

A elaboração legislativa e o assessor

ANSELMO MACIEIRA (*).

“... Porque en verdad una nación no está nunca hecha. En esto se diferencia de otros tipos de Estado. La nación está siempre haciéndose, o deshaciéndose. Tertium non datur. O está ganando adhesiones, o las está perdiendo, según que su Estado represente o no a la fecha una empresa vivaz.”

ORTEGA Y GASSET.

NOTA INTRODUTÓRIA

O presente trabalho decorre de um compromisso assumido por seu signatário. Essa alegação é necessária, porque a idéia de compromisso exprime sempre o sentido de uma dificuldade. Quem está comprometido a fazer alguma coisa, dentro de prazo determinado — prêso, simultâneamente, a muitos outros compromissos — não poderá por certo desincumbir-se da tarefa do modo mais perfeito, elaborando, referimo-nos ao presente caso, trabalho substancioso e original.

Em tal sentido, as modestas considerações que ora vamos apresentar, subordinadas ao tema proposto, estarão longe de reunir as características necessárias para emprestar ao conjunto, como desejaríamos, os traços firmes e austeros de uma tese. Versando assunto ainda pouco estudado em nosso país, sendo por isso mesmo escasso o material já sistematizado existente sobre êle, o presente trabalho situa-se no terreno pré ou peri-científico da dissertação.

Vamos desenvolver a nossa exposição em três fases. Na primeira delas faremos uma breve tentativa de fixação das linhas gerais da crise brasileiro. E' fundamental, a nosso ver, encontrar no próprio desconchavo do país a razão primeira, o argumento mais forte, para justificar a urgência que parece haver, relativamente à criação de assessorias técnicas em tôdos os órgãos do Poder Legislativo existentes através do país (federais, estaduais e municipais).

(*) Advogado e economista. Autor de numerosos trabalhos divulgados na imprensa diária e periódica do país. Em 1956 prestou concurso ao cargo de Assessor Legislativo de Economia, no Senado Federal, sendo aprovado com a nota máxima (cem pontos).

Na segunda, trataremos da organização política da sociedade, da posição de extraordinária importância assumida pelo Poder Legislativo nas democracias modernas, bem como daquilo que dêle esperam as coletividades e da contingência mesma em que se encontra o referido Poder, de armar-se das estruturas e dos instrumentais de que carece para viver com segurança o papel que lhe toca. E' onde aparece o problema da Assessoria Técnica. Veremos então em que consiste êle e como poderá ser resolvido, inclusive no Brasil.

Na última parte, finalmente, configuraremos uma situação imaginária, ou seja, o roteiro da ação de um assessor legislativo no Palácio Tiradentes face à solução de um determinado caso concreto, em cujo tratamento teve de colaborar. Agora mãos à obra, focalizando o item primeiro.

I — DUAS PALAVRAS SÔBRE A SITUAÇÃO BRASILEIRA

Os nossos governos agitam-se muito, realizam pouco. Está sendo particularmente dinâmico o jôgo de cena do poder político no Brasil. Os dirigentes brasileiros vêm utilizando com uma amplitude sempre maior as técnicas do monólogo e do diálogo; aí estão, cada vez mais bojudas, as mensagens que o Senhor Presidente da República envia ao Congresso — quando êste abre as suas portas para os trabalhos anuais — e dentro do próprio Congresso sucedem-se, nos breves entreatos das intermináveis discussões sôbre a intriga política prôpriamente dita, debates outros versando do ponto-de-vista doutrinário-acadêmico, alguns temas ligados às eternas questões de superestrutura (velha obsessão de nossos homens públicos, bacharéis ou não).

A verdade é que ao lado dêsse prolixo tratamento verbal dos assuntos, já encarado com pouco interêsse pelo homem comum dêste país — não vêm os titulares do executivo e do legislativo brasileiros demonstrando, de fato (salvo, talvez, algumas raras exceções), o empenho de equacionar problemas de base da nacionalidade, sôbre a plataforma sólida de algumas leis pelas quais o povo espera há longo tempo.

O Brasil evoluiu e cresceu consideravelmente, desde que obteve sua independência política. Em 1850 havia em nosso país 7.234.000 habitantes; em 1890, 14.188.000; em 1930, 33.568.000; em 1956, 60.050.000. A extrapolação da curva de nosso desenvolvimento demográfico autoriza, outrossim, a seguinte previsão: 66.085.000 habitantes para 1960; 83.719.000 para 1970 e (1) 105.527.000 para 1980. O Brasil terá então a densidade médio de 12,4 habitantes por quilômetro quadrado (cfr. U.N. Population of South America, Report II).

Vale a pena também levar em conta nesta seqüência uma outra informação importante. Trata-se da constatação feita pelo professor Mortara, do I.B.G.E., de que a natalidade no Brasil é das mais elevadas do mundo, com uma taxa bruta de 42 a 44 nascimentos anuais (crianças vivas), por mil habitantes. E para melhor compreender-se a significação disso é preciso ficar sabendo que na Suécia nascem, anualmente, apenas 14 crianças por mil habitantes, na Alemanha, 16, 17 na França, 25 na Itália e 32 no Japão.

Esse desenvolvimento demográfico não é, no painel brasileiro, um fato isolado, cuja significação possa ser encontrada em suas próprias dimensões. Não. Traça-se de um fator atuante em toda a dinâmica da situação nacional — um fator que altera quadros e que agrava ou gera problemas. E problemas que não são resolvidos pelo acaso e pelo tempo, poder-se-ia acrescentar.

