

O CONGRESSO

(Seu Destino de Utilidade)

LUCIANO MESQUITA

INTRODUÇÃO

"De qualquer maneira não é no passado inexistente que deveis procurar elementos de direção." — GILBERTO AMADO — *Oração aos Jovens Diplomatas* — pág. 190 — M.R.E. — 1957.

"Porém, no momento, o Brasil necessita de precisões. Seus artistas, seus técnicos — assim como os jovens que se aparelham — têm que ser sinceros e objetivos. Têm que se alhear do ruído das fanfarras e se preparar para servir." — MARCELO ROBERTO, in "Correio da Manhã", 1.º caderno, de 24-3-1957.

1. PALAVRAS INICIAIS

COM êste trabalho vimos saldar velho e fascinante compromisso, qual seja o de escrever sobre o Congresso, relacionando-o com a democracia e a administração, na democracia. Mas, só agora, entretanto, quando realmente nos decidimos a cumpri-lo, foi que vimos a quanto nos comprometêramos.

Não é fácil escrever sobre o Congresso. Fácil é falar mal dêle. Fácil é negá-lo, ou, simplesmente, exaltá-lo à maneira antiga, sem a preocupação de interpretá-lo tendo como propósito refortalecê-lo. Dizer o que êle representa ou vale nos dias presentes, aferindo-o sob o ângulo da eficiência, é caminhar sobre areia movediça; pois de fato o Congresso escapa a medições dessa natureza. Êle é muito mais que uma organização a partir de critérios administrativos. Nêle configura-se — e para êle converge — todo o sentir político da nacionalidade.

Por detrás da cena, aparentemente descosida; onde, algumas vêzes, deixamo-nos colhêr por doloroso sentimento de espanto, confusão ou desgosto, há, invariavelmente, uma poderosa máquina, pejada de tradições, mas nem por isso ineficaz se encarada à luz da coordenação política. Sob êsse aspecto é até surpreendente a sensibilidade de que é portador o Congresso.

Por que, então, perguntamos, essa desconfiança em tôrno do trabalho do Congresso? Êle falha, quando examina e enfrenta os problemas nacionais de grande porte? Êle os examina e enfrenta com menor dose de espírito público

que o Executivo? Na Administração sempre se faz melhor que no Congresso se faz?

Antes de responder a tais indagações — o que tentaremos fazer no texto da interpretação a que nos propomos — parece-nos importante assinalar, desde já, que o Congresso — como de resto acontece em todos os recantos do mundo — é o alvo preferido da demagogia e da brutalidade de todos os tempos; pois, na verdade, êle, ao contrário de tudo o mais que diz respeito ao Estado, ao Governo e à Administração, é um *campo aberto*.

Lá estão os representantes e, por trás dêles, acicatando-os, estão os partidos; os quais, por sua vez, são pressionados por essa imensa rêde dos chamados interesses sociais, contraditórios entre si se encarados sob os ângulos dos diversos setores que os compõem. Lá estão os homens da imprensa, do rádio e da televisão, êsse novo poder já por muitos assinalado. Lá estamos nós, seus funcionários e, lá estão, também, tôdas essas misteriosas figuras que diariamente vemos perلustrar seus corredores, cavalheiros que nunca sabemos o que fazem e o que desejam; pois, não são representantes, não são homens da imprensa e nem funcionários. Lá estão os pedintes de tôdas as espécies, pessoas humildes em busca de humildes soluções; pessoas importantes em busca de soluções nem sempre importantes. Lá, rondam e diariamente circulam, idealistas, inconformados, ambiciosos, intrigantes, desajustados ou meros agitadores de copo-d'água. Por lá perpassam os sopros das mais sórdidas ou ingênuas intrigas e, lá, acotovelam-se seculares ódios ao lado de não menos seculares virtudes.

O Congresso não é, pois, uma repartição, uma agência do governo. É muito, muitíssimo mais do que isso e, daí, a sua grandeza e a sua fragilidade. Daí também, o incrível poder que nêle pode ser surpreendido ou dêle poderá ser sacado.

Êle é sem a menor dúvida — e por pior que seja — para usarmos uma expressão de GALLOWAY — “a cidadela central da Democracia”, (1) pois, a sua morte, ou o seu enfraquecimento, correspondem sempre à morte ou ao enfraquecimento daquela na vida de qualquer povo onde a mente democrática tenha alguma vez florescido.

A êle não se despreza, teme-se, quando a ambição do poder que nos anima é sempre maior que o nosso respeito à liberdade alheia.

* * *

Com essas considerações estamos querendo dizer que o Congresso deveria ser diferente; isto é, deveria transformar-se num *campo fechado* e, como tal, trabalhar em silêncio e segrêdo, a portas fechadas, distanciado da opinião pública, acima das pressões e contrapressões dos grupos sociais? Não. Seria negar a sua íntima natureza. Seria furtá-lo a seu destino. Seria negar-lhe a finalidade.

(1) GALLOWAY, GEORGE B., *Congress at the Crossroads* — Thomas Y. Crowell Company — New York — 1948.

O que estamos querendo é, apenas, preparar o espírito do leitor para a compreensão de sua especial natureza, procurando justificar, desde logo, a razão pela qual julgamos indispensável o seu fortalecimento para reforçar-se justamente nisso que é — um *campo aberto* — dentro do qual a opinião pública ecoe e a discussão das tendências sociais seja realizada como mandam os preceitos de liberdade, pela ampla sustentação de teses as mais estranhas entre si, para que dela possamos inferir a *policy formulation* reclamada pelas questões nacionais.

2. ANOTAÇÃO EM TÓRNO DE GRANDES TEMAS

Falar em tórno de grandes temas é, na quase infinidade dos casos, propor-se a dizer banalidades, a repisar chavões, ou a repetir mal, o que bem já se disse. E, pior do que tudo, é propor-se a magoar os grandes temas.

Pensasse assim a maioria dos que se propõem a escrever, teríamos por certo, apenas, uma seleta bibliografia a respeito dos mesmos, não andando a abarrotar as estantes do mundo tanta vã filosofia. Mas, há sempre um *mas*...

Perguntamos a nós mesmos, por diversas vezes, se poderíamos enfrentar o "problema Congresso", sem antepor — a tudo quanto procurássemos dizer sobre ele — algo a respeito de tudo quanto, afinal, deu-lhe ensejo, justifico-o, ou o contrário. E, a resposta interior que recebemos, foi: *Não*.

E, *não*, por que? Porque o Congresso é, de alguma forma, o centro de todo um quadro de idéias; representando, na ordem prática, o tóscó instrumento humano para expressá-las realmente. Isto é, para vivê-las.

Não foi sem propósito, pois, que, MANUEL FRAGA IRIBARNE, em seu livro sobre a reforma do Congresso Norte-Americano (2) — do qual nos varemos muito no decorrer desse trabalho — ao tecer algumas idéias sobre a crise de nossos dias, à luz do *direito político*, lembrou, com muita oportunidade, as seguintes palavras de WALDIMIR MONIGHETTI, em seu ensaio *Où en est l'issue*:

"por extraño que parezca en un principio, las tendencias principales de los movimientos históricos de la Humanidad no han conducido casi nunca a los resultados previstos" (pág. 6) Y se pregunta, acrescenta IRIBARNE: "Cúal es, pues, la causa de que la experiencia de una historia multiseular no haya enseñado nada a la Humanidad? Es porque el hombre en su fácil suficiencia, sobreestima demasiado suas propias fuerzas e no cree más que en su experiencia personal, y todavia más aun, porque la naturaleza moral de los hombres es incapaz de modificarse, porque no soporta largos esfuerzos ni tensiones sobre una escala histórica, y porque todos los transtornos, todas las catástrofes, todos los fuegos del éxtasis moral se extinguen más pronto o más tarde sín dejar apenas rastro". (3)

(2) IRIBARNE, MANUEL FRAGA, *La Reforma del Congreso de los Estados Unidos*, Ediciones Cultura Hispanica — Madrid — 1951.

(3) A citação é feita segundo nota n.º 8, p. 4, do citado livro de IRIBARNE.

