

## **A ideia de controle na ciência política norte-americana: entre a normatividade e a racionalidade**

Marcia Teixeira de SOUZA<sup>1</sup>

Um conceito atualizado de democracia deveria contemplar entre os seus atributos essenciais, a vigência de mecanismos e instrumentos operosos que possibilitassem o escrutínio das atividades dos poderes públicos.

Na fórmula prevista por Madison sobre o funcionamento do executivo e do legislativo, os dois poderes teriam interesses contrastantes a ponto de desencadearem uma fiscalização mútua, resultando, portanto, num cenário em que estariam minimizadas as chances de prevalecer a decisão de uma maioria vigorosa. O temor do publicista advinha tanto da usurpação de poder alocado no executivo bem como na forte probabilidade de o legislativo concentrar em suas mãos a capacidade de legislar sob a orientação de uma maioria uniformemente constituída. O que significaria a predominância de um determinado interesse ou motivação sobre os demais.

Mais do que uma mera proposta de separação de poderes importava produzir um sistema que sustentasse um equilíbrio para que cada um desses polos, providos de determinado arranjo institucional, viesse a impedir a supremacia de um sobre o outro.

Observando as democracias presidencialistas atuais, percebe-se que o desenho proposto por Madison discrepa bastante das práticas políticas vigentes neste contexto.

Um sentimento anti-partido que vicejara ao longo do século XVIII foi sobrepujado pelo desenvolvimento das máquinas partidárias e seus esforços para mobilizar um eleitorado de massas, originalmente nos Estados Unidos, a partir de 1820 (Hofstadter, 1969).

A evolução das estruturas políticas das sociedades modernas acabou por propiciar ao partido, ou a coalizão partidária investida no poder executivo, uma forte tendência de constituir uma maioria convergente no âmbito do legislativo.

Portanto, no século XX, regra geral, os partidos políticos passaram a ocupar um papel relevante na organização dos governos representativos. Estas organizações

---

<sup>1</sup> Marcia Teixeira de Souza – Programa de Pós-Graduação em Sociologia – UNESP – Campus de Araraquara.

tornaram-se os principais vínculos de ligação entre o governo e a sua base de sustentação, localizada no legislativo, reduzindo assim, as condições básicas para que um sistema de fiscalização pudesse desempenhar uma efetiva atuação de pesos e contrapesos. Ainda na contramão das predições de Madison, o legislativo não se tornou responsável pelo quase monopólio da iniciativa legal, mas, foi o executivo que passaria a concentrar um amplo escopo dessa capacidade de intervenção legislativa. Até mesmo nas democracias parlamentares européias houve perceptível tendência de incremento dos poderes do gabinete ministerial, em detrimento aos da Assembléia, fenômeno denominado pelos analistas de “racionalização do parlamento” ( Huber, 1996).

Mesmo que possamos concordar que lógicas distintas entre o executivo e o legislativo sejam cruciais para propiciar uma disposição para a fiscalização dos atos do governo, Madison tinha em mente que esta dualidade de poderes poderia evitar uma situação em que os direitos da minoria corressem riscos diante de uma maioria agressiva. E, só indiretamente, esses poderes em disputa foram desenhados como um requisito para um efetivo controle da ação governamental.

No entanto, mais uma vez tendo como posto de observação o sistema político norte-americano, agora em um registro mais contemporâneo, o que presidiu a constituição de mecanismos voltados para o controle legislativo fora a crescente polarização entre duas visões sobre a natureza dos encargos de um governo. O sistema bipartidário, aí em vigor, propiciou ainda mais a intensificação do antagonismo que se construiu entre os adeptos da regulação governamental e os críticos do protagonismo que o governo buscava imprimir à sua ação. Refiro-me à conjuntura atribulada dos anos 30 e 40 que acabou por orientar o partido democrata, no poder executivo, a desencadear um intenso ativismo na economia e na sociedade norte-americana.

Sob a vigência de um governo dividido, como os analistas se referem, em que o executivo não dispõe de uma maioria no Congresso, ou em uma de suas casas, a resistência do legislativo em consonância com a Suprema Corte pôde incluir mecanismos típicos de controle horizontal no sistema de comissões já existente.

A constituição norte-americana não se referiu, de modo específico, às atividades de controle. Mas a singularidade deste texto acabou por permitir que a Suprema Corte construísse uma jurisprudência na interpretação de seus dispositivos. Conferiu-se a esta instituição uma oportunidade de declarar que considerava a atividade de reunir

informações, em 1957, no âmbito do Congresso, como uma medida inerente à própria idéia de propósito legislativo. Desse modo, acrescentava-se ao poder de legislar, consagrado na constituição, o de obtenção de informação, como uma pré-condição para o exercício da função legislativa.

Aberto por meio do ativismo judicial, o precedente de reconhecimento da prática de controle legislativo obteve uma maior latitude quando aí se incluiu a permissão de revisão das decisões administrativas.

Uma compreensão desta iniciativa desencadeada pelo Congresso deve-se referir à robusta intervenção do governo na sociedade e na economia norte-americana identificada ao New Deal e, posteriormente, com os desdobramentos da Segunda Guerra. Este programa desencadeou uma ampla oposição da comunidade dos negócios, dos defensores das liberdades individuais, e de todos aqueles que não identificavam a ação do governo com o interesse público, mas como mais um grupo de interesse (Shapiro, 1992). A forte influência das formulações de Dicey, jurista inglês, na sociedade norte-americana, pôde ser observada ao longo do século XIX e início do século XX. Suas postulações organizadas em torno da crítica do direito romano residiam na relação direta daquela corrente com a constituição de um corpo de direito administrativo separado do direito geral. Herança legal que se destacou por informar os códigos jurídicos de grande parte dos Estados do continente europeu. Para o jurista, a garantia central para a liberdade individual recaía sobre a *rule of law*. Impedir a constituição de tribunais especiais significava dar um passo fundamental para que os governos não pudessem obter privilégios especiais. Em casos de conflito, o governo seria apenas uma das partes, o que não lhe asseguraria uma posição de portador de um poder privilegiado frente às considerações do juiz.

A expansão da burocracia federal, com as políticas implementadas pelo New Deal, implicou uma reavaliação da tradição diceyana. Este debate foi conduzido pela contraposição das seguintes categorias analíticas: o preceito liberal que afirmava que os direitos individuais deveriam ser protegidos do poder do Estado, e a proposição de que caberia às agências governamentais uma liberdade necessária para proporcionar o melhor bem ao maior número ou ao interesse público (Shapiro, 1992). A iniciativa de regulação em áreas nucleares de política pública como saúde, meio ambiente e segurança, além da intervenção em setores da economia, encontrou forte resistência das

cortes, mais propensas em manifestarem-se como defensoras da comunidade de negócios e de indivíduos submetidos à intervenção do New Deal. Composta em sua maioria por juízes indicados pelos republicanos nos anos vinte, a Suprema Corte interferia nas decisões do executivo ao questionar os parâmetros de regulação que o governo federal definia às atividades econômicas. A ausência de cortes administrativas nos Estados Unidos, tais como as instituições existentes no continente europeu, teve como consequência a necessidade de se considerar as cortes comuns na supervisão das práticas administrativas.

Seja pelo processo de delegação ou pela própria impossibilidade de o Congresso prever todas as circunstâncias em que uma determinada lei se defrontaria, concretamente, a dimensão a ser ressaltada remete para o espaço em que a discricionariedade das agências poderia ocupar. Com este argumento, os setores conservadores do Congresso buscavam, uma vez apoiados pelo ativismo da Suprema Corte, obter novas leis estatutárias que estabelecessem, com mais critérios, os procedimentos pelos quais as agências poderiam agir. Sob o impacto das pressões externas, bem como do conflito no interior do Congresso e as apreensões do executivo, criou-se, em 1938, a *Attorney General's Committee on Administrative Procedure*, com objetivo de padronizar os procedimentos administrativos. Na prática, o *Administrative Procedural Act* (1946), que resultou dos trabalhos da comissão acima citada, não consistiu em um código administrativo de regras básicas, mas um inventário das práticas que as mais importantes agências já utilizavam. Interpretada por Shapiro (1992) como um compromisso entre os postulados de Dicey com os do New Deal, esta lei previa, que uma determinada agência deveria realizar um conjunto de audiências públicas antes de agir diretamente e de modo desfavorável em relação aos interesses de particulares ou de empresas. A questão substantiva consistia em como assegurar a representação equilibrada dos interesses *vis a vis* à pluralidade dos grupos e indivíduos distintamente constituídos. No entanto, a formulação de Dicey de que as disputas entre as partes privadas e o governo deveriam ser travadas nas cortes existentes, fora derrotado pelos fatos. As próprias agências agiam como tribunais, um funcionário assumia a função de juiz e o conselho da agência atuava como uma espécie de corte de apelação, revendo o resultado dos procedimentos. Com as emendas oferecidas ao APA,

posteriormente, passou-se a exigir que juízes independentes comandassem as audiências públicas, muito próximas aos “*trial judge*”.

Já que os estatutos aprovados pelo legislativo raramente eram detalhados a ponto de preverem todas as situações prováveis, esta instituição era obrigada autorizar a agência a elaborar as regras necessárias; a assim denominada sub-legislação ou legislação delegada. As implicações destas práticas foram a re-confirmação de revisão pelas cortes e pelo próprio Congresso.

Interessante notar que a Associação Americana de Ciência Política busca estabelecer uma interlocução com o Congresso no sentido de realizar e avaliar algumas atividades desta instituição. Desse modo, colocava-se numa perspectiva de se conectar com um segmento de “não praticantes e a usuários – governos, associações e o público em geral” (Lessa: 2011,35). No entanto, este movimento sofreu uma inflexão a partir do final dos anos 40, para passar a valorizar as dimensões voltadas para o adensamento do *corpus* disciplinar, com isto, a ciência voltou-se para a constituição e ampliação de um público constituído de profissionais vinculado a esta disciplina. Mas em 1941 foi constituída uma comissão denominada *American Political Science Association's Committee on Congress*, formada por cientistas políticos que abarcava tanto os acadêmicos como aqueles que possuíam experiência junto ao governo, a propósito da reorganização institucional do Congresso. As constatações que resultaram desta avaliação institucional apontavam na direção de que aquela instituição estava desprovida “da capacidade para imprimir uma inspeção e revisão das agências executivas de forma sistemática” (Davidson, 1990).

O próprio Congresso, em 1946, com a Lei de Reorganização do Legislativo, que resultou do esforço de reorganização institucional, acima mencionado, já apresentava uma base legal para as atividades de controle. Entre os estatutos previa-se o de que cada comissão permanente incluiria, também, o poder de exercer o controle contínuo das agências administrativas relacionadas às suas jurisdições.

Estas reformas consistiram uma tentativa de modernização das duas câmeras diante do volume de demanda que ganhava uma ampla magnitude, a partir do momento em que a sociedade norte-americana adquiria novas responsabilidades, no plano nacional como no global. Mesmo diante da urgência de se privilegiar o profissionalismo na constituição de um corpo de assistentes bem como a racionalização das estruturas das

comissões e da redefinição de suas jurisdições, as medidas efetivas nesta direção evoluíram de forma gradual e adaptativa.

Segundo Davidson (1990), antes de 1946, a estrutura de apoio do Congresso não obedecia a nenhuma norma, a maioria dos empregos, mal pagos e abrangendo apenas tarefas de níveis, baixo e médio, estava submetido ao clientelismo.

Tendo em conta as considerações até aqui apresentadas, é possível afirmar que alguns fatores desencadearam a percepção de que as atividades de controle, aí incluídas também as de revisão da legislação, constituem aspectos significativos do jogo político congressual. Refiro-me à radical mudança no padrão e no espectro dos objetos que passaram a ser regulados pela legislação, e os desdobramentos daí decorrentes, que acabaram por envolver o executivo e as suas agências, o Congresso, a Suprema Corte, e os grupos de interesse, em um complexo processo de disputa política.

A intrincada conjuntura trazida pela crise dos anos 30 e 40 desencadeou uma inflexão na forma como até então as atividades governamentais eram desempenhadas. O que significou colocar em questão um conjunto de princípios que unificara a jovem república. O legislativo passou a sediar, então, o lócus por excelência em que se refutava ou se questionava a envergadura dos marcos reguladores indicados pelo executivo, na figura de parlamentares republicanos que se opunham ao programa do Partido Democrático.

O grau de disputa e de competitividade entre os agentes econômicos e a intersecção destes com as políticas governamentais acabaram por propiciar, naquela conjuntura, reações políticas ambientadas por uma franca hostilidade oposicionista ao protagonismo do executivo. Seria, portanto, o escrutínio das atividades do executivo objeto de iniciativas pautadas pelo partidarismo ideológico de parte significativa da representação política no Congresso? Ou este tipo de iniciativa estaria atrelada às implicações de ordem política, como visibilidade e espaço para a ambição pessoal? Uma combinação das duas motivações pode ser plenamente plausível. Entre 1884 a 1956, os eleitores norte-americanos, em sucessivas 17 eleições, não formaram governos divididos. Os presidentes, neste período histórico, puderam contar com maiorias nas duas casas, conferindo a este interregno uma longa era de governo com partido unificado, mais especificamente, do Partido Democrático (Sundquist, 1995). Em minoria nas duas casas, o Partido Republicano apoiou-se amplamente na favorável

interpretação da Suprema Corte de que a liderança do presidente extrapolava os limites da separação dos poderes, durante os anos 30 e 40, tema caro ao debate constitucional norte-americano.

Afora as conjunturas marcadas pela tensão política e/ou econômica, a ausência de governos divididos na história norte-americana tem significado retraimento ou neutralização de iniciativas de controle em relação às intervenções do executivo. Quando uma maioria oposicionista controla o legislativo, as chances de o executivo constituir-se um alvo de monitoramento pelas comissões legislativas são crescentes. Ainda que as pesquisas recentes sobre este tema não se apóiam em trabalhos empíricos consistentes, mas valorizam as análises formais o que reitera uma linguagem unificadora com reduzida capacidade analítica.

### **As abordagens teóricas sobre o controle legislativo**

A ciência política norte-americana vem se ocupando do tema do controle legislativo sobre a burocracia pública, há pelos menos desde os anos 60. Rockman (1984), em artigo de balanço sobre as relações entre executivo e legislativo, com ênfase no tema de controle, oferece alguns ângulos de reflexão desta atividade peculiar. Analisada como uma variável dependente, o autor sugere que o modo como o controle legislativo se realiza está associado à maneira como as elites políticas interagem reciprocamente. Quanto menor a intensidade de atritos na escolha de prováveis decisões políticas, maior seria, em tese, a chance de que as práticas de controle se desenvolvam de forma prudente e moderada. A estrutura de oportunidades que viabiliza as atividades de controle bem como os incentivos e motivações dirigidas para o engajamento do parlamentar cumprem, também, funções relevantes.

Sob a ótica de uma variável independente, a diversidade das formas de controle teria, nos termos do autor, igualmente impactos distintos em relação ao executivo. A arguta indagação que formula consiste em saber “como a variação relacionada ao controle (incidência, forma, qualidade) afeta o sistema político e, desse modo, modifica a cultura das relações entre o executivo e o legislativo” Rockman (1984, p.421).

Pode-se observar nas formulações do autor, uma preocupação normativa em relação ao tema do controle legislativo. Conduzir politicamente as práticas de controle

para auferir trunfos partidários ou pessoais, e publicidade, na maioria das vezes estaria associada a uma forma episódica e particularista de supervisão. Um controle realizado de modo efetivo, previsível e baseado em determinados parâmetros, geralmente não está associado a uma intenção meramente política, na qual prevalece uma visão marcada pela hostilidade e pelo clima de partidarismo.

No entanto um paradoxo pode emergir a partir dos desdobramentos das considerações acima. Os incentivos para um controle efetivo são reduzidos, já que os políticos mostram-se, fundamentalmente, estimulados pelos fatores políticos, e suas ações são antecipadas por considerações de cálculo político.

Nesse sentido, fortes fatores tendem a inibir o impacto do controle legislativo. Um exaustivo debate sobre este tema ocupou a agenda de investigação de muitos cientistas políticos norte-americanos. Grosso modo, duas correntes marcaram essa investigação.

A primeira, pautada por uma preocupação normativa considera esta atividade como débil e pouco efetiva, em decorrência das inovações institucionais trazidas pela Lei de Reorganização do Legislativo de 1946, que teria fragmentado a autoridade de controle. Ao conceder este poder às comissões permanentes, incluída aí, a de orçamento, em um contexto de ganho de complexidade da própria intervenção governamental, as atividades de controle legislativo perderiam sua capacidade de obter coesão e coordenação. (Pearson:1975); (Bibby:1968) e (Ogul:1973).

A segunda, ao agregar um conjunto de esforços analíticos baseados no modelo do principal-agente, procurava questionar a propalada ineficiência do legislativo. Uma das formulações sugere que a própria idéia de delegação implica deter o poder para então delegá-lo. E, neste caso, o principal seriam as comissões relevantes, as quais definiriam a extensão da discricionariedade permitida às agências, identificadas como os agentes (McCubbins & Schwartz: 1985); (Bawn: 1995 e 1997). Pode-se dizer que o texto escrito por McCubbins e Schwartz, na *American Journal of Political Science* em 1984, obteve uma repercussão na comunidade acadêmica que se dedica ao tema da supervisão do legislativo.

Para estes autores não haveria negligência do Congresso em sua tarefa constitucional de controlar o executivo, mas, sim, “o que aparenta ser negligência trata-se de uma preferência racional do Congresso por uma forma de controle, que chamamos



de controle tipo alarme de incêndio em detrimento do controle tipo patrulha de polícia” (McCubbins e Schwartz,1984:165) Os autores em questão questionam as formulações de pesquisadores que, desde os anos 60, vinham enfatizando o modo negligente com que o Congresso controlava o executivo, principalmente se fosse levado em conta o sistemático crescimento da burocracia pública vinculada a esta esfera de poder. Assinalam os pesquisadores, que a questão da supervisão do legislativo remete para o modo como esta instituição realiza a sua missão de detectar e retificar as possíveis violações de suas próprias metas.

O modelo proposto consiste na descrição de duas modalidades de controle. O primeiro está associado à forma de atuação de uma patrulha de polícia: centralizado, ativo e direto. O escrutínio de algumas amostras das atividades das agências executivas teria a intenção de detectar e retificar eventuais distorções das metas apontadas pelo legislativo. Nesse sentido, a verificação direta do modo como estas agências desenvolvem suas atividades tenderia a reprimir eventuais violações. Esta técnica apóia-se nos seguintes meios: documentos, relatórios de comissões, relatórios de audiências públicas com determinados funcionários bem como de cidadãos afetados por certas políticas.

O segundo refere-se à analogia do alarme de incêndio e às suas características: uma intervenção menos ativa e menos direta do que a técnica da patrulha de polícia.

Ao invés de examinar uma amostra das decisões administrativas buscando possíveis violações dos objetivos legislativos, o Congresso estabelece um sistema de regras, procedimentos e práticas informais que permitem tanto os cidadãos como os grupos de interesse examinar as decisões administrativas para responsabilizar as agências que violam os objetivos congressuais. Segundo os autores, algumas destas regras, procedimentos e práticas permitiriam tanto os cidadãos como os grupos de interesse um acesso às informações relativas ao processo de tomada de decisão.

No entanto, pode-se questionar o argumento dos pesquisadores, se for levado em conta o caráter altamente competitivo entre os grupos de pressão pelos recursos públicos. Deste modo não estaria descartada a hipótese de que assimetrias entre estes grupos produzam acesso diferenciado ao conjunto significativo de informações. Antevendo estes mesmos questionamentos, os autores respondem que grupos mais desorganizados e frágeis sempre poderiam desenvolver uma ação coletiva com vistas a uma

coordenação e, assim, ampliar as suas chances de obtenção de vantagens. Ponderações, de saída, bastante comprometidas, se forem mencionadas as inúmeras dificuldades práticas que uma coordenação de ação coletiva implica. Para os autores, o mais racional seria criar e aperfeiçoar este sistema descentralizado. “Ao invés de farejar o incêndio, o Congresso coloca extintores de incêndio em cada esquina, constrói agências de bombeiros na vizinhança e, em algumas ocasiões despacha a sua própria brigada em resposta a um alarme” McCubbins e Schwartz (1984:166). Estes pesquisadores, munidos de conceitos econômicos aplicados à política, argumentam que as agências executivas atuam como agentes do Congresso, mais especificamente, das subcomissões, das quais dependem para que as dotações orçamentárias lhe destinem recursos.

Em relação aos legisladores, os autores partem da conhecida suposição de que estes buscam a reeleição, e, que, portanto, procuram ser identificados com os benefícios líquidos que seus eleitores, tanto individuais, como os grupos de interesse, podem vir a conquistar. E na mesma estrutura do argumento, evitariam, assim, ser associados a possíveis custos direcionados aos seus eleitores.

Os pesquisadores ainda destacam que mesmo partindo de uma suposição às avessas da idéia do auto-interesse, isto é, de uma premissa que projete nos legisladores um comportamento de estadista, a proposta formulada não correria o risco de ficar desprovida de sentido, já que assegurar os objetivos definidos pelo legislativo, não importando quais forem, corresponderia a uma das escolhas das estratégias disponíveis. Deduzem de suas inferências, de que seria racional aos legisladores que buscam ser identificados pelos seus eleitores como os responsáveis diretos pelos benefícios líquidos auferidos, fazerem uma opção pela estratégia do alarme de incêndio.

## **Conclusões**

A linguagem formalista e uniformizadora da ciência política norte-americana, hegemonizada pelo *mainstream* da teoria da escolha racional acaba por não explicar de modo convincente a pluralidade causal dos objetos que se busca analisar. Mesmo que o cálculo estratégico deva comparecer como uma das variáveis possíveis, mas serão igualmente importantes, outras dimensões como os “hábitos do comportamento, normas

e cultura e, ainda, as diferentes capacidades dos indivíduos e as especificidades das circunstâncias históricas” (Green, D.P. & Shapiro, I., 2000:201).

O acatamento incondicional dos pressupostos originários da economia neoclássica pela ciência política apresenta como desdobramento, uma posição refratária a uma formulação normativa da política. De tal modo que o *status quo* é justificado pelo fato de se revelar um produto derivado de ações estratégicas dos agentes. De modo exploratório este *paper* procurou demonstrar como o tema do controle pelo legislativo sobre as atividades das agências, públicas ou independentes - ainda que esta distinção nem sempre se apresenta de forma clara para um pesquisador estrangeiro - num primeiro momento que a ciência política norte-americana não esteve capturada pelo paradigma da escolha racional, os pesquisadores apontavam e buscavam explicar as razões da negligência do Congresso nesta área de atividade . Portanto, preocupações de ordem normativa orientavam a formulação dos estudiosos do campo da ciência política. Esta perspectiva pode desenvolver vínculos significativos com a tradição da teoria política e, com isto estabelecer uma maior interlocução com as demais áreas das ciências sociais.

### **Referências bibliográficas**

GREEN, D. P. & SHAPIRO, I. Teoria da escolha racional e ciência política: um encontro com poucos frutos? *Perspectivas*. Revista de Ciências Sociais. São Paulo, Editora Unesp, p.169-206, 2000 (Tradução Marcia Teixeira de Souza).

HOFSTADTER, R. – *The Idea of a Party System*. The Rise of Legitimate Opposition in the United States, 1780-1840. Berkeley, University of California Press, 1969.

HUBER, J.D. *Rationalizing Parliament*. Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

LESSA, R. O campo da política no Brasil: uma aproximação construtivista. In Carlos Benedito Martins & Renato Lessa (orgs.) *Horizontes das Ciências Sociais no Brasil – Ciência Política*. São Paulo, Discurso Editorial, 2011.

MCCUBBINS, M.D. & SCHWARTZ, T. Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms. *American Journal of Political Science*, vol.28, n.1, 1984, p.165-179.

OGUL, M.S. *Congress oversees the bureaucracy*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1976.

OGUL, M.S; ROCKMAN, B. A. Overseeing Oversight: New Departures and Old Problems. *Legislative Studies Quarterly*, vol.15, no.1, 1990, p.5-24.

PEARSON, J.B. – Oversight: A Vital yet Neglected Congressional Function. *Kansas Law Review*, vol.23. 1975, p. 278-288.

ROCKMAN, B.A. Legislative-Executive Relations and Legislative Oversight. *Legislative Studies Quarterly*, vol.9, n.3, 1984, p.387-440.

SHAPIRO, M. – *Who Guards the Guardians?* Judicial Control of Administration, Georgia, The University Georgia Press, 1992.

SUNDQUIST, J.L. *Constitutional Reform and Effective Government* . Brookings Institution \press. 1995.