Façamos, para ilustrar o que acabamos de dizer, uma breve referência ao fluxo das migrações internas que ocorre no país. São migrações de dois tipos: o de caráter local (interior-cidade) e o de caráter nacional (Norte-Sul). O rurícola migrante, quase sempre analfabeto e doente, é um trabalhador desqualificado e instável, expulso pela fome da região onde nasceu. É um trabalhador que, pela sua própria situação, avilta a oferta no mercado de trabalho das regiões onde estaciona, sobrecarrega a máquina assistencial (pública ou particular) nessas mesmas zonas, força a procura de alimentos concorrendo para elevar o custo de vida, multiplica as habitações rústicas, dentro ou fora das cidades, e (por ser um desajustado e proceder de grupos humanos nos quais ainda não foi ultrapassada a fase da vingança privada) deriva com facilidade para o caminho do crime e acaba, muitas vezes, sob a roupa listrada e infamante dos presidiários.

O problema da absorção da mão-de-obra disponível em nosso país, da fixação e da valorização plena de nosso capital humano (sem o que a democracia é uma mentira) — é, essencialmente, um problema de desenvolvimento econômico. A essa afirmação deve ser emprestado o máximo de ênfase porque o Estado patriarcal (que de certo modo está sobrevivendo no Brasil) vinha e ainda vem pulverizando recursos nos expedientes inócuos da assistência caritativa (inócuos, bem entendido, sempre que desvinculados de um plano de desenvolvimento) sem paralisar a marcha da miséria, antes, agravando-a.

Mas, desenvolvimento econômico acelerado em países nas condições faseológicas em que se encontra o Brasil só será obtido — sem desequilíbrios, sem ônus excessivo para a coletividade — com o emprêgo adequado das técnicas de planejamento.

Falar em planejamento é falar em lei. Na origem e na base de todo plano há sempre um diploma legal. E se as leis destinam-se a disciplinar a solução de problemas devem, obviamente, ser elaboradas por pessoas que conheçam em três dimensões esses problemas e que, dentro de um pensamento diretor (credos religiosos, humanistas, ideologias de qualquer espécie) sintam-se condicionados para atacá-los de uma determinada maneira. Mais ainda do que da capacidade pessoal dos parlamentares para o trato dos múltiplos temas que lhes chegam às mãos, é preciso que os órgãos do legislativo em que eles atuam estejam aparelhados com os indispensáveis serviços auxiliares, nos quais exerçam atividade profissionais especializados nos mais variados assuntos. Esses profissionais — os assessôres — representam junto aos legisladores o papel de conselheiros técnicos e de redatores de alta categoria.

II — A ORGANIZAÇÃO POLÍTICA DA SOCIEDADE E OS RUMOS DO ESTADO MODERNO

A existência de uma sociedade humana qualquer está sempre vinculada à idéia de uma chefia, de uma ordem, de um princípio de autoridade. Variam, no tempo, os tipos de ordem pública; variam as fases evolutivas dessa ordem, de acordo com os fatores circunstanciais de cada quadro e de cada época; variam, ainda, as filosofias múltiplas que os próprios povos elaboram para justificar e fundamentar o poder político instituído — só o que não varia, frisamos, é o fato mesmo da existência da ordem, que poderia ser comparada a uma espécie de eixo magnético que mantém a sociedade — simultaneamente — em equilíbrio e em ação...

Dentro da faixa de uma ordem qualquer existem, sempre, dois elementos distintos:

I — o que exerce a autoridade (o Governo);

II — aquêle sobre o qual a autoridade é exercida (súditos, cidadãos, massa dirigida, ou qualquer outra designação semelhante aplicável ao caso).

A modalidade de relações entre esses dois elementos apontados não tem sido invariável através do tempo. Observando-se, inclusive em nossa época, as sociedades humanas menos evoluídas (compostas de "selvagens" ou "nativos"), verificaremos que elas possuem no painel de seus valores uma autoridade suprema, eivada de absolutismo, unitária, geralmente concentrada numa só pessoa — o *chefe*. Esse chefe não tem o exercício da autoridade bitolado por leis escritas, mas, unicamente, por códigos morais ou religiosos (presos, quase sempre, à simples tradição oral) passíveis de uma interpretação elástica, ao arbítrio do próprio depositário da autoridade.

Tôda vez que o processo civilizatório se intensifica, numa sociedade qualquer, esse fato determina certas modificações na estrutura do poder político existente na mesma, no sentido de uma atenuação do regime de obediência passiva a que antes se achava obrigada a maioria dirigida, com relação à minoria dirigente.

Não pretenderíamos dizer, evidentemente, que essas metamorfoses do poder político instalado nas sociedades sejam uniformes, no espaço e no tempo. De modo nenhum. Nunca houve uniformidade ou simetria dentro da História. As sociedades fixam suas instituições, nos caminhos dos séculos, motivadas de diferentes maneiras e sempre em conformidade com a sua bagagem cultural (patrimônio singular de cada povo).

Tivemos, por exemplo, no velho cenário da civilização helênica algumas experiências de democracia direta que, no mundo moderno, só encontram uma réplica (e, assim mesmo, apenas sob alguns aspectos) no funcionamento do mecanismo do governo, nos cantões suíços.

Vejam, na seqüência do presente tema, as linhas mestras da evolução do poder político no Mundo Ocidental, a partir do fim do Império Romano. O quadro em referência foi animado, nos primeiros tempos dessa fase, por algumas manifestações de cesarismo — que, entretanto, não persistiram.

A Idade Média seria, principalmente, uma fase histórica que se caracterizou pelo enfraquecimento da realeza e pela fragmentação da autoridade nas mãos de numerosos detentores que a exerceram na esfera restrita dos respectivos domínios territoriais, chamados feudos.

Não caberia aqui uma análise do feudalismo, mas, lembraremos que o quadro político bastante mediocre que êle compôs e manteve por tantos séculos decorreu — é o que nos parece — da perda do sentido do Império, por parte da humanidade, perda essa não compensada de imediato pela aquisição de outras idéias-fôrça, condicionadoras da ação grandiosa dos heróis e de atitudes sistemáticas e inflexíveis do homem comum, no plano da construção política.

Não há, porém, nas história, situações definitivas. A história representa mesmo um terreno em que tudo se encontra em permanente *devenir*.

Assim, a intensificação gradativa das correntes de comércio dentro da Europa e nas rotas marítimas do Mediterrâneo teve como consequência suscitar o aparecimento das chamadas *ciudades livres*, habitadas principalmente por mercadores e artesãos. Essas populações urbanas desvencilharam-se da subordinação devida aos senhores dos castelos e elaboraram para as respectivas comunidades um estatuto vivencial próprio, de características para-democráticas.

O surgimento da arma de fogo tornando os castelos vulneráveis e as guerras muito onerosas para ser sustentadas por particulares contribuiu, de outro lado, para que os monarcas assumissem de novo o controle absoluto de largos territórios.

Centralizou-se, assim — e hipertrofiou-se — uma vez mais, a autoridade política instaurada dentro das fronteiras nacionais dos diversos países. E' aí que vamos encontrar o que pode ser chamado a origem imediata do Estado Moderno.

Esse processo, na sua primeira fase, resultaria no absolutismo monárquico, caminho do despotismo, sempre indesejável. Mas, o abuso cometido por um poder político acaba gerando — ainda que em termos de longo prazo — o processo corretor que se faz necessário, para restabelecer o equilíbrio.

Foi assim que, premidos pelas circunstâncias, sentindo-se inseguros nos respectivos tronos, os reis acabaram por aceitar a idéia (a conquista custou, aos povos, sangue e tempo) de que não deveriam tributar os respectivos súditos sem a anuência deles. Surgiram então o que em alguns países foi chamado de *Côrtes Gerais*: a primeira manifestação de presença do Parlamento, ou seja, desse órgão que após uma acidentada evolução viria constituir-se na peça mestra do Estado Moderno.

Cabe neste ponto uma referência ao princípio da divisão de poderes, formulado no século XVIII por Montesquieu. O poder não deveria ser considerado em termos unitários como o admitiram nas sociedades antigas. Seria tripartido. E cada um dos três ramos — *Executivo, Legislativo, Judiciário* — embora sujeito à observância das leis do país, possuiria plena independência de ação.

E' verdade que êsse princípio do Montesquieu, passível hoje de algumas restrições, -- à luz da experiência histórica — deve ter correspondido, à época de sua enunciação, a uma necessidade. Ou seja: à necessidade de garantir o equilíbrio e a autolimitação da autoridade, à custa de uma combinação engenhosa de esferas de competência entre vários titulares e órgãos. O que está fora de dúvida é que o princípio da divisão de podêres foi inserido praticamente em todos os sistemas políticos vigentes no mundo ocidental e vem prevalecendo, pelo menos em teoria, até hoje.

Vistas as coisas, porém, com objetividade, não será difícil constatar que o certo da efetiva hegemonia política foi ficando e de algum modo ainda está nas mãos do Executivo (com o qual mantém-se estreitamente associado, em tôda parte, o Poder Judiciário). Quanto ao Poder Legislativo, é forçoso reconhecer que o seu papel ficou limitado, por séculos, à simples tarefa subalterna de exercer vigilância — uma vigilância relativa — sôbre a ação dos agentes do Executivo; ou a essa outra tarefa, algo mais nobre, de lançar e selecionar valores para os postos de comando político, em geral.

Todavia, essa situação começou a mudar depois da Primeira Grande Guerra. O mundo havia deixado de ser aquêlê mundo calmo que realmente existiu entre o fim da guerra de 70 e o eclodir da Conflagração Mundial, em 1914 (la belle époque...). A guerra destruiu cidades, forçou deslocamento de populações como até então nunca ocorrera igual sôbre a face da terra (pelo fato mesmo de ser novo o fato da concentração demográfica, uma decorrência da revolução industrial e dos progressos alcançados pela medicina preventiva). O sistema da exploração imperialista-capitalista dos demais continentes, por algumas metrópoles européias, começou então a ruir. Alguns parques industriais europeus perderam os mercados e o fornecimento de matéria-prima a preço vil. Sobrevieram, com isso, o desemprego e a fome em determinados países do Velho Continente. Milhões de mulheres chamadas ao exercício de atividades até então privativas dos homens não se mostraram dispostas a ceder a êstes os empregos que vinham ocupando, ao ocorrer a desmobilização. Desenvolveram-se as novas técnicas de comunicação — grande imprensa, telégrafo, telefone, rádio — concorrendo para unificar as reações psicológicas dos povos, frente a problemas nacionais ou internacionais. Ocorreu, por tôda a parte, o fenômeno que o genial espanhol Ortega y Gasset conceituou como um processo de "massificação". As massas emergiram como forças dentro das fronteiras nacionais, desvinculadas dos compromissos culturais que as manteriam em obediência à autoridade constituída, transformando-se em ameaça à velha ordem. O sistema capitalista vinha mostrando-se incapaz para a tarefa de reorganizar o mundo. Explodiu a crise de 29; chegou a Segunda Grande Guerra.

No quadro político de cada país, todos êsses fatos não tardaram a produzir uma determinada consequência: a incontrastável valorização do Poder Legislativo.