Palavras estranhas na sua amargura, mas que traçam todo um círculo de explicação a respeito do "menor progresso das ciências políticas face à engenharia", servindo-nos, nesse final, de observação do próprio IRIBARNE. (4)

Preferiríamos dizer — menor utilização — de vez que progresso pode haver sem que resulte, necessariamente, aplicação, utilização. E, no terreno das ciências políticas, talvez, essa utilização assim — que importe no uso de um progresso como, num confronto, dá-se com a engenharia — só tenha sido feita em relação a tudo quanto procurou dizer MAQUIAVEL e, o que é melhor, a despeito dêle, e desde muito antes dêle, o que por si só comprova nada ter o *maquiavelismo* a ver com famoso secretário florentino e, sim, apenas, com a ambição humana.

Mas, prossigamos. Dizíamos que preferiríamos dizer *utilização*. Tínhamos em vista mesmo as amargas palavras de MONIGHETTI citadas por IRIBARNE e por nós transcritas.

Se de fato carece o homem, como tudo indica, de resistência e continuidade no êxtase moral, então, aí está a razão pela qual as revoluções se fazem, os movimentos históricos se realizam, sem que atinjam a seus fins, correndo à conta daquele carecimento, nesse caso, o maior atraso, ou a menor utilização das ciências políticas.

O Congresso, objeto de nosso estudo, se não foi fruto exclusivo desse êxtase a que se refere MONIGHETTI, foi, pelo menos, fruto de um ideário político que poderá, sob muitos aspectos, ser encarado como o resultado de um verdadeiro salto da morte humana em favor da conciliação entre o poder e a liberdade.

Pois, que se pretendeu com a criação de um ente de razão à maneira do Congresso? Pretendeu-se fazer dêle o cadinho para a regulação daquele entendimento. Não fôra isso, não teria razão de ser a *teoria da divisão dos poderes*, espécie de esquema para o controle da ambição de poder e liberdade considerada a liberdade, aqui, como uma ambição em luta contra outra ambição.

E esse propósito foi alcançado, foi realizado? indagamos à maneira do autor de *Où en est l'issue?* Hipócritas seríamos se disséssemos que foi de todo. Diremos até o contrário, pouco, muito pouco desse objetivo foi alcançado, não importando a afirmativa em desfavor à instituição, que, como tal, tem transcendido e superado a humana tendência para o tédio e o arrefecimento.

Como ente de razão, o Congresso ainda está com a sua missão intacta e, nisso, discordamos fundamentalmente de IRIBARNE, que diz haver "*una crise de mission*" (5) em relação às instituições parlamentares.

O que tem havido é a suficiência humana, satisfeita ante a primeira interpretação que lhe deu, ao Congresso, bem como a tudo que com êle se

(4) IRIBARNE, obra citada, pp. 5-6: "Quizá las ciencias políticas han progresado menos que la ingeniería; con todo, aí estan, y tan locura sería pretender ignorar sus conclusiones como intentar gobernar con lo aprendido en los libros".

(5) IRIBARNE, *Obra citada*, p. 43.

relacione: liberdade, poder, democracia, enfim, todos êsses grandes temas (e fatos) dos quais nos aproximamos transidos. Transidos face a deliberada confusão que a propósito dêles vêm tecendo os agentes da mediocridade humana.

Que valem, por exemplo, as conclusões (?) da ciência política em tórno de têrmo como seja *democracia*? Muito pouco, se, isentos, encararmos as democracias. Que valem as conclusões das diversas teorias do poder, face ao *poder*? Muito pouco, quando consideramos as variadas formas de exercê-lo e, mais do que isso, o humano esquecimento de que o poder deve apoiar-se, afinal, numa teoria.

Diante disso, a melhor forma de tratarmos grandes temas ainda é o apólogo, ou, então, a do sêco e objetivo exemplo, através do qual digamos, diretamente, sem teorizar o que são na ordem prática.

Vejamos para começar. Que é a liberdade? A liberdade sempre foi uma aspiração humana. Depois, politizaram-na. E, após êsse evento — sòmente após — ela passou a ser uma ameaça. Ameaça a quem? Àqueles que detinham o poder e viam, nessa aspiração (já então politizada), a ambição de substituí-los. Começou com êsse mêdo o drama da liberdade, reduzido, na maioria dos choques, a encarniçada luta de ambições.

Agora, no estágio atual, só há um recurso: fazer da liberdade não sòmente uma aspiração, ou uma ambição em marcha; mas, uma realidade racionalizada sob os fundamentos das famosas quatro liberdades inscritas na Carta do Atlântico.

E o poder? Nos primórdios foi um recurso para a sobrevivência do coletivo. Depois, muito depois, usaram-no como instrumento de afirmação de classes, grupos, pessoas. Veio antes da liberdade? Veio para garanti-la, coletivamente, dissemos. Mas, depois, com aquela mudança passou a ser instrumento para suprimi-la.

E hoje? Hoje, o poder, ou volta às suas fontes ou não terá sossêgo. Eis a terrível conclusão, para os poderosos.

E a democracia? A democracia, nos dias que correm, é o esforço para o regresso do poder às suas fontes. E antes? Ela sempre foi o que é e, de fato, realize-se da forma que se realizar, sua missão, como a do Congresso, está intacta.

Nesse caso, as crises, ou a crise da democracia, nada mais representam que esforços; esforços no sentido de que o poder não regresse às suas fontes; esforços em sentido contrário.

E qual o papel do Congresso em meio a tudo isso? Será preciso dizer que, nos seus primórdios — mesmo guardando-se em vista os barões da Magna Carta — o Congresso foi, sempre foi e tem sido um esforço no sentido de equilíbrio à fome de poder?

Não. Não será preciso, e nem estamos aqui para tanto. Quisemos, apenas, dar o tom do quadro.

É como se concluíssemos:

a) o Congresso foi o maior ente de razão criado pelo homem tanto para a afirmação da liberdade como para a ordenação do poder, devendo, por isso, ser resguardado;

b) o Congresso, na ordem objetiva, comportou-se dentro do quadro descrito por MONIGHETTI; mas, nem por isso, devemos descurar d'ê, pois, nêle ainda reside, como instituição política, a esperança de não afundarmos de vez no mundo de segredos kafkanianos;

c) o Congresso — continuando e prosseguindo na sua missão — precisa ser renovado reentendido, reformulado, ressituido, de modo a que seja, na ordem político-governamental, organismo tão atuante quanto os que mais o sejam.

Estas, as conclusões da ciência política. Pouco importa que, na realidade, as tenhamos utilizado menos que a engenharia, pois, será a engenharia, ou seja, a Organização, (6) que nos ensinará a utilizá-la mais ampla e seguramente.

PRIMEIRA PARTE

OBSERVAÇÕES DE ORDEM GERAL

As observações de ordem geral, incluídas nesta primeira parte do trabalho, têm por objetivo compor um quadro que, segundo nos parece, ajudarão o leitor interessado — e sem *parti-pris* contra as instituições legislativas — a compreendê-las melhor, melhor compreendendo, inclusive, a figura do político; isto é, daquele que, anos a fio — e muita vez, sem sucesso real, nem mesmo material — vive essa atividade singular de fazer política.

Convém, aliás, dizer que, com essa preocupação não estamos a sonhar com a república de Platão.

Nem por longe sugerimos que o Congresso venha a ser composto de sábios e santos. Nem por longe estamos a imaginar venha êle a ser melhor que a Administração e o Executivo pròpriamente dito, onde as falhas humanas e de organização são da mesma ordem de grandeza.

(6) Ao usarmos o termo *organização*, fazendo-o na alternativa de *engenharia*, tivemos em vista a incrível confusão de conceito a respeito do mesmo, e tão bem assinalada em interessante trabalho do Prof. BENEDITO SILVA, publicado na R.S.P., de maio de 1944. É que, aqui, antes nos referimos a engenharia social. Se não usamos esta última expressão em tôdas as suas letras, foi porque desejamos significar, com o emprêgo do termo — Organização — mais do que engenharia social; pois, enquanto esta diz respeito a processos do fazer, a organização, com aquêle o maiúsculo muito a gôsto do positivismo, pode dar idéia mais precisa em tôrno da íntima ligação entre ciência política e a sua aplicação. É como se quiséssemos dizer que existe, agora, nos tempos presentes, uma ciência menor e auxiliar da ciência política, (mas nem por isso, menos importante), destinada a trabalhar os princípios e as idéias da primeira, transformando-os (ou as) em realizações objetivas, práticas. Esta ciência é a Organização, espécie de ponte entre o pensar e o realizar políticos.

Deus permita que com esta nota não tenhamos bancado MENON face à virtude, oferecendo ao Prof. BENEDITO SILVA (no caso o nosso SÓCRATES) mais um conceito do que seja *organização*...

Não. O nosso propósito é realístico. É o de que o Congresso passe a ser peça tão decisiva para a vida do povo como o são o Executivo e a Administração, sem que venha a incidir no erro do século passado de querer ser mais do que devera.(7)

Para isso, faz-se indispensável têrmos um Congresso forte, com administração e métodos de trabalho à altura de sua missão.

E um Congresso assim, diga-se também desde logo, nós não o temos, como sob inúmeros aspectos, não temos, também, nem Administração, nem Executivo.

* * *

Para concluir essa introdução, devemos, ainda, um esclarecimento: As observações nós as faremos a partir de afirmações, espécie de *slogans*.

Essas afirmações, ou *slogans*, não levam a pretensão de corresponderem àquilo que é. São meros traços, faces e ângulos, a partir dos quais podemos ver ou deixar de ver o Congresso, querer julgá-lo e julgá-lo mal ou bem. Na impossibilidade de um trabalho dessa natureza ir além do impressionismo, confiamos na esclarecida inteligência do leitor, de maneira que êle complete as nossas observações, inclusive pela contradição ao que dizem ou pretendem dizer.

I — Tôdas as deliberações do Congresso são estritamente políticas

É inútil aspirar venha o Congresso a deliberar em caráter técnico. A observação, ou afirmação, tem propósito, tem razão de ser, porque há uma tendência, nos meios técnicos, de se esperar que o Congresso delibere tecnicamente, o que é um absurdo. Esperar que êle apoie suas deliberações em certos princípios técnicos é uma coisa; mas, supor seja possível a prevalência do critério técnico no seio do Congresso, mais do que um absurdo, é uma ingenuidade. Mas, há uma tendência a essa ingenuidade, resultando dela muitas das amargas críticas ao Congresso. Como nosso propósito é o de esclarecer o assunto, a afirmação deixa de ser simples passeio pelo *óbvio*.

Com a afirmação de que é inútil aspirar venha o Congresso a deliberar em caráter técnico, queremos dizer que uma idéia, por mais perfeita que seja do ponto de vista técnico, não encontrará jamais acolhida, no Congresso, *se seu conteúdo não lôr básicamente político*.

Daí, a relatividade de tôda e qualquer assistência técnica a ser prestada ao Congresso e, daí, ainda — embora pareça que estamos procurando tecer

(7) IRIBARNE, ob cit. p. 42: — "La razon primordial de la crisis parlamentaria de nuestros dias es una crisis de fines: los Parlamentos quisieron ser demasiado en el pasado siglo y hoy estan pasando a ser demasiado poco. Olvidaron que eran nada más nada menos que los supremos órganos representativos del Estado; quisieron ser soberanos. encarnar la plenitud del Poder; hacer e deshacer Gobiernos, quitar a los jueces su papel natural en la creacion y a veces hasta la aplicacion deu Derecho (el celebre *référé legislatif*)".

paradoxos — a necessidade de assistência técnica, permanente, para o Congresso. (8)

A relatividade está em que a dita assistência jamais levou — e jamais levará — o Congresso a decidir, a ficar ao lado desta ou daquela solução.

A necessidade está em que a tóda idéia, ou solução política (que passe a interessar ou a empolgar o Congresso), correspondem sempre equacionamentos técnicos.

O papel, a necessidade, pois, de assistência técnica, está somente nisso, em poder oferecer ao representante a formulação técnica de uma idéia ou de uma solução antes de mais nada política.

* * *

Sob este aspecto é aliás interessante observar o seguinte: é possível levar alguém a compreender a gravidade, a complexidade, as implicações de um certo problema (sob ângulo técnico) *menos se este alguém for representante, no momento.*

Se este alguém era (ou é) um técnico na vida civil, digamos assim, esse alguém já sabe ou é capaz de entender porque a solução a ser dada a este ou àquele problema haveria de ser esta e não aquela, se os critérios técnicos presidissem a decisão.

Se esse mesmo alguém passar a ser, além de técnico, um representante, já não se espere dêle a mesma frieza, o mesmo tipo de raciocínio. Ele ganhará (ou perderá, dirão os pessimistas) uma dimensão a mais, que o conduzirá fatalmente a ver o problema e a solução em foco sob ângulos novos, que classificaremos, apenas para simplificar, como sendo *sociais políticos*, quando não, exclusivamente *políticos* e até *político-partidários*.

Cá fora, é possível levar esse alguém — que alie tais qualidades (técnico e representante) — a entender e achar adequada a solução proposta para certo e determinado problema. Mas, lá, no Congresso, no seio mesmo de suas comissões e plenários, é simplesmente impossível levá-lo a tanto. Como representante ele tende a esgarçar a sua visão, a esticá-la segundo um sentido que já não é aquele tão somente técnico que compreendeu aqui fora.

Por que? Porque, lá, no Congresso, ele ou é o representante, ou então, como representante, não passará de um fracasso.

* * *

A inapreensão desta espécie de metamorfose efetuada naqueles que, contando com a qualidade técnica, são eleitos representantes, tem dado margem a desconcertantes, amargos, acerbos e injustos comentários em torno do efeito corrosivo da atividade política sobre as mentes melhor instruídas sob o ponto de vista técnico.

(8) LA FOLLETTE JR., ROBERT M., in Atlantic Monthly, July — 1943, *Apud GALLOWAY*, ob. cit. p. 94 — "The question of adequate and expert staff is of vital importance. Undoubtedly one of great contributing factors to the shift of influence and power from legislative to the executive, branch in recent years is the fact that Congress has been generous in providing expert and technical personnel for the executive agencies but niggardly in providing such personnel for itself".

Alude-se, então, ao poder corrutor da política, ou à incapacidade de manter-se o homem tècnicamente inteiriço face a atividades onde fatôres emotivos e pessoais muito influenciam, como é o caso da atividade política.

Mas, tal inapreensão é antes fruto de falta de atividade política por parte de julgador, que prôpriamente uma interpretação que corresponda à situação real daquele que é julgado.

Nêle não se deu nenhuma corrupção. Ao contrário. Deu-se com êle o que deveria se dar (e sempre se dá) com todos nós, cidadãos comuns, profissionais de nossas profissões, quando passamos a viver ativamente a política, embora até sem filiação partidária.

Êle, melhor do que nós, passou a ver (e mais do que a ver, a sentir), como diremos, o sentido obscuro, mas nem por isso impreciso, do destino político do povo ao qual tanto como nós pertence, mas, acrescido de qualificação que não temos. (9)

Não é outra a razão pela qual o cidadão portador de cultura geral — o humanista no melhor, e até mesmo modesto sentido da palavra — é sempre mais hábil representante que o técnico na mais alta acepção profissional.

Êste último tende a dar demasiada importância à sua técnica, àquilo que apreendeu cientificamente, mormente se, dadas as circunstâncias de sua formação cultural, não a veio completar, tècnicamente, após a aquisição de conhecimentos outros, de ordem mais geral e mais profunda. É preciso, a fim de que não fracasse, se estiver nesse caso, que seja antes de mais nada um homem suficientemente inteligente para compreender que passou a lidar com realidades outras, que necessariamente não importam no desmentido daquelas às quais se acostumara a lidar. (10)

(9) A propósito, lembramo-nos de feliz observação que ouvimos do Senador JURACY MAGALHÃES, quando, de certa feita, um técnico do Executivo — pessoa ilustre e informada — a título de desculpa ou esclarecimento em tórno de opinião que formulava a respeito de certo problema, disse: "Bem, eu não sou político, sôbre êsse aspecto..." O representante da Bahia disse com muita ênfase: — e não sem razão — "É pena, é pena que V. Ex.^a assim se caracterize; pois, estou entre aquêles que julgam devesse todo brasileiro ser político, nem que fôsse se interessando e vivamente participando da política. Tenho a certeza de que já teríamos alcançado maior grau de civilização política."

(10) GALLOWAY ob. cit. p. 47 — Vale a pena, à esta altura, transcrever o que diz GALLOWAY, a respeito do que deveria ser "the ideal member of Congress".

"In short, the ideal member of Congress will be a man of undoubted integrity who will not seek personnel advantage or reward or indulge in nepotism, but will resist the pressures of sectional interests and functional groups and place principle above expediency and nation above party. He will be a man of intelligence, courage, and zeal, with exceptional qualities of mind and spirit, skilled in the rare art of mediating between the public services and the people, able to exercise foresight and balanced judgment. He will be fitted by temperament for a legislative career having a real interest in human beings *per se*, with a real flair for politics and public affairs as well as tolerance, sympathy, patience, and sense of humour to compensate him for the tedium and trivia of his task. He will have had enough education, formal or informal, to be familiar with the economic and social history of the United States, with recent political, economic, and social trends, and with the basic facts of our political and social life".

II — *A eficiência do Congresso é de natureza política, não podendo ser aferida pelo número (nem mesmo qualidade) da legislação votada.*

Um outro aspecto de comum referência e de constantes equívocos, e que vale a pena situar, a fim de que possamos apreender a posição, a importância e o papel do trabalho do Congresso na e para a vida nacional, é aquêle relativo à aplicação de critérios de eficiência e produtividade em relação às atividades do Congresso.

O Congresso não é um D.A.S.P., e Deus nos livre que o fôsse, não indo nisso nenhuma má vontade ou ironia em relação ao último.

Desejamos assinalar, apenas, que a função do Congresso é algo que transcende aos critérios da eficiência administrativa e, conseqüentemente, à produtividade como tal. O Congresso vale mais como agente catalizador que outra coisa. A sua existência é, por si mesma, uma forma de energia e produção. Não sabemos se nos fazemos entender dizendo que o Congresso é uma espécie de respiradouro de inúmeras energias, tendências e diretivas nem sempre traduzíveis, nem sempre transformáveis em leis, decretos-legislativos, etc., etc., mas, para cujo acionamento há de existir prévio debate, ampla discussão e até algum atraso. (11)

Outra observação, portanto, seria dizer-se impróprio e inadequado aspirar-se venha o Congresso a ser *eficiente* tomado este termo na acepção técnico-administrativa, organizacional.

O Congresso será *eficiente* se corresponder às tendências políticas do povo, do país a que serve. Será ineficiente, oneroso, tôda vez que, por miopia de seus membros, tender a reagir ao destino político do povo a que representa.

III — *Em termos de objetividade o Congresso não é mais o Poder Legislativo. É muito mais do que isso. É a peça central de coordenação da política nacional.*

Jamais passou pela cabeça de qualquer cidadão eleger pessoas para representações ou o exercício de poderes distintos. Qualquer pessoa que compareça às urnas o faz para eleger as autoridades políticas de seu país, isto é, aquêles que, em seu próprio nome, e em nome de todos os mais eleitores, governem o país. Governem, como?

Governem exercendo aquelas funções básicas, fundamentais de governar, que são: assegurar a ordem e a justiça, promover os meios de segurança e defesa; propiciar o desenvolvimento e a riqueza; educar e estimular tôdas as iniciativas à educação e cultura devotadas; cuidar da saúde pública, dos

(11) Segundo CHURCHILL, o Parlamento tende a transformar-se num "Grand forum of debate". Ver prefácio de OSWALDO TRIGUEIRO à monografia do Prof. GEORGES LANGROD — O Processo Legislativo na Europa Ocidental — Fundação Getúlio Vargas — 1954. Ver, ainda, GALLOWAY, ob. cit., p. 12 — "Congress serves as a forum through which public opinion can be enlightened, general policy discussed, and the conduct of public affairs ventilated and critized".

transportes e das comunicações; de tudo, enfim, quanto fôr de interesse público e a iniciativa privada não puder ou não quiser cuidar.

Para tanto, o eleitor atribui ao representante ampla delegação, especialmente quanto à forma da organização nacional, seus processos e métodos, pouco indagando e pouco sabendo sobre o que compete ao presidente, ao governador, ao prefeito, ao senador, ao deputado ou ao vereador fazer, cada um de *per si*.

Por conseguinte, as teses da chamada *teoria da divisão dos poderes* nunca influíram no ato de votar.

De modo geral, podemos asseverar que, no ato de votar, o eleitor sempre dividiu o seu voto entre a sua aspiração de liberdade e a sua convicção de que há necessidade de quem detenha a autoridade em seu sentido, digamos, social-político, não sendo por outra razão que os congressos e parlamentos do mundo inteiro têm sido o centro de debate dessa espécie de divisão do voto; pois, nêles, invariavelmente, dadas as relações executivo-legislativo, surgem à tona os mitos da liberdade e da autoridade, sempre em luta, mesmo quando para a garantia de um ou de outro.

Assim, o eleitor vota para deputado, senador e vereador naquele a quem confia o seu sentimento e a sua aspiração de liberdade; votando para as funções executivas de presidente, governador e prefeito, naqueles a quem confia a autoridade, isto é, a sua necessidade interior de ordem, segurança, desenvolvimento e progresso.

E, intuitivamente, *essa maneira de votar*, sempre correspondeu à realidade dos fatos; pois, na organização e vida dos Estados e governos nunca prevaleceu, de fato, a teoria da divisão dos poderes. Prevaleceu sempre, isso sim, a instituição de sutil e complexo *sistema de contrôle para o exercício do poder* como um todo, por parte dos delegados eleitos, através do qual, por um lado, procurou-se resguardar o sentimento e a aspiração de liberdade e, por outro, a exigência social de autoridade. (12)

Politicamente, pois, elaborar a legislação nunca foi importante. Importante é (e sempre foi) *deliberar* sobre qual seja a legislação necessária e conveniente e, nesse poder — nesse *poder de deliberação* sobre qual seja a legislação necessária e conveniente — é que reside o contrôle da autoridade quanto à sua propensão para o arbítrio.

E esse poder de deliberação não é simples nem fácil de ser executado.

(12) A esse propósito seria oportuno recordar, porque atuais, as idéias de EDMUND BURKE em torno da suprema autoridade da comunidade, não só como fonte de todo direito positivo, senão, também, como autoridade final ante a qual o governo é responsável, dado ser *liberdade política aquilo que, como tal, o povo considera*. Elas valeriam para apoiar formulações como as que vimos tentando fazer, através das quais procuramos dar ênfase ao problema da representação como um todo, acentuando a origem popular, comunitária, societária do poder. Este, portanto, é mera consequência, ajustada, como diria BURKE, às necessidades humanas. E não fôra assim, não teríamos como compreender a aceitação do poder à margem de critérios democráticos e, muito menos, o chamado direito à rebeldia e à revolução; pois, tudo, no fim, redundaria em ofensa ao poder, quando, o poder, em si, nunca é ofendido. Ofendida é a comunidade quando sob a tirania de um poder contra o qual não pôde assegurar a sua substancial liberdade.

Para ser exercido com justeza e oportunidade, para ser isento, tanto quanto possível, de caráter demagógico, para refletir, enfim, a soma das tendências em curso, não sendo oligárquico, nem plutocrático, há que ser entregue a entidade que seja o centro coordenador das aspirações políticas da nacionalidade. E, essa entidade há de ser o Congresso de hoje em dia, que não é mais o detentor do "poder" legislativo no sentido tradicional; mas, sim, e sobretudo, o pulmão da representação social para o controle do exercício democrático do poder.

Assim, o trabalho de elaboração legislativa passou (ou sempre foi) a ser secundário na vida do Congresso. O principal é (ou sempre foi?) a fixação das diretrizes da legislação a adotar. Tanto que, nos debates entre oposição e maioria, uma vez fixadas as diretrizes, uma vez assentadas as preliminares, nada há mais a fazer. Se as diretrizes ou preliminares da maioria obtiverem a aprovação, o que resta são detalhes, da mesma maneira se prevaleceu o ponto de vista da oposição, acontecimento, aliás, muito raro.

IV — *Há, no Congresso, a tendência de municipalizar os problemas, afetando, com isso, as soluções de âmbito nacional.*

A tendência em aprêço só pode ter uma explicação: a de que, no Congresso, há uma supremacia, pelo menos numérica, de homens absolutamente municipais. Municipais quanto à cultura e instrução. Municipais quanto ao raio de visão e alcance dos sentimentos. Municipais quanto à estratégia de que são capazes de perceber ou desenvolver. Municipais quanto à coragem de propor, ousar, fazer e recusar. E, diga-se logo para que não pareça desprimorosa a observação: é assim, mais ou menos, em todos os congressos e parlamentos do mundo, não só porque a instituição contém em si mesma alta dose de força centrípeta, que insiste em repartir, dividir, pulverizar — a fim de que fiquem atendidas as correntes que nela se cruzam — como, também, porque, os representantes, de um modo geral, ou são, eles mesmos, "local party bosses", ou pessoas que a despeito da cultura de que são portadoras — e por motivos eleitorais — não podem deixar de atender aos interesses daqueles.

(13)

Ora, a correção dessa supremacia não é fácil. Dá aos líderes um trabalho a bem dizer apostolar, de vez que quase sempre os problemas e soluções em curso não admitem a introdução de critérios municipais.

(13) SCHATTSCHNEIDER, E. E., *Party Government*, Rinehart & Company, Inc., New York, p. 206: — "The local party machines are built around the private interests of a corps of professional politicians in the extraction of spoils from the government at all levels. These politicians are profoundly indifferent to questions of public policy and have not the desire or capacity to create public issues or to influence the course of government by exploiting the discussion of public affairs".

Dáí porque, o citado autor, julga imprescindível, para a defesa dos altos interesses nacionais, a existência de forte liderança partidária nacional, assim se expressando, à p. 208:

"The function of planning, of integration, and over-all management of public affairs for the protection of the great interests of the nation can be handled only by a strong national leadership supported by a well mobilized majority."

Isso acontece, êsse trabalho contra a municipalização se faz, de um modo geral, quando da votação de projetos relativos a desenvolvimento regional. Difícil é fazer sentir que não visam à criação de melhoramentos nem à instalação de serviços municipais.

O resultado tem sido, como sabemos, o fracionamento imoderado de recursos supostamente destinados a inversões de capital.

Observa-se, por exemplo, que a tendência diminui, individualmente, à medida que o representante ganha experiência no Congresso. Se eleito para uma segunda legislatura, êle vem mais afeito a distinguir entre o que lhe interessa como representante desta ou daquela região, e aquilo em que sua participação, para ser proveitosa, tem que ser nacional.

V — Grande parte do trabalho do Congresso diz respeito a aspectos secundários e, ainda por cima, formais, da função de governo, o que prejudica a sua eficiência quanto a alguns de seus altos propósitos.

O Congresso perde precioso tempo com assuntos pequenos, secundários e formais da função de governo, em parte, por imposição de mandamentos constitucionais; em outra, porque o Congresso tem preferido — na suposição de que com isso controla e fiscaliza — não regulamentar, em lei ordinária, a situação de certas matérias de interesse público, a saber, por exemplo, as de auxílios, subvenções e isenções.

No caso dos auxílios e subvenções houve uma tentativa nesse sentido, com a promulgação da lei especial. (14) Mas, os próprios congressistas trataram de não a cumprir, mesmo porque não é fácil cumprir lei tão obscura, e de conseqüências tão onerosas, se acaso fôsse aplicada ao pé da letra. No decorrer das votações orçamentárias a dita lei vale *pro forma*, mais para que os relatores dêem a impressão de que estão mesmo disciplinando a matéria.

* * *

Com as isenções, bem poderia o Congresso já haver deixado o assunto a cargo da Administração, mediante condições estabelecidas em lei ordinária, reservando para si somente os grandes casos, como foi o da Mannesman, por exemplo. (15)

Mas, parece difícil levar o Congresso a aceitar uma redução, sem exagero, de oitenta por cento (80%) das pautas de suas votações, pela eliminação de casos como os já citados, e de pensões também.

Para êste último haveria, do mesmo modo, o recurso de lei ordinária, dizendo quando cabe pensão especial a alguém. O acervo de leis já votadas nesse sentido serviria de material suficiente para a sua elaboração.

O resultado prático dêsse procedimento é o Congresso viver a braços — e de maneira a bem dizer, desatenta — com projetinhos insignificantes.

(14) Lei n.º 1.493, de 13-12-1951.

(15) Lei n.º 2.061, de 5-11-1953.

Mas, fazer o contrário (já ouvimos esse estarrecedor argumento) seria dar ao Executivo uma arma eleitoral magnífica. Todo mundo que precisasse de auxílio, de subvenção, de isenção, ou de pensão especial, correria para o Executivo e, este, posando de munificente, concederia o benefício e, veja só, apoiado em leis elaboradas e votadas por nós. Mas, disso os beneficiados não se lembrariam!

O argumento pode ser político, mas é pequeno mesmo visto sob o ângulo político. E, sobretudo, é estarrecedor, pelo que revela em matéria de "concepção de governo".

Todavia, o resultado pior não é o Congresso viver a braços com assuntos tão pequenos. E nem mesmo o *custo* de leis como essa, revestidas de toda solenidade parlamentar, como as outras, as verdadeiras leis.

Não. Nada disso não é o pior. O pior está em que o Congresso, por causa dessas ocupações:

a) deixa de exercer o controle (16) que lhe competiria exercer sobre a administração pública;

b) não encontra tempo para elaborar leis fundamentais à vida do país, inclusive as complementares à Constituição;

c) - não revê, nem consolida, atualizando, a parte aproveitável da abundante legislação da ditadura;

d) não conseguiu, ainda, exercer, com o sucesso que seria de esperar, o *instituto do inquérito parlamentar* (17) em torno não só de denúncias; mas, principalmente, de problemas que afligem o país e esperam levantamentos sérios;

(16) GALLOWAY, *ob. cit.* p. 11 — "With the decline of Congress as an original source of legislation and with the great growth of administrative activities, supervision of administration has become one of the most important congressional function. In a oft-quoted statement John Stuart Mill once observed that "the proper office of a representative assembly is to watch and control the government" a role for which he considered it better equipped than to develop legislative proposals".

(17) *Congressional Digest* — vol. 31, n. 5, May, 1952. — Em trecho de trabalho do Senador GEORGE MEADER a propósito do assunto, e originariamente publicado na *Law Review*, da Universidade de Chicago, encontramos a seguinte e sugestiva citação de declarações feitas pelo Senador HARRY S. TRUMAN, quando renunciou à função de *Chairman of the Special Committee Investigating the National Defense Program*:

"In my opinion, the power of investigation is one of the most important powers of the Congress. The manner in which that power is exercised will largely determine the position and prestige of the Congress in the future. An informed Congress is a wise Congress; an uninformed Congress surely will forfeit a large portion of the respect and confidence of the people".

Não menos incisiva é a opinião do Senador WILLIAM J. FULLBRIGHT sobre o assunto, conforme vemos à página 132 — C.D. — vol. 31 — n. 5, may — 1952:

"The power to investigate is one of the most important attributes of the Congress. It is perhaps also the most necessary of all powers underlying the legislative function. The power to investigate provides the legislature with eyes and ears and a thinking mechanism. It provides and orderly means of being in touch with and absorbing the knowledge, experience and statistical data necessary for legislation in a complex democratic society. Without it the Congress could scarcely fulfill its primary function."

e) não cuidou de fazer do Orçamento instrumento de política governamental orientada no sentido do desenvolvimento.

* * *

O tempo que o Congresso perde na elaboração de decretos-legislativos sobre decisões do Tribunal de Contas da União é outro a relacionar em detrimento das altas funções do Congresso. De um modo geral, os assuntos são solucionáveis no âmbito administrativo, do próprio Tribunal, mas, nem o Tribunal dá jeito, nem o Congresso o quis dar, pois, votou até lei de reforma do Tribunal, que a este nada reformou. E, por que?

Porque há assuntos que, no Congresso, são tratados dentro de uma tradição que espanta, pois, na realidade, tal tradição não está na mente da maioria dos congressistas. Eis aí matéria para a oitava observação.

VI — *A tradição, no mau sentido, tem levado o Congresso a legislar mal, especialmente quando pretende reformar, inovar ou atualizar.*

O caso do Tribunal de Contas é um dêles. O fracasso das chamadas "Côrtes de Contas" é a bem dizer universal. Mas, não só no Brasil como onde existem, tem sido difícil injetar-lhes sangue novo, modificando-lhes a estrutura de modo a que passem a desempenhar papel importante, realmente útil, que se compagine com as funções de contrôle e fiscalização, como as entendem os *experts* em organização.

Não vamos, todavia, tratar dêsse caso, que sòmente êle pediria estudo especial. Citamo-lo para assinalar a má influência da tradição, quando há o propósito de se legislar de maneira moderna. Essa má influência já se faz sentir no constituinte, quando elabora a Constituição. Nela inclui uma série infundável de dispositivos sabidamente inócuos, só para inglês ver, ou reconhecidamente desajustados aos problemas sócio-econômicos modernos.

É certo que as constituições são uma espécie de ideário político das nações a que se referem. Elas deveriam, entretanto, se elaboradas nos dias de hoje, conter um mínimo de objetividade, mormente naqueles capítulos que tratassem de matérias concretas. Mas, não. Os constituintes do mundo inteiro, até os soviéticos, que não podem ser chamados de líricos, gostam de elaborar "cartas municipalistas"...

Pois bem. Começando nas Constituições, é inevitável que a tendência prossiga na lei ordinária.

Tomando ainda como ponto de referência o caso do Tribunal de Contas, vê-se o quanto a tradição, no mal sentido, torna as coisas imutáveis. É preciso criar uma espécie de Tribunal Administrativo, de grande envergadura, que de fato alivie o Congresso e o Executivo, exercendo, em nome dos mesmos, o necessário contrôle da gestão da coisa pública? É. Mas, na hora de se elaborar a lei respectiva, na hora de se pegar o Tribunal existente, transformando-o naquele outro, desabam dos livros os eruditos e o Congresso passa, então, a discutir sobre o sexo dos anjos, com uma contrição comovedora. No fim, é para que tudo permaneça como dantes, pelo menos aparentemente, pois,

o legislador brasileiro é bastante sagaz para saber que a realidade social e administrativa do país desmente, todos os dias, as intenções contidas em leis dessa natureza.

É o que salva, embora tais leis não deixem de atrapalhar um pouco, pois, além do mais, deixa a impressão de que se tratou mesmo de resolver o problema.

VII — *Quando o Executivo quer uma lei, o Congresso dificilmente a recusa ou mesmo a retarda.*

Em virtude de ter havido (e haver) demora, por parte do Congresso, na votação de certas leis consideradas como de absoluta necessidade e primeira urgência para o país, julgam, muitas pessoas, que tal acontece porque o Congresso não as quer votar, opondo-se, ou de certa forma resistindo, ao Executivo, o que não corresponde inteiramente à realidade.

O Executivo somente não dispõe logo de leis sobre as quais diz-se interessado, quando ele mesmo não as quer, tanto assim, com tanta urgência. Esta é que é a verdade. Quando o Executivo faz sentir que o país precisa de determinada lei, o Congresso a vota, embora valendo-se a Oposição da maior parte dos recursos regimentais para dificultá-la.

Dissemos maior parte porque, em certos casos, sob determinadas condições e circunstâncias, não obstante os muitos recursos regimentais que a Maioria dispõe para anular a resistência da Oposição, esta última, se quiser (mas, quiser mesmo) pode derrotar o Governo, usando, para tanto, de todos os recursos regimentais.

Mas, esse querer assim, esse querer mesmo, a não ser em situação de profunda crise política — e, assim mesmo, sob determinadas condições e circunstâncias — é raríssimo da parte da Oposição. E, quando há, note-se bem, é porque, em determinado sentido, o Governo já não existe, ou a Minoria já é virtualmente o Governo ou a Maioria.

Por conseguinte, o Congresso somente não vota uma lei dentro de tais ou quais diretrizes — e em tempo X (que tanto pode ser de quarenta e oito horas, como de três meses, seis meses, um ano) — se o Executivo não estiver realmente interessado nessa lei.

Vêzes acontece, por exemplo, que o Executivo embora enviando Mensagem ao Congresso, acompanhada de projeto de lei muito importante, prefere deixar maturar a sua proposição no seio daquele, pois, esse procedimento não só dará à lei correspondente maior conteúdo legislativo, como também, politicamente, a demora ajudará a sua execução.

Já pensaram se a lei da Petrobrás, por exemplo, houvesse sido votada a toque de caixa, o que já teria acontecido com ela, a esta altura? Do mesmo jeito, a toque de caixa, fácil teria sido derrubá-la, ou modificá-la de tal modo que daria no mesmo.

O fato da lei em aprêço haver sido votada após amplo debate, com a participação decisiva da Oposição (e que participação!) transfundiu-lhe força de tal natureza que, a toque de caixa, ninguém a destrói.

A sua destruição há de exigir, no mínimo, a mesma demora de sua votação. Citamos o caso da Lei n.º 2.004, tendo em vista ser êle bem expressivo para servir de exemplo ao aspecto que vimos de assinalar. Isto é, que o Congresso não retarda a votação de projetos oriundos do Executivo e, quando o faz, como em relação à Petrobrás, a demora só redundará em benefício da lei, de sua estabilidade.

* * *

Indaguemos agora, o porquê dêsse procedimento. Pelo fato de não se sentir o Congresso com a força necessária para resistir e negar ao Executivo? Não e não. Simplesmente porque o Congresso é também Governo.

Portanto, as demoras, as procrastinações, e desinterêsse mesmo do Congresso pela votação de uma lei importante (citemos, para exemplificar, a *reforma agrária*), decorrem, apenas, do fato de o Congresso refletir, politicamente, o pensamento do governo e, conseqüentemente, do Executivo.

Esse ponto é que muitas pessoas não querem compreender. E, então, formulam críticas amargas contra o Congresso, sem refletirem que o Congresso é, afinal, tão ou mais governo quanto o é o Executivo.

O Congresso só deixa de ser governo no sentido em que nos referimos quando o Executivo deixa, de verdade, de ter maioria. Mas, deixar o Executivo de ter maioria, no sentido, a bem dizer, concreto da palavra, é a mesma coisa que se dizer que o país está sob a revolução e isso somente se dará, se o Congresso negar, por exemplo, estado de sítio; ou, mesmo se, embora concedendo-o, a crise fôr mais forte que os recursos dêste (estado de sítio).

* * *

Assentado tudo isso quanto até aqui dissemos, podemos ao contrário garantir ser sempre grande o interêsse do Congresso pelas proposições governamentais.

Esse interêsse, a nosso ver, vai até além do que deveria ir, para resguardo mesmo da posição do Congresso no seio do governo; pois, o fato de ser o Congresso também o próprio governo, não justifica a sofreguidão com que certas sugestões (do Executivo) são nêle acolhidas.

Se tudo é política, no final das contas, mais político seria — nesse sistema de balanceamento de funções e prerrogativas, que dá, afinal, o tom das relações executivo-legislativo — que êste último se comportasse de maneira mais equidistante frente a tais sugestões, dentre as quais citamos, para exemplificar, emendas orçamentárias, ou projetos de créditos especiais, nitidamente sem fundamento certo e claro.

Essa reserva ajudaria inclusive o Executivo, dando a êste o recurso necessário para poder, com fundamento, exigir mais qualidade, mais oportunidade e mais atenção, no trabalho da Administração, pois a verdade é que muitos dêsses casos ou sugestões decorrem, têm por origem, apenas, a inépcia desta última no tratar de assuntos de grande interêsse para o governo considerado em conjunto.

Não havendo a reserva, a frieza, e mesmo a resistência do Congresso a casos dessa natureza, o que acontece é a Administração trabalhar pior, contando com a certeza de que seus erros ou suas omissões poderão ser facilmente contornados no Congresso.

VIII — *Há sempre ordem e interesse no trabalho do Congresso.*

Um aspecto da vida do Congresso que é sempre chocante para o cidadão menos informado — e, que, às sessões de suas Casas comparece pela primeira vez — é a de aparente desordem no trabalho legislativo.

Para esse cidadão o plenário é um lugar no qual ninguém se entende, nem se quer entender, merecendo sempre, por isso, ácidos comentários, as variadas atitudes dos representantes no decorrer das referidas sessões. Alguns lêem jornais. Outros conversam a dois, ou em grupos, alguns de pé, e até voltados de costas para a Mesa. O orador, salvo casos especiais, parece sempre que fala para as galerias, quando não para o próprio microfone. Às vezes um aparte, ou, ao contrário, dezenas dêles, fazendo pouco sentido uns com os outros. E, saem e entram representantes no recinto, tudo acontecendo, ou enquanto o presidente fala, ou no instante mesmo das votações. Essa é a impressão de sempre do popular, mesmo de razoável nível cultural, que comparece, às sessões legislativas, sem contar com prévia informação a respeito.

De fato, é assim, mas, só mais ou menos. No fundo verdadeiramente, há sempre uma perfeita ordenação nos trabalhos parlamentares dos plenários; pois, nestes, é que, em caráter definitivo, as leis são votadas.

Não há, como parece ao leigo, desatenção dos congressistas em relação a quaisquer aspectos do trabalho parlamentar do plenário. Ao contrário, podemos afirmar que tudo quanto se passa, por incrível que pareça, é anotado. É verdade que, sob os ombros dos líderes, repousa sempre grande responsabilidade, pois, êles é que realmente conduzem a forma de votação de suas bancadas. Mas, ninguém julgue que, individualmente, estejam os liderados alheios àquilo que devem votar.

Com as casas Legislativas passa-se, apenas, aquilo que levou Lord ROBERT CECIL a dizer, talvez com certo exagêro, antes para ser interpretado, que "não existem projetos de lei que interessem a mais de uma oitava parte da Câmara de um modo ativo." (18)

De fato, ao pé da letra, talvez Lord CECIL tenha razão, encaradas as proposições de um modo geral.

Mas, vistas sob seus aspectos particulares, as diversas proposições interessam sempre a todos, sem exceção; pois, no bojo das mais simples pode sempre haver algo a corrigir, a modificar, a rejeitar; a defender com vivacidade, se fôr o caso, se houver necessidade; ou a combater do mesmo modo, se também fôr o caso.

(18) Ver nota n. 5, à p. 21, no citado livro de IRIBARNE.

Apenas, o congressista, como qualquer um faz no seu ambiente de trabalho (quando o trabalho comporta liberdade de ação), escolhe qual ou quais matérias lhe interessam mais de perto. E, assim mesmo, segundo os diversos graus de interesse.

Essa escolha é só não consegue fazer entre algumas tantas proposições de caráter nacional, ou regional. No primeiro caso, porque, obviamente, são nacionais e, ainda, porque sendo assim são inclusive de interesse regional. No segundo caso, porque afetam diretamente à região a que representam.

É evidente, que, somente nos dias de grandes paixões políticas, não há a ordem tal como a asseguramos.

Não obstante isso, desordem no sentido comum não há; pois até mesmo para os casos extremos há recurso regimental, tudo a depender da energia daquele que preside os trabalhos.

Anotamos esses pontos, assim um tanto ligeiramente, para não só concluir em favor de que há sempre ordem e interesse no decorrer dos trabalhos parlamentares, como também — e nisso que se segue é que está um dos valores intrínsecos do Congresso — plena liberdade de manifestação dos pontos de vista em curso.

Ao leitor tocado de ceticismo, há de surgir o argumento: — “Mas, para que isso, se tal manifestação é, muitas vezes, um simples *salvar de face*?”

Esse argumento tem como principal fundamento a inexperiência da vida de quem o formulou. E, mais, revela absoluta incompreensão do que sejam Maioria e Minoria.

Maioria existe para afirmar seus pontos de vista. Minoria para ressaltar os seus próprios, ante os vitoriosos da Maioria, quando frontal e decididamente contrários aos seus.

Exigir que fosse o contrário, ou, pelo menos, que a Minoria estivesse sempre — não, a salvar a face, como diz o cético leitor — mas, a obter vitórias nem que seja pela extrema resistência (obstrução) seria conceber a existência de organismo conscientemente inoperante, porque instituído à base do ódio. E, o Congresso é, positivamente, a escola onde aprendemos a combater sem odiar realmente.

Uma das vantagens da vida legislativa, da prática e manutenção de suas instituições, está justamente no ensinar aos homens o viver cordialmente em meio às suas discórdias.

O Congresso pede e exige, daquele que nele comparece, extrema compreensão do destino humano. Toda combatividade lhe é assegurada. A coragem de que é portador sempre são rendidas comovidas homenagens.

Ama-se, no Congresso, todo aquele que é depositário e agente das grandes e básicas virtudes humanas. O clima emocional de sua vida, favorece esse amor, ou, pelo menos, o estimula.

No Congresso, aprecia-se o arguto, o vivo, o sagaz, todo aquele que sem rebaixar e ferir diretamente, é capaz de impor memoráveis derrotas a seus contendores.

E, em meio às manobras políticas, a êsse indescritível *under-ground* das articulações em favor ou contra d'isso ou daquilo, estima-se, respeita-se sempre, a lealdade parlamentar, que, em última análise, e na maioria mais que absoluta dos casos, nada tem a ver com a filiação partidária propriamente dita; pois, esta só prevalece mesmo nas chamadas *questões fechadas*, que são raras, até quando em discussão projetos fundamentais para a vida política nacional.

IX — A liderança partidária, no Congresso, é exercida de maneira nitidamente democrática; pois, antes reflete as tendências da bancada (ou diversas bancadas), que o pensamento e a personalidade do líder. No estágio atual, todavia, a liderança ressent-se de organização que a apoie, o que resulta em fazê-la menos presente, menos atuante, do que seria de desejar para a correta ordenação do trabalho parlamentar, e o próprio fortalecimento do Congresso, como elemento decisivo para a formulação da política nacional.

Para a sincera análise do tema objeto da presente observação, é preciso começar com uma pequena anotação sobre aspecto significativo da vida brasileira. Nós, no Brasil não gostamos de líderes, mesmo quando os sentimos e os sabemos nitidamente democráticos.

Eis a razão pela qual, entre nós, ou temos muitos líderes, o que é uma forma de não tê-los; ou os líderes, os verdadeiros líderes, se escondem, ou se disfarçam, pois, detestamos os chefes.

Chefes somos todos nós, pois não.

Nesse sentido, a tendência autárquica, no Brasil, é muito mais que uma tendência administrativa. É uma reação do espírito, cujas origens talvez possam ser buscadas e encontradas na rebeldia contra o espírito centralizador dominante nas coisas brasileiras; pois, paradoxalmente — mas, muito apropriadamente — porque não gostamos de chefes, gostamos sempre de ser chefes até à medula dos ossos.

E, como, no trabalho, tendemos a centralizar, no trabalho sentimos ou somos agentes, também, da reação autárquica que é uma sutil forma de para cada um de nós, criar um "pequeno reino".

* * *

Ora, esta nota do caráter nacional, se apresenta vantagens, oferece também desvantagens, como a seguir veremos.

Por um lado, se tem impedido a floração dos ditadores potenciais que em cada um de nós reside, por outro, tem dificultado a completa apreensão das vantagens do trabalho em equipe. Se por um lado, nos tem levado a certa indisciplina em relação a tudo quanto fazemos, por outro, tem favorecido a criação e o desenvolvimento, no brasileiro, de um espírito de independência muito acentuado, mas com perniciosos reflexos sobre o espírito cooperativo.

Do ponto de vista político, o resultado tem sido o do fracionamento partidário, com a criação, inclusive, de alas, subalas, dissidências, etc. o que reflete achar-se menos em jogo questões de princípio e de doutrina e, sim, muito mais, essa ojeriza brasileira ao chefe, ao líder.

No alto campo da liderança parlamentar, esse aspecto não poderia deixar de produzir efeitos, conduzindo-a a modelos que são bem a prova da sagacidade nacional para contornar a si mesma, a seus espinhos.

A característica fundamental da liderança partidária entre nós, quando exercida no Congresso, tem sido a de ser por excelência anticarismática. Os líderes são surpreendentemente amenos e manhosos, mesmo quando portadores, pessoalmente, de fogosos e determinados temperamentos.

Em meio a seus liderados eles praticamente deslizam, o mesmo fazendo nas relações de uns com outros, especialmente quando a representarem as vontades, respectivamente, da maioria e da minoria.

Mais sob a pressão dos fatos, portanto, que como uma nota do espírito nacional, a liderança política, no seio do Congresso, se tem exercido, até com certo exagêro, e com evidentes prejuízos para a unidade e a coerência partidária, de maneira a mais democrática possível. E, esse procedimento, não só tem contentado aos liderados de um modo geral, como tem permitido uma ação parlamentar sem tumultos além do razoável.

Mas, tem oferecido também, a nossos olhos, a sua face avessa.

Ela, a liderança, não se tem organizado como seria de se desejar, inclusive para ser democrática no sentido, digamos, demonstrativo da expressão.

Contassem as lideranças com informações e serviços seguros em torno dos fatos sobre os quais é preciso decidir, tomar rumo, menos árduo fôsse talvez, para os líderes, o trabalho de persuasão, pois, este viria mais apoiado em dados, em elementos de convicção que em argumentos ao sabor da inspiração momentânea, auxiliada pela minoria, nem sempre fiel aos fatos como os fatos são.

X — O espírito de objetividade é, sob muitos aspectos, muito mais presente no Congresso que na Administração, apesar d'ele ser o campo preferido da oratória

Tudo depende de como entendemos o espírito de objetividade. Se fôr aquêle que se acha mais próximo da realidade e, que, por isso mesmo, é mais desenvolvido, mais agressivo, menos temeroso, menos apegado e conseqüentemente, mais capaz de tomar decisões à margem daquilo que é apenas formal; então não temos dúvidas, esse espírito é, sob muitos aspectos, muito mais presente no Congresso que na Administração.

Aparentemente, a observação acima parece encerrar não só um exagêro como também um absurdo, sendo o Congresso, como é, o órgão no seio do qual menos se tem feito sentir o sôpro do progresso em matéria de instrumental para o trabalho.

Mas, nisso, justamente, está a prova mais provada de que o instrumental, por si, não transmite ao trabalho espírito de objetividade, tanto que, em alguns setores administrativos, esse instrumental só tem servido para tornar os burocratas mais burocratas, e com a supina presunção de que, por causa d'ele, instrumental, são cientistas e técnicos, quando, na verdade, não passam de pobres sujeitos amarrados a seus indefectíveis (embora invisíveis) "paletós de alpaca".

No Congresso por efeito mesmo da variedade de formação, origem social e profissional de seus membros, aliada à característica comum a todos de — em maior ou menor grau, não importa — serem portadores de atilado senso político — dificilmente surpreendemos a tendência de confundir o acessório com o substancial — velho vício da área administrativa — e, muito menos, o de, face ao substancial, estarrecer-se ante as possíveis hipóteses para a solução de um dado problema.

Não. No Congresso — onde mais do que em qualquer outro setor da vida pública, a técnica de argumentação jurídica, ou de simples oratória, fundamentada na experiência, atingem às culminâncias do perfeito, do elegante e, até, do excessivo, pelo que resta sempre de exibição sem conteúdo e destino e, onde, por tudo isso, e outros efeitos, seria de se ver criaturas amarradas a si próprias amarrando tudo, perante a medrosa dúvida de como fazer para, afinal, realizar — difícil é esbarrar com o espírito de subjetividade, encarado no sentido daquele que é bitolado porque só consegue ver na direção daquilo que aprendeu, pouco considerando, pouco levando em conta, a aprendizagem alheia, aquela experiência que cada um de nós traz mais ou menos no sangue, a despeito do que dizem os livros, do que foi dito nos tratados, ou, ainda, do que imaginamos ser o certo.

Como o Congresso, na vida nacional, é uma espécie daquele prato que parisienses dizem ser Paris, há nele, dominante — não obstante algumas das observações anteriores — a marca do universal em contraposição ao particular ou ao especializado como sinais de limitação.

Por isso mesmo é muito mais viável convencer o Congresso em torno das vantagens de determinada proposição e, com isso, levá-lo a deliberar, em linhas gerais, assentando em lei as diretrizes para o tratamento do problema objeto de proposição, que, conseguir, da área administrativa, a fiel execução de tais diretrizes.

Nesta última, uma vez acionada a lei, há sempre a tendência do administrador tentar fazê-la à sua semelhança, esquecendo as idéias que a fundamentaram, as quais, segundo nossa experiência, no Congresso, jamais tiveram por objetivo, dificultar a ação administrativa propriamente dita.

XI — *O Congresso tem sido demasiado modesto em matéria de despesas destinadas às suas instalações e ao seu funcionamento.*

Desde a sua reinstalação, em 1945, que o Congresso vem sendo demasiado pão-duro em relação a si mesmo. A intenção tem sido boa. Mas, os reflexos têm sido péssimos.

A impressão deixada na opinião pública é a de que o Congresso não tem cuidado, como devera, das insígnias relacionadas com o seu poder.

Inadvertidamente alguns congressistas ou mesmo a maioria deles, têm julgado acertado esse proceder, quando não poderia ser mais errado.

O povo aprecia a modéstia pessoal de todos aqueles que são detentores do poder. Mas, despreza, solenemente, o poderoso quando este não trabalha em ambiente condigno com o seu poderio. O exercício do poder requer a impressão de riquezas, embora sóbria e solene.

Não insistiremos nesta tecla porque de tôdas é conhecida. A todos nós, inclusive cultos, sábios e simples, a exteriorização do poder impressiona. Só é condenável — e nunca a aceitamos — quando em relação à santidade. Só do santo, portanto, exigimos pobreza; pois a pobreza é a sua insígnia. Mas, nem por isso admitiríamos que o Papa, por mostrar-se santo, deixasse de residir no Vaticano, por ser este o que é, um centro de arte e pompa.

* * *

Deixemos esse aspecto, todavia, de lado, embora tenha êle, para o legislativo brasileiro, maior e mais profunda significação do que se pensa. É bastante lembrar, para concluir, que, desde o Império — não obstante a comprovada modéstia da casa reinante — o Executivo procurou cercar-se de insígnias condizentes com a representação que detém, enquanto o Congresso, desde o Parlamento Imperial, vem vivendo e funcionando em edifícios abaixo da crítica, especialmente para um poder, como o Legislativo, que se reveste de tanta solenidade, mesmo quando no exercício de suas funções rotineiras.

Não será esse aspecto uma das causas do inegável descaso popular pelo Congresso? Ou o descuido do legislador brasileiro a esse respeito é revelador de nossa pouca e pequena fé nos valores da democracia e, portanto, da liberdade?

Deixamos as indagações no ar, e, é possível, muitos as venham contestar, negando que nem o povo nutre descaso algum pelo Congresso, nem a desatenção de legislador brasileiro, em relação à sua própria Casa, reflete coisa alguma.

Deixamos cada um com a sua ilusão. Aqui não viemos para desfazer ilusões. Aqui viemos para, com singeleza, transmitir impressões colhidas durante dez anos.

Todavia, não anotamos a modéstia das despesas legislativas para pugnar em favor de exteriorização. Anotamo-la para afirmar que a qualidade do trabalho legislativo deixa muito a desejar porque o Congresso não se sente a si mesmo como um poder da República, tanto que nada fez por si mesmo, salvo alguns remendos, e algumas poucas e mofinas providências administrativas.

O Congresso não dispõe de ambiente condigno (Gabinetes) para o funcionamento de suas autoridades (membros das Mesas, líderes e chefes de Secretaria), nem para o conforto e trabalho de seus membros.

O Congresso não dispõe de quadros como seria de desejar, nem oferece a seus funcionários instrumentos de trabalho que os ajudem no trabalho, tornando-os mais eficientes.

O Congresso raramente dispõe de recursos suficientes para o funcionamento de suas comissões, mormente as especiais e de investigação e inquérito.

O Congresso insiste em valer-se de auxílio da assistência de órgãos do Executivo, quando tal auxