd) em 1941. Em 24 de fevereiro de 1950, o Senador Humphrey apresentou um projeto (S. 3.116) de abolição da comissão Byrd porque, dizia êle, ela realizava o mesmo trabalho das comissões de Despesas e representava um desperdício de dinheiro. Êste movimento agitou uma casa de maribondos no Senado e a comissão Byrd ainda existe (9). Oitenta e dois membros do Congresso serviam em suas comissões mistas em fins de 1950, excluindo-se a insignificante Comissão Selecionada de Distribuição de Papéis Executivos — a chamada comissão “cesta de papéis inúteis” (*). Ambas as Casas são sempre igualmente representadas nas comissões mistas, que, portanto, têm sempre um número par de membros. As mais importantes e mais bem sucedidas das atuais comissões mistas do Congresso são as de Relatório Econômico, que têm 4 subcomissões ativas, (10) e a de Energia Atômica, que é a única, dentre as comissões mistas, que tem autoridade legislativa. O espaço não permite, aqui, uma plena avaliação do trabalho destas comissões mistas.

O Ato também recomendou uma ação conjunta, por parte das comissões de receita e de despesa de ambas as Casas, na elaboração do “orçamento legislativo”. Mas êste dispositivo, que abaixo examinarei de modo mais completo, foi abandonado.

(8) A Comissão Mista de Cooperação Econômica no Exterior terminou desde 31 de agosto de 1950.

(9) *Congressional Record*, 81º Cong., 2.ª Sess., págs. 2353-2355, 2646-2667, 14863-14865, 15085-15086.

(*) “the so-called Waste Basket committee” no original.

(10) Sobre investimento de capitais, desemprego, famílias de poucos recursos, e orientações monetárias, de crédito e fiscal.

III — O TRABALHO DAS COMISSÕES

A consolidação das comissões permanentes e a definição de seus deveres nos regulamentos — uma inovação no Senado — reduziram mas não eliminaram as disputas jurisdicionais sobre o encaminhamento de projetos. Apesar de os projetos da Câmara serem ocasionalmente reencaminhados por consentimento unânime, os conflitos francos entre suas comissões quase desapareceram (11). No Senado, entretanto, várias questões jurisdicionais surgiram desde 1946. Projetos referentes aos complexos problemas econômicos e sociais do mundo moderno cruzam, às vezes, as jurisdições definidas de duas ou mais comissões. A intrincada legislação destinada a resolver os problemas de uma economia interdependente nem sempre pode ser reduzida ao esquema de linhas claras dos deveres das comissões.

Durante o 80.º Congresso, por exemplo, as comissões do Senado discutiram sobre o encaminhamento do projeto “de-porta-em-porta” (**), o projeto propondo a unificação das forças armadas, automóveis para veteranos inválidos, um acôrdo interestadual de petróleo, e direitos interestaduais de água no Rio Colorado. O Senador Taft debateu o conflito de jurisdição das comissões de Finanças e de Trabalho sobre assuntos referentes a veteranos, assuntos que êle entendia deviam competir “todos a uma só comissão” (12). Durante o 81.º Congresso as comissões do Senado discutiram relativamente à jurisdição sobre os problemas de pequenas empresas, o encaminhamento do Plano de Reorganização n.º 8 referente ao Departamento de Defesa, e o encaminhamento do projeto de lei sobre Assistência Militar no Exterior. O encaminhamento do último projeto acima mencionado foi decidido pelo singular expediente de enviá-lo para estudo conjunto e parecer das comissões de Forças Armadas e Relações Exteriores — um ajuste que deu bons resultados (13). A maioria dos projetos suplementando as recomendações da Comissão Hoover foi enviada, em ambas as Casas, às comissões de Despesas do Departamento Executivo, apesar da possibilidade de conflitos, contida implicitamente na combinação de providências sobre modificações tanto políticas como estruturais em algumas dessas medidas.

(11) O Republicano THOMAS A. JENKINS reclamou contra o encaminhamento do projeto sobre Seguro de Saúde (H.R. 4312) à Comissão de Comércio Interestadual e Exterior da Câmara, em lugar da Comissão de Métodos e Recursos. *Congressional Record*, 81º Cong., 1.ª Sess., págs. A2661-A2662 (28 de abril de 1949).

(**) “... the portal-to-portal bill...” no original. O projeto, interessando os mais variados campos e, portanto, comissões de jurisdições diversas, deveria ser sucessivamente encaminhado a cada uma dessas comissões, isto é, figuradamente, de porta em porta...

(12) Vêde *Hearings Pursuant H. Con. Res. 38*, pág. 34.

(13) *Congressional Record*, 81º Cong., 1.ª Sess., págs. 10528-10533 (28 de julho de 1949).

Evidentemente a linguagem do Ato ainda deixa lugar para disputas jurisdicionais, como o Senador Vandenberg salientou em sua decisão sobre o encaminhamento do projeto de Unificação das Forças Armadas (14). O fato é que a jurisdição sobre os vários aspectos de diversos campos de matérias sujeitas a estudo está dividida por muitas comissões permanentes em ambas as Casas do Congresso. As comissões de Negócios Exteriores, de Dotações, de Forças Armadas, de Despesas e de Comércio Exterior estão relacionadas com várias fases de nossas relações exteriores. As medidas e despesas de defesa nacional são revistas, de modo parcelado, por várias comissões, em ambas as Casas; como Harold Lasswell apontou, "Pelo menos dois terços das quinze comissões permanentes do Senado tocam, freqüentemente, em algum aspecto do problema de segurança" (15). A jurisdição sobre nossas relações econômicas internacionais está, do mesmo modo, grandemente dispersa. O mecanismo fiscal do Congresso está também esparso e fragmentado; e o controle sobre os programas de majoração de reservas de água está dividido, em ambas as Casas, entre as comissões de Terras Públicas e de Obras Públicas (16).

Têm sido propostas várias soluções para estes problemas jurisdicionais. Elas incluem o encaminhamento de projetos, em casos de conflito, simultaneamente, sucessivamente, ou em conjunto às comissões reclamantes, ou a uma subcomissão mista das comissões interessadas, como foi feito, na Câmara, no caso da Comissão Seleccionada de Auxílio Exterior (a comissão Herter) no 80.º Congresso (17). Outra sugestão pede que em setores tais como defesa nacional e relações exteriores, sejam criadas, no Senado e na Câmara, comissões líderes, compostas de membros trazidos de todas as comissões cuja jurisdição cubra alguma parcela do campo considerado (18). A permuta de membros entre as comissões em áreas superpostas é outra solução. Também são recomendadas mais audiências e ação, em conjunto, pelas comissões com interesses comuns, seguindo o exemplo das comissões de Forças Armadas e de Relações Exteriores no programa de Assistência e Defesa Militares. Alguns são a favor de outros usos de comissões mistas permanentes. Em qualquer caso, um estudo completo dos deveres das comissões existentes e uma redistribuição de jurisdições segundo linhas mais racionais parece claramente necessário.

(14) Ibid., 80º Cong., 1.ª Sess., págs. 1465-1467 (26 de fevereiro de 1947).

(15) HAROLD D. LASSWELL, *National Security and Individual Freedom* (New York, 1950), pág. 195.

(16) Vêde ARTHUR A. MAASS, "Congress and Water Resources", *American Political Science Review*, Vol. 44, pág. 503 (setembro, 1950).

(17) "Hearings on Evaluation of the Legislative Reorganization Act", págs. 149-150.

(18) Lasswell, ob. cit., pág. 106.

No artigo 133 do Ato, o modo de proceder das comissões foi regularizado quanto aos dias periódicos de reunião, à guarda dos registros, à consignação das medidas aprovadas, à presença da maioria dos membros como condição para o funcionamento, e ao processamento de audiências. Na prática, 13 comissões do Senado e 9 da Câmara adotaram dias regulares de reunião semanalmente ou bissemanalmente; as outras 12 se reúnem por convocação de seus presidentes. Não sei, francamente, quanto sejam completos os registros de "todos os trabalhos das comissões"; mas presumo que a maior parte das comissões aproveite plenamente todos os minutos de suas reuniões. Podem ter ocorrido algumas infrações quanto à regra que exige a presença de maioria para as decisões das comissões, pois várias comissões têm encontrado dificuldades para assegurar o comparecimento da maioria ou mesmo um quorum dos seus membros, tanto para as sessões executivas quanto para audiências públicas. Sob essa regra, o voto por procuração é permitido somente depois de uma maioria efetivamente presente. Para testemunhas convocadas, e que trabalharam árdua e longamente no preparo de seus testemunhos, constitui uma comum e desanimadora experiência a respeito da Colina do Capitólio, apresentarem-se perante as comissões e encontrarem apenas um ou poucos membros presentes. A exigência de que as testemunhas organizem, antes das audiências, exposições escritas de suas declarações é observada por algumas comissões e ignorada por outras; as audiências são algumas vezes marcadas com base em informações por demais deficientes para que esse procedimento seja viável. A maior parte das comissões adotou audiências públicas, excetuando-se a Comissão de Dotações da Câmara, que usou da opção permitida de realizar audiências secretas. As salas, o pessoal auxiliar e os arquivos das comissões são agora separados e distintos dos destinados aos presidentes.

De acordo com o artigo 134, b, do Ato, relações semestrais de todo o pessoal auxiliar das comissões permanentes e selecionadas e folhas de pagamento são organizadas e publicadas no *Congressional Record* (19) em janeiro e julho. Torna-se, assim, pública uma útil informação sobre o corpo de auxiliares das comissões do Congresso, conquanto essa medida tenha sido interpretada como não se aplicando a comissões conjuntas ou a comissões políticas partidárias.

Na prática, a proibição da realização de reuniões das comissões permanentes quando o Senado ou a Câmara está em sessão, tem sido tão freqüentemente posta de lado, mediante licenças especiais, particularmente na câmara alta, que se

(19) Esta seção foi corrigida pela *Public Law 197*, 80º Cong., estipulando a publicação dessa informação, relativa aos empregados de comissões da Câmara, no *Congressional Record* em lugar de no *Congressional Directory*. A Res. S.123, 80º Cong., determinou a mesma alteração para o pessoal de comissões do Senado.

tornou ineficiente para promover aquêles completo comparecimento às sessões que era seu objetivo principal. Em diversas ocasiões, nos últimos anos, os Senadores censuraram a concessão de licenças às comissões para se reunirem estando o Senado em sessão, mas não foram tão descorteses que recusassem dar consentimento unânime a solicitações nesse sentido.

Acima e além dos dispositivos do Ato, alguns aspectos da maneira de proceder das comissões podem ser mencionados. Houve notáveis melhoramentos na forma e no conteúdo dos programas de trabalho de algumas comissões, dos quais um exemplo conspícuo foi o programa da Comissão Jurídica da Câmara no 80.º Congresso — trabalho da autoria de C. Murray Bernhardt, seu consultor. Os artigos 133 e 134 do Ato, sobre poderes e funcionamento das comissões, são usualmente reproduzidos nos programas de trabalho das comissões, e nos últimos anos muitas delas adquiriram o hábito de apresentar substanciais relatórios anuais de suas atividades, graças aos novos funcionários técnicos. Em 1.º de fevereiro de 1950, o Senado adotou uma emenda à sua Regra Permanente XXV que autorizava cada uma de suas comissões permanentes, e respectivas subcomissões, “a fixar um número menor que um têrço do total de seus membros a fim de constituir um quorum destinado a testemunhos sob juramento”. Essa emenda foi a réplica do Senado à decisão da Suprema Corte no caso Christoffel. De 34 recursos apresentados durante o 81.º Congresso para dispensar as comissões da Câmara do exame de certos projetos de lei ou resolução, quatro obtiveram o número necessário de assinaturas e foram aprovados na Câmara.

O Ato reafirmou a antiga regra segundo a qual a autoridade das comissões de conferência fica limitada aos assuntos sobre os quais haja discordância entre as duas Casas, conquanto reconhecendo-lhes o direito de apresentar um substitutivo sobre a própria matéria sujeita a exame. Nenhuma questão de ordem foi levantada contra os relatórios de conferências, sob esta regra, nos últimos anos (20). Após intensivo estudo de 56 comissões de conferência, do 70.º ao 80.º Congresso, inclusive, Gilbert Steiner conclui que a influência da Câmara sobrepujou a do Senado em 57% dos casos (21). Todavia, um recente exemplo de triunfo por parte de conferentes do Senado nessas comissões verificou-se no seu relatório sobre o Ato de Reorganização do Executivo, de 1949. Três assuntos estavam em discussão entre os conferentes sobre esse projeto de lei: 1.º a duração da outorga, ao Presidente, do poder de reorgani-

zação; 2.º a isenção, de especificadas agências, dos objetivos do Ato; e 3.º o processo do veto legislativo: veto, por uma ou pelas duas Câmaras, dos planos de reorganização. Após esse projeto ter ficado enalhado na conferência durante um mês, os conferentes da Câmara finalmente concordaram em relação a cada uma das decisões. Limitaram a quatro anos a vigência do Ato; eliminaram as isenções de agências, pretendidas pela Câmara; e aceitaram o processo, preferido pelo Senado, de veto por uma Casa (22).

Em 15 de setembro de 1950, o Senado concordou com uma resolução concorrente (S. Res. Con. n.º 79) estabelecendo que cada parecer da conferência deverá ser acompanhado de uma exposição explicando o efeito da medida aceita pela Comissão. A Câmara dos Representantes havia adotado uma regra análoga em 27 de fevereiro de 1880 (Regra XXVIII — 1b). O projeto de lei sobre Dotação das Atividades Cívicas do Exército para o ano fiscal de 1950 esteve em estudo de 1.º de junho a 3 de outubro de 1949, um período mais longo que qualquer outro de que guardem lembrança os Membros ainda vivos. De acordo com o Republicano Cannon, “a demora foi devida às unânimes objeções, dos dirigentes por parte da Câmara, contra a aceitação do exorbitante e injustificado dispêndio de fundos públicos proposto pela outra Casa (23). Uma opinião sobre a importância dos conferentes patenteou-se no discurso satírico do Senador Fulbright, que felicitou os conferentes pelo projeto de Dotação para Defesa Nacional “por tão diretamente menosprezarem os desejos dos comuns Membros leigos do Senado e da Câmara”. Disse êle:

“Sugiro, Sr. Presidente, com tôda a sinceridade, que não há necessidade alguma de que os comuns Membros leigos do Congresso venham a Washington para uma sessão especial. E’ claramente evidente, Sr. Presidente, que, para salvar o mundo e o povo dêste país do desastre, tudo o que é necessário é reunir, de preferência secretamente, apenas aquêles incomparáveis sábios, os conferentes da Comissão de Dotações. De suas deliberações o mesmo resultado seria obtido, e sem a despesa e incômodo para quem quer que fôsse levado através do arcaico ritual de uma pretensa legislação. E’ perfeitamente claro que, indiferentes ao que os Membros comuns desta Casa possam desejar, os conferentes impõem as decisões.” (24)

A percentagem dos partidos na composição das comissões permanentes do Senado tem corres-

(20) Vêde *Congressional Record*, 80º Cong. 1.ª Sess., págs. 6537-6539 (4 de junho de 1947), sobre um ponto de ordem contra um relatório de conferência que foi rejeitado pelo Presidente da Câmara.

(21) GILBERT Y. STEINER, *The Congressional Conference Committee* (1950), Cap. XII.

(22) Para um completo exame da ação das conferências no Ato de Reorganização de 1949, vêde Ferrel Heady “The Reorganization Act of 1949”, *Public Administration Review*, Vol. 9, págs. 166-174 (verão, 1949). Para a discussão em plenário dêste relatório de conferências, vêde o *Congressional Record*, 81º Cong., 1.ª Sess., págs. 7747-7749, 7940-7941, 7983-7994 (13 e 16 de junho de 1949).

(23) *Ibid.*, pág. 13970 (3 de outubro de 1949).

(24) *Ibid.*, 80º Cong., 2.ª Sess., pág. 9206 (19 de junho de 1948).

pondido, tradicionalmente, à divisão dos partidos no mesmo Senado. De acôrdo com êste princípio, durante o 80.º Congresso havia 11 comissões com uma razão de 7:6 e três comissões na de 8:5. A de Dotações, com 21 membros, era constituída na razão de 12:9. No 81.º Congresso havia seis comissões com a composição de 7:6 e oito com a de 8:5, refletindo a mudança da composição partidária do corpo total na razão de 51:45 em 1947-48, para 54:42 em 1949-50. A de Dotações estava dividida na razão de 13 para 8. No 82.º Congresso a percentagem dos partidos é de 7:6 em 14 das comissões permanentes do Senado e de 11:10 na de Dotações. E' uma questão de livre escolha da chefia majoritária o decidir quais serão as comissões constituídas na razão de 7:6 e quais ficarão divididas na proporção de 8:5.

Quando os Democratas anunciaram sua decisão, em 5 de janeiro de 1949, quanto à proporção que queriam obter nas comissões permanentes do Senado durante o 81.º Congresso, o Senador Vandenberg protestou vivamente contra a mudança de 7:6 para 8:5 na percentagem da Comissão de Relações Exteriores. Êle a considerou como um desvio do espírito de cooperação bipartidária quanto a negócios exteriores e como significando que "os Senadores Republicanos não são inteiramente merecedores de confiança". O Senador Barkley defendeu essa alteração como justificada pela mudança no aspecto político do Senado e como inteiramente livre de motivos partidários. Quatro Democratas perderam os lugares na Comissão de Relações Exteriores, em 1947, em consequência do Ato de Reorganização, mas nenhum Senador teve de ser removido dessa comissão em 1949 devido à mudança na percentagem. (Hatch e Barkley retiraram-se do Senado; Wagner pediu transferência para a jurídica) (25).

A maioria de um nas comissões constituídas na proporção de 7:6 é um tanto fraca em decisões controversas. Uma questão surgiu sôbre se alguma alteração deveria ser feita para permitir ao partido majoritário o exercício de um contrôle mais intenso sôbre as comissões. Está apontado que atualmente uma única deserção pode transformar o contrôle majoritário, como, por exemplo, a do Senador Byrd por ocasião da indicação de Mon Wallgren para presidente da Junta de Recursos da Segurança Nacional (*) (26).

A percentagem dos partidos nas comissões permanentes da Câmara dos Representantes é determinada mediante um acôrdo entre os líderes da

maioria e da minoria. A composição da Comissão de Métodos e Recursos está atualmente fixada na razão de 15:10, a de Normas na razão de 8:4. Nas demais comissões da Câmara a percentagem corresponde aproximadamente, mas não com precisão matemática, à dos partidos na mesma Câmara.

As comissões políticas partidárias foram instituídas no Senado em 1947 para planejar o programa legislativo, coordenar e guiar as atividades das comissões, focalizar a liderança dos partidos, e reforçar a responsabilidade moral e material dos mesmos. A criação de tais comissões políticas, em ambas as Casas, foi originariamente recomendada pela Comissão Mista de Organização do Congresso e no Relatório Heller sôbre *Strengthening the Congress*, e foi aprovada pelo Senado com o projeto de Reorganização Legislativa. Esta medida caiu na Câmara, mas foi restaurada pelo Senado na forma de um item no Ato de Dotação do Poder Legislativo (27). Fundos adicionais são obtidos da dotação para auxiliares burocráticos das Conferências Majoritária e Minoritária.

Ambas as comissões políticas partidárias do Senado têm trabalhado ativamente nestes quatro anos. Elas se reúnem regularmente tôdas as semanas enquanto o Congresso está em sessão. Durante o 81.º Congresso a Comissão Política Democrática tinha seis membros regulares: Lucas (presidente), Tydings, Russel, O'Mahoney, Green e Hill; e dois membros conselheiros: McMahan (secretário da conferência) e Myers (fiscal do Partido) (**). Tinha ela uma assistência de dois advogados, um técnico em legislação e três escreventes. Na mesma ocasião, a Comissão Política Republicana tinha 11 membros: Taft (presidente), Millikin (presidente da conferência), Yong (secretário da conferência), Wherry (líder do plenário) (***), Saltonstall (fiscal do Partido), Bridges, Cordon, Hickenlooper, Ives, Margaret Smith e Vandenberg. Tinha uma assistência de 12 funcionários incluindo um diretor, sete pesquisadores, três escreventes e um secretário.

Os membros da Comissão Política Republicana são eleitos, em reunião de seu Partido, pelo prazo de dois anos, não podendo ser eleitos para mais de dois períodos consecutivos. Os da Comissão Política Democrática são designados, por um prazo indeterminado, pelo líder do Partido mediante autorização do conselho do Partido.

Com o auxílio de seus funcionários, as comissões políticas do Senado têm desempenhado

(25) *Ibid*, 81º Cong., 1.ª Sess., págs. 53-55 (5 de janeiro de 1949).

(*) "National Security Resources Board" no original.

(26) Sôbre objeções a essa alteração, vêde o depoimento do Senador La Follette em "*Hearings on Evaluation of the Legislative Reorganization Act*", págs. 64-65.

(27) Para salários e despesas da Comissão Política Majoritária e da Comissão Política Minoritária, \$45.715 para cada uma dessas comissões; ao todo, \$91.430. *Public Law 759*, 81º Cong., 2.ª Sess., pág. 2.

(**) "party whip" no original. O congressista que fiscaliza, ou controla, o comparecimento dos membros do partido nas votações em questões importantes.

(***) "Floor leader" no original.

várias funções úteis. Elas têm fiscalizado a matéria legislativa pendente das comissões permanentes e constante do programa de trabalho do Senado; e, quando pertencentes ao Partido majoritário, têm organizado a matéria a ser apresentada à consideração da Casa. Reúnem-se com os presidentes das comissões permanentes a fim de coordenar os trabalhos das comissões. Ouvem Senadores apresentarem, individualmente, suas opiniões em assuntos de interesse pessoal e partidário, procuram reconciliar opiniões divergentes de modo a obter acôrdo de partidos sôbre questões legislativas. Elas têm feito ponderações e recomendações relativamente a nomeações presidenciais de importância nacional e partidária, aconselhado a realização de certas investigações de comissões, examinando questões de procedimento parlamentar, recomendado a convocação de conferências partidárias e preparado extensas exposições de política partidária. Em certos casos, a Comissão Política Republicana do Senado tem-se reunido com a comissão correspondente da Câmara. Nos primeiros meses do 80.º Congresso ela utilizou um consultor sôbre questões de pessoal para prestar assistência às comissões e membros do Senado em seus problemas de pessoal.

Como instrumentos para coordenar a ação política legislativa e reforçar a chefia partidária, as comissões políticas do Senado ficaram, até aqui, longe de atingir seu pleno potencial. Como meios para promover ligação mais efetiva e cooperação com o Presidente, foram também um desapontamento, em parte por causa da falta de comissões políticas partidárias semelhantes na Câmara dos Representantes. Suas limitadas realizações até hoje podem ser atribuídas, penso eu, à sua composição, à fragmentação de poder no Congresso e às profundas divergências internas em ambos os nossos maiores partidos políticos. Elas não são compostas dos presidentes das comissões permanentes, como foi originariamente planejado. Além disso, "a multiplicação de comissões de chefia significa que em nenhuma das duas Casas do Congresso há um corpo de líderes partidários com poderes para dirigir os assuntos partidários no Congresso e que, portanto, possa ser considerado responsável por isso. O resultado é que muitas coisas deixam de ser feitas ou — o que é igualmente mau — são feitas, de modo ditatorial, individualmente, por líderes partidários. Também, uma carga demasiado grande recai sôbre os já sobrecarregados *Big Four* e os líderes da minoria do Senado e da Câmara" (28). Mas, como Victor Jones salientou, "A principal dificuldade em transformar as comissões políticas partidárias em um grupo eficiente de líderes legislativos é que não

há partido, no Congresso, a ser liderado. O que há a fazer é fomentar partidos para governarem e para fazerem oposição ao govêrno. Isto não pode ser feito designando-se um grupo de homens, alguns dos quais não são de fato líderes, para constituírem uma comissão política partidária, enquanto o Congresso subempreita seus encargos a comissões e subcomissões" (29).

Os partidos na Câmara conservaram suas extraformais comissões dirigentes, que são grosseiramente comparáveis às comissões políticas do Senado, mas não têm auxiliares. A Comissão Dirigente Republicana, atualmente chamada Comissão Política Republicana da Câmara, é presenteemente composta de 21 membros eleitos bienalmente: o líder do plenário (presidente), o presidente da conferência do Partido, o secretário da conferência, o fiscal do Partido, o presidente da comissão do Congresso, três membros escolhidos pela Comissão das Comissões, (*) e 13 outros selecionados por critério geográfico. E' ela uma comissão consultora da chefia e dos membros Republicanos. Ela se reúne antes de qualquer ação importante na Casa, discute as matérias com membros da comissão que está tratando dos projetos de leis em causa, e apresenta suas sugestões, para ação e direção política, a uma conferência do Partido, diretamente ou através da organização fiscalizadora. Nenhuma questão de maior importância, afetando a política partidária nacional, é submetida à apreciação da Câmara com o consentimento da chefia Republicana, sem que uma conferência partidária tenha sido realizada e o assunto plenamente discutido. Nenhum membro Republicano do Congresso está obrigado a aceitar as decisões da comissão política, mas as sugestões por esta apresentadas são destinadas a orientar os membros no sentido de uma política nacional mais firme.

A Comissão Dirigente Democrática da Câmara é composta, atualmente, do Presidente da Câmara, o líder da maioria, o presidente dos conselhos privados de líderes do partido, o fiscal do partido, presidentes das comissões de Métodos e Recursos, de Dotações e de Normas, e um representante da cada uma das 15 zonas em que o país é dividido para fins partidários, cada um deles sendo eleito pela delegação Democrática de sua zona na Câmara. Esta comissão dirigente é, com efeito, a comissão executiva dos conselhos privados dos líderes do Partido. Tem a responsabilidade constante de controlar o andamento dos trabalhos legislativos e de tomar decisões diárias a respeito da ação partidária. Desempenhando-se destas funções, ela exerce amplos poderes discricionários.

(28) Comissão de Partidos Políticos, Associação Americana de Ciência Política, "Toward a More Responsible Two-Party System", *American Political Science Review*, Suplemento, Vol. 44, pág. 59 (setembro, 1950).

(29) Victor Jones, em "The Social and Political Framework of Stabilization Policy", Cap. 2 de "Income Stabilization for Developing Democracy" (ms. inéditas, 1950), pág. 37.

(*) "by the Committee on Committees" no original.