Os executivos, sempre tão ciosos do exercício singular da autoridade, tiveram, êles mesmos, certo interêsse em repartir com o Poder Legislativo a responsabilidade das decisões. Seria, talvez, um simples recurso emergencial

para granjear maior soma de estabilidade face às multidões cada vez mais impacientes e mais violentas. O que nos interessa, porém, é o fato em si mesmo.

Iniciar-se-ia assim um processo, ainda em pleno desenvolvimento, que iria colocar o órgão depositário supremo do Poder Legislativo em cada país — o Parlamento — no centro da respectiva vida nacional. Acrescente-se ainda que o Estado vem, há algum tempo, evoluindo abertamente para o intervencionismo na área econômica (a alusão ao intervencionismo estatal não tem aqui objetivos polêmicos; não se trata de ser contra ou a favor dêle, mas, apenas, de constatar o apêlo generalizado feito às técnicas intervencionistas: o que equivale a incluir tal fato no rol das tendências já afixadas na própria tela da história moderna).

Isso vem a significar que surgiu a necessidade de legislar em minúcia, numa série de setores que antigamente escapavam, em princípio, às preocupações ordinárias do legislador. A função de legislar passou a exigir de seus executores não mais, apenas, aquêle conhecimento teórico dos instrumentais doutrinários e dos surrados conceitos livrescos aplicáveis a tudo, para dêle exigir conhecimentos outros, variadíssimos, relacionados praticamente com todos os campos da experiência humana.

Além das chamadas tarefas de rotina têm os parlamentos contemporâneos, cada vez com freqüência maior, de atender a problemas outros que estão no centro de situações excepcionais de crise (econômicas e sociais) e que exigem remédios prontos e seguros. São decisões, seria quase dispensável lembrar, de grande importância política e que não poderiam de modo nenhum — sob o risco de comprometer até mesmo a estabilidade das instituições — partir do empirismo ou da improvisação.

Na suposição de que já logramos, de algum modo, caracterizar a existência do problema, podemos formular a seguinte indagação:

— Como está o Poder Legislativo se comportando na contingência nova?

Esta pergunta poderia ser respondida dizendo-se, inicialmente, que o Poder Legislativo está se comportando de um modo diferente, de país para país. Poder-se-á mesmo dizer que nos países de nível mais alto de desenvolvimento a evolução das estruturas internas dos órgãos do legislativo no sentido de as adequar ao trato problema novos foi e está sendo muitíssimo mais rápida do que nos países ainda em estágio inferior de desenvolvimento. Nesses últimos (entre os quais, infelizmente, se encontra o Brasil) trava-se ainda um debate acadêmico em torno da *conveniência ou não* de modernizar-se a infra-estrutura dos parlamentos...

O problema consistiria principalmente no fato dos teóricos da democracia não terem até hoje admitido a idéia de estabelecer condições restritivas (além das elementares) à elegibilidade aos cargos do Executivo ou do Legislativo. Em princípio, para alguém candidatar-se a qualquer cargo eletivo, num país qualquer, basta que êsse alguém seja eleitor. É a consequência inevitável dêsse estado de coisas é a composição heterogênea dos parlamentos, inclusive com a predominância do elemento desqualificado

para o trato dos complexos problemas de natureza política e de natureza administrativa.

Vamos explicar melhor o sentido da expressão "desqualificado" que acaba de ser mencionada.

A expressão pode parecer descabida, considerando-se existirem hoje, em todos os parlamentos do mundo, (o brasileiro, entre êles) pessoas ilustres que exerciam e que exercem, fora dêle, as mais variadas profissões (advogados, médicos, engenheiros, dentistas, sacerdotes, compositores de música, professores universitários, artistas de arte cênica, etc.). Seriam essas pessoas, então as indispensáveis fontes de informação e de apoio para a ação onívota que os parlamentos se vêem na contingência de desenvolver.

Logo veremos que a coisa não é tão simples quanto parece. A opinião de um médico-parlamentar, relatando um projeto que fixa linhas gerais para uma política de saneamento a ser desenvolvida em determinada região, pode ter uma grande importância, pelo que encerra de elemento esclarecedor no assunto, mas, não significa, por si mesmo e necessariamente, a última palavra sobre o problema proposto.

Qualquer projeto de lei encerra um aspecto técnico específico, mas, esse aspecto técnico será apenas um breve segmento dentro da medida maior do próprio assunto. O painel de fundo e a base sobre os quais se desenvolvem e se assentam os dispositivos de uma lei são sempre tessituras em cuja composição entra uma conceituação em termos sociológicos, visível ou invisível, dos problemas. Isso implica em dizer, *primeiro*, que o parlamentar deveria possuir uma larga e sólida cultura geral, além da — eventual — cultura especializada (são muito comuns os casos em que êle, o parlamentar, não possui nem uma nem outra), e, *segundo*, que soubesse manejar com um satisfatório desembaraço certos conceitos correntes de Direito Público Constitucional e Direito Administrativo, de Economia, Sociologia, Ciência Política e Ciência da Administração. E, ainda mais, que dominasse como um verdadeiro *expert* todos os segredos, tôdas as sutilezas da tecnologia legislativa, achando sempre o revestimento formal adequado para cada iniciativa cuja conveniência pareça impor-se pela força do interesse público.

Ora, convenhamos que isso não será fácil conseguir-se, a não ser que os mandatos legislativos fôssem longos e comportassem uma completa especialização preliminar de seus desempenhantes. Mas, a tendência é precisamente para o sentido contrário. Os mandatos legislativos são cada vez mais curtos porque está no próprio espírito da democracia encurtá-los.

Estando as coisas nesse pé, é oportuno perguntar, como se saem os legisladores das situações embaraçosas a que são levados freqüentemente. De duas maneiras. Ou pela improvisação, pela demagogia de gabinete (a nosso ver, muito mais perniciosa ao interesse público do que a outra demagogia — a *clássica*), ou pelo expediente de recorrer, em caráter mais ou menos reservado, a determinados secretários, ou a algumas fontes de informação.

Esse apêlo é em caráter mais ou menos reservado, explicamos, pelo fato mesmo de não haver ainda entre muitos parlamentares a necessária

compreensão para o sentido de honestidade e de indiscutível conveniência caracterizadores de tal iniciativa. Ainda prevalece em países como o Brasil, continuamos, a errônea idéia de que do momento em que os parlamentares admitem colaboradores diretos no seu trabalho estarão abdicando parcela substancial de suas prerrogativas, alienando mesmo uma fração da respectiva esfera de competência, decorrente do mandato em cujo exercício se encontram.

Ora, nada disso se dá. E não se dá porque não é o técnico que comanda o parlamentar, mas, é o parlamentar que solicita o trabalho do técnico e que utiliza o resultado dêsse trabalho, com o fim exato de atingir em nível de segurança maior suas próprias metas de ação política na situação hipotética que configuraremos (na parte final dêste trabalho veremos como tudo isso que acaba de ser dito corresponde aos fatos).

Não saíamos, porém, da linha central de nossas considerações. Em alguns países cujos povos se definem pelo senso prático com que se comportam em todos os terrenos, não tardou a surgir a idéia de incorporar o auxiliar qualificado do representante à própria máquina infra-estrutural dos parlamentos. Surgiu então o *assessor parlamentar*. E sempre que dois ou mais assessôres trabalham dentro de um setor revestido de determinadas características de fundo e de forma e inserido entre os demais serviços auxiliares da respectiva câmara — deixa de haver *assessôres*, para haver *Assessoria*.

Assessoria vem a ser, assim, aquilo que poderíamos chamar o órgão caracterizador do estágio mais avançado já conhecido no processo de aperfeiçoamento — nos rumos da tecnização progressiva — que vem marcando a evolução estrutural interna do Poder Legislativo, em diversos países do mundo ocidental.

Para que um serviço existente numa câmara possa realmente ser definido — e tenha possibilidades de funcionar — como *Assessoria Técnica*, precisará êle revestir-se de um certo número de condições. Estariam entre elas as seguintes, que consideramos fundamentais :

- I — Dispor de autoridade ;
- II — Estar livre de subordinações administrativas nos baixos escalões, sujeita apenas à Mesa da respectiva Câmara ;
- III — Contar com os serviços subsidiários, complementares (documentação, pesquisa externa, mecanografia, etc.) ;
- IV — Possuir pessoal habilitado, em ótimo nível de remuneração, para todos os tipos de tarefa a executar ;
- V — Ser dirigido por um chefe que reúna as imprescindíveis e especialíssimas qualidades para o exercício da função.

Vamos examinar isoladamente cada uma dessas condições apontadas. Em foco o item I. É preciso que o diploma legal que instituiu a *Assessoria* confira a ela plena autoridade, a ser exercida dentro de uma faixa necessariamente definida — porque é com essa autoridade que ela irá evitar a subalternidade (em outra situação quase certa) aos desejos pessoais dos parlamentares ou ao capricho daninho dos burocratas categorizados da Casa.

Nessa autoridade está compreendido também o reconhecimento de uma área de competência promocional. Em outras palavras: a Assessoria deve funcionar no Legislativo não apenas como órgão de consulta — atendendo a solicitações específicas que lhe são encaminhadas — mas, como órgão empenhado na integração permanente de conhecimentos, como laboratório de estudos visando o constante equacionamento dos pequenos e grandes problemas nacionais, para a própria motivação das bancadas (regionais ou partidárias) ou dos parlamentares, isoladamente.

Agora, o segundo item. Pela natureza de suas funções a Assessoria não pode estar subordinada administrativamente a chefes de serviço de mentalidade burocrática — porque isso comprometeria, em princípio, sua liberdade de ação, fator precioso de sua eficiência. Burocratas (com a obsessão estreita do formalismo e do horário), dificilmente entendem o regime de trabalho que se faz necessário à produtividade do técnico. Mas, é claro que a Assessoria não poderia ser um organismo desligado de qualquer obediência dentro de uma casa do legislativo, pois isso fugiria à lógica das coisas. É natural, assim, que consideremos a conveniência de subordiná-la, em linha reta, à própria Mesa da respectiva Casa legislativa.

Vejam os item III. Para realmente poder funcionar, a Assessoria precisa contar com toda uma série de fatores de apoio. Em primeiro lugar, devem seus técnicos dispor de um local de trabalho tanto quanto possível preservado do burburinho permanente que costuma lavrar nas dependências das câmaras (sejam elas municipais, estaduais ou federais). Em segundo lugar, deve a Assessoria contar com serviços próprios de mecanografia, de microfilmagem, de coleta de dados, além de biblioteca e arquivo. E seria desejável ainda que editasse uma revista de estudos — ou algo parecido — espelhando sua atividade investigadora e concluidora, exercida dentro da dinâmica dos problemas de interesse geral.

Ao item IV. É um ponto de alta importância. Consideremos, como exemplo ilustrativo, a mais moderna aeronave em uso no Brasil, presenteemente: o chamado *Super Constellation*. Imaginemos uma dessas esplêndidas máquinas de voar com os tanques cheios de combustível, com os quatro motores e todos os instrumentos de vôo testados e em condições perfeitas de funcionamento. Com tudo isso, é óbvio que o gigante não sairá do chão (e se sair será para o incêndio e para a catástrofe inevitável) se os seus comandos forem entregues a uma tripulação de ineptos. A mesmíssima coisa pode acontecer com a Assessoria; quando mal entregue ela não funciona, atrapalha o processo legislativo e logo se desmoraliza.

A esta altura caberá uma pergunta. Quais serão as qualidades desejáveis num assessor? Sem pretendemos estar esgotando o assunto, opinariamos que reconhecemos pelo menos a existência de duas categorias básicas de assessôres (cada uma delas exigindo um processo especial de recrutamento):

I — assessôres de ação horizontal;

II — assessôres de ação vertical.

O assessor de ação horizontal é o assessor pròpriamente dito. Êle deve possuir antes e acima de tudo alto bom senso e uma ampla cultura geral. E' o estudioso dos problemas na sua globalidade, na sua linha histórica e no plano em que cada um dêsses problemas se situa dentro da legislação já existente e em relação às próprias instituições político-administrativas do país.

O assessor de ação horizontal, diremos ainda, é o auxiliar imediato do legislador na condução de uma determinada ação parlamentar. Fazendo mesmo u'a má comparação, aplicaríamos a êle a expressão corrente no rádio e na televisão — êle é algo parecido com um *animador de programas*. Êsse assessor não precisa e não deve mesmo especializar-se em coisa alguma, porque aquilo de que carece é de uma aguda capacidade para discernir em qualquer assunto, o que em outras palavras talvez significasse uma certa habilidade circense que o ajudaria a cair sempre *de pé*, sôbre qualquer terreno...

Mas, há sempre problemas de minúcia, problemas de especialização, no mundo de qualquer assunto geral. Determinado projeto de lei relacionado com a industrialização pode exigir a certa altura, do legislador, um conhecimento em profundidade, digamos, dos processos ora empregados para o tratamento do urânio. O que fazer? Recorrer ao assessor de ação vertical, respondemos, que no caso imaginado seria, provàvelmente, um profissional especializado nas técnicas de beneficiamento do urânio.

O assessor de ação vertical é um especialista e quem fala em especialista fala em trabalhador intelectual capacitado para dar a chave solucionadora de problemas *exclusivamente* num determinado setor e às vêzes, apenas, sôbre um único ponto dêsse setor. Trata-se de um técnico utilíssimo, por vêzes indispensável, poderá ser em alguns casos mais bem pago do que o assessor de ação horizontal (porque é um profissional mais raro e mais procurado no mercado de trabalho) porém, não deverá em hipótese nenhuma assumir as responsabilidades de condutor e coordenador dos trabalhos desenvolvidos em tôrno de uma determinada proposição legislativa, em *tôdas as fases de seu encaminhamento*.

O especialista geralmente deforma e distorce os problemas, pois, não os pode ver senão através das lentes de sua especialidade. Para ilustrar o que acabamos de dizer, lembraríamos que a visão que o humanista geralmente obtêm dos problemas estudados através da macro-análise econômica é muito mais equilibrada do que a obtida pelo economista profissional, dono de conhecimentos técnicos setORIZADOS de alto valor. O humanista visiona os problemas não perdendo de vista, inclusive, seus aspectos sociais, históricos, religiosos e políticos — e quando êle sugere um rumo, êsse rumo não partiu apenas de uma teoria ou de uma doutrina de gabinete, mas, de tôda uma realidade conjuntural e de um quadro vivo. O especialista, ao contrário, sô raciocina em têrmos abstratos de ciência pura e, por isso mesmo, está inabilitado para ciceronear por conta própria o legislador (êste correria o risco de abalar o seu conceito de parlamentar, desde o momento em que esposasse teses ou assumisse posições vinculadas exclusivamente ao aspecto técnico dos problemas).

Finalmente, o último item. Para a eficiência da Assessoria é imprescindível a presença de um chefe capaz. E em que termos se medirá essa capacidade? Em primeiro lugar, êsse chefe deverá ser o mais qualificado assessor de ação horizontal existente no grupo e será bom, também, que seja o mais velho. Em segundo lugar, deverá ser um hábil manipulador das técnicas de relações humanas e de chefia, para firmar a sua autoridade sobre o grupo e dêle obter um máximo de produtividade. Em último lugar deve ser alguém que se recomende pelas suas qualidades morais, que irradie respeitabilidade, exatamente para que, merecendo a admiração de todos, empreste ao próprio órgão que dirige um halo de segurança, melhor diríamos de confiança geral, indispensável ao êxito da própria atividade.

* * *

Para melhor compreendermos, aliás, a exata importância dessas cinco condições sobre as quais acabamos de discorrer é preciso levar em conta o papel mesmo reservado a uma Assessoria instalada junto a um setor do Legislativo, vistas as coisas de um outro ângulo. A Assessoria deverá ser, junto ao Poder Legislativo, em condições muitíssimo mais precárias de pessoal e de aparelhamento, o mesmo que toda a máquina da administração pública representa junto ao Executivo.

Essa máquina é, na verdade, toda ela, uma vasta e complexa Assessoria em que se apoia o Executivo para comandar a vida nacional.

Acontece que o Legislativo não pode aceitar passivamente êsse comando. Compete a êle, pelo menos, dialogar com o Executivo e, se nesse diálogo êle se baseasse em dados ou interpretações colhidas nos redutos administrativos dependentes do próprio Executivo, tal diálogo seria uma farsa. A Assessoria do Legislativo pode e deve recorrer às fontes de informação do Executivo, mas, precisa estar habilitada a aferir tais informações, bem como a manipulá-las sob orientação independente.

Na mecânica político-administrativa, acrescentamos, nem sempre são coincidentes (em particular nos países de regime presidencialista), os interesses dos poderes Executivo e Legislativo. E se êsse último não deseja arcar sozinho com a responsabilidade dos erros cometidos pelo Governo deixando a glória exclusiva dos acertos ao Executivo, é preciso que se arme e se prepare para interferir no processo em que ambos os poderes são partes interessadas, com plena objetividade e indiscutível embasamento.

III — UM ASSESSOR LEGISLATIVO EM AÇÃO

Vamos configurar agora uma situação que poderia ser real. Vejamos, dentro dela, como agiria o assessor. Como a nossa Câmara dos Deputados ainda não tem Assessoria, a idéia de um assessor prestando colaboração individual a um parlamentar é a que mais se aproxima da possível realidade.

Ao assunto, pois. O deputado João tem a sua base eleitoral mais importante em populações operárias ligadas ao parque industrial urbano de alguns municípios fluminenses.

De há muito preocupava-se o parlamentar citado com o chamado problema social. Homem de classe média, independente, vivendo de profissão liberal, sempre meditou sobre a chocante desigualdade de nível de vida entre as classes: o que se passa no setor das indústrias, em particular. Nunca aceitou, como fato natural, o contraste entre os lucros vultosos de algumas empresas industriais e o regime de escassez e de limitação em que viviam seus trabalhadores. E' verdade que industriais também havia que adotavam, espontaneamente, uma orientação mais humana e mais cristã no tratamento dispensado aos colaboradores, mas, constituíam exceção. E o que o Estado tem a fazer, portanto, é estabelecer obrigações rígidas — frente aos respectivos empregados — para todos os detentores do capital.

O deputado João acabou de reeleger-se, participando de uma intensa campanha eleitoral. A bandeira que mais alto agitou nessa campanha foi a promessa formal de que se empenharia a fundo na tentativa de forçar no Congresso, até onde pudesse — a regulamentação do disposto no artigo 157, inciso IV ("participação obrigatória e direta do trabalhador nos lucros da empresa, nos termos e pela forma que a lei determinar").

Na sua primeira semana de exercício do mandato chamou um seu antigo amigo e colaborador — homem voltado, por vocação, para o estudo dos problemas sociais — e disse a êsse parceiro.

— A empresa é esta. Vejamos como será possível levá-la, da melhor maneira, à vitória final.

O assessor aceitou a tarefa e prometeu sugerir um esquema inicial, ao fim de um prazo mínimo de 15 dias. Êsses 15 dias êle os utilizou inventariando e catalogando as iniciativas já tomadas até o momento com aquêlê mesmo fim. Observou sobretudo os fatores que, nos diferentes casos, mais pareceram concorrer para a paralisação verificada no andamento do respectivo projeto.

Depois procurou, com a maior pressa possível, tomar conhecimento de todo o material, contendo estudos e debates sobre o assunto, existente no país. Passou em revista a seguir o quadro econômico e social do Brasil. Observou, principalmente, a descontinuidade que se verifica no mesmo. As variações de renda *per capita*, as manchas de prosperidade encontradas em algumas zonas e o negro subdesenvolvimento que marca as demais.

Possuidor, assim, de uma série de dados gerais sobre a questão, mas, ainda sem firmeza para fixar um rumo, resolve visitar dois velhos mestres de sua confiança, um respeitável professor de Economia Política e um catedrático de Direito Público Constitucional.

Não foi a êles, naturalmente, para aceitar passivamente a opinião que emitissem, mas, interessado nessa opinião — pela honorabilidade e pelos méritos pessoais dos que iriam dá-la — como elemento ilustrativo para seu próprio roteiro.

O financista discorreu longamente, concluindo por contra-indicar uma iniciativa como a que se pretendia tomar. Entre outras coisas argumentou que o que se precisa antes de tudo fazer no Brasil é estimular a capitalização;

determinar a pulverização dos lucros seria, exatamente, enfraquecer o nosso processo capitalista e comprometer a possibilidade de novos investimentos.

A opinião do jurista foi mais curta, mais incisiva. Achou êle que em vista mesmo da existência do dispositivo constitucional, não haveria — do ponto-de-vista do Direito e da Legislação — obstáculos intransponíveis à regulamentação desejada.

O assessor foi, então, para o seu gabinete de trabalho e reexaminou, levando em conta inclusive a opinião dos mestres consultados, tudo o que havia collido em diferentes campos sôbre o assunto.

A coisa era mais complexa do que parecia. Homem de escrúpulos e não desejando colocar mal seu amigo parlamentar, não toma imediatamente a iniciativa de redigir um anteprojeto de lei. Resolve preparar um trabalho (que não chegou a dez páginas dactilografadas) fixando o quadro geral e apresentando, no fim, uma enumeração de pontos que, a seu ver, não deveriam ser contrariados pelo projeto de lei.

Com êsse material em mão foi conversar com o parlamentar que, por sua vez, havia também enriquecido um pouco sua experiência pessoal sôbre o tema. Então discutiram, trocaram idéias — não significando isso uma resistência do parlamentar à opinião do técnico — e fixaram três ou quatro pontos que deveriam ser resguardados na proposição.

O assessor elaborou então o anteprojeto de lei e, obedecidas as normas regimentais, foi êle encaminhado à Mesa, pelo deputado João. A Mesa, providenciada a publicação da proposição, enviou-a à Comissão de Constituição e Justiça.

Poderosos grupos econômicos (através de seus próprios assessôres ou de funcionários do Legislativo pagos para manter os ditos sempre informados do que lhes possa interessar) entram em campo, articulam-se com o Presidente da Comissão (antigo advogado de um poderoso consórcio industrial) e êsse parlamentar logra fazer relator do projeto um deputado conhecido pela morosidade e pelo desinterêsse com que se desincumbe de tarefas cessa ordem.

O autor da proposição resolve então promover uma repercussão popular para a mesma. Encomenda um estudo longo ao assessor (já então em condições de fazê-lo) e com êsse estudo faz uma conferência sob os auspícios de uma Confederação Nacional de Trabalhadores. A seguir, organiza e é a principal figura de uma mesa-redonda na televisão, sôbre o assunto. A opinião publica vai tomando posição. Os grupos de pressão compreendem que será preciso adotar outra tática; não adiantará mais a técnica protelatória ou a sabotagem silenciosa.

O relator da Comissão de Justiça, instado de diversas maneiras, acaba opinando pela constitucionalidade do projeto; seu parecer é aprovado pela Comissão. A grande batalha seria na próxima etapa, na Comissão de Economia. A fina flor da plutocracia do país estava ali representada.

Cotizam-se então duas fortíssimas confederações patronais e encomendam, à base de Cr\$ 1.000.000,00, um extenso parecer contrário ao projeto. A encomenda é entregue a um professor-medalhão, absolutamente comprometido com os interesses de um setor de capital estrangeiro ramificado no país. Esse parecer é publicado, como matéria paga, em todos os grandes jornais do Rio e de São Paulo.

O Deputado João logo compreende o que se prepara contra o projeto na Comissão de Economia e articula, com alguns colegas, a contra-ofensiva. O assessor faz então um novo levantamento de dados; procura enumerar o que representa, em termos percentuais, a despesa de uma série de indústrias do sul do país com a remuneração da mão-de-obra. A enunciação desses dados quando se discutisse na Comissão de Economia o parecer do relator poderia alterar profundamente o rumo dos fatos. Nada adiantou, porém, porque, como se esperava, foi aprovado o parecer contrário, apresentado pelo relator.

Achou-se, então, que também deveria ser ouvida a Comissão de Serviço Público, porque estava prevista a inclusão do elemento-trabalhador vinculado aos serviços industriais do Estado, nas vantagens da participação.

A luta prossegue ativa, com altos e baixos, os grupos de pressão sempre generosos nas despesas.

O projeto é a seguir enviado a plenário, para primeira discussão. Vai com um parecer favorável da Comissão de Constituição e Justiça e pareceres contrários das comissões de Economia e de Serviço Público. O assessor prepara um discurso que deverá ser lido ou repetido de memória pelo deputado João, quando êle subir à tribuna para defender o seu projeto. Esse discurso ocupa-se, principalmente, em fazer um estudo comparativo da condição em que vive o trabalhador no Brasil e nos demais países do mundo livre tidos como padrões de organização. O assessor prepara igualmente uma série de apartes de apoio a serem dados por um segundo parlamentar, também interessado no êxito do projeto. E estuda ainda, com a maior atenção, os pareceres contrários, oferecendo ao deputado João os argumentos que lhe parecem mais indicados para anulá-los.

* * *

Bem, mas aqui paramos nós. Cremos haver dado de algum modo a idéia do que cumpre a um assessor parlamentar fazer no desempenho de seu ofício, sempre que trabalha sozinho, ligado diretamente ao congressista. Se trabalha integrado numa Assessoria a conduta já deverá ser outra, porém, isso também já é outra história.

O assessor deve funcionar, em suma, como um técnico-fundamentador, um retificador e, cumulativamente, como uma espécie de estrategista da ação do parlamentar.

AUTORES CONSULTADOS

Com as obras, cujas denominações compõem a lista abaixo, estão relacionados todos — ou pelo menos quase todos — os conceitos emitidos no pequeno trabalho ora apresentado.

Achamos necessária a citação de bibliografia, em ocasião como esta, ainda mesmo que as fontes não apareçam citadas, uma por uma, em conexão com as respectivas partes do texto que cada uma delas fundamenta (teríamos feito isso se houvésemos redigido este modesto estudo em condições ideais de tempo e de tranqüilidade mental). Acreditamos todavia que a simples enumeração de algumas obras que representam, no caso específico em tela, o roteiro de leituras anteriores agora utilizado pelo empreendedor para ferir o tema — documentam o esforço, que achamos imprescindível demonstrar, no sentido de que se deseja emprestar o máximo de autenticidade ao texto. Eis os autores:

BALEEIRO, Aliomar — *Uma introdução à ciência das finanças* (I e II volumes). Revista Forense. — Rio (1955).

FERRERO, *Giulielmo* — *O poder*, (os gênios invisíveis da cidade). — Irmãos Pongetti — Editôres. — Rio (1945).

GUERRIRO RAMOS, Alberto — *Introdução crítica à sociologia brasileira* — Editorial Andes Limitada. — Rio (1957).

MAC IVER, Robert — *A democracia e os problemas econômicos* — Editora Civilização Brasileira S. A. — Rio (1955).

MAC IVER, Robert — *O Estado*. — Livraria Martins Editora. — São Paulo (1945).

MESQUITA, Luciano — *O Congresso*. — (seu destino de utilidade). — in "Revista do Serviço Público". — (editada pelo D.A.S.P., número de abril de 1957). — Rio.

OLIVEIRA VIANNA, Francisco José de — *Instituições políticas brasileiras* (I e II volumes) — Livraria José Olímpio Editora. — Rio (1949).

OLIVEIRA VIANNA, Francisco José de — *Problemas de organização e problemas de direção* (o povo e o governo). — Livraria José Olímpio Editora. — Rio (1952).

ORTEGA Y GASSET, José — *La rebelión de las masas* — Espasa Calpe Argentina, S.A. — Buenos Aires (1939).

SEIGNOBOS, Charles — *História da Civilização Européia* — Livraria José Olímpio Editora. — Rio (1939).

TOYNBEE, Arnold — *Acivilização posta à prova*. — Companhia Editora Nacional. — São Paulo (1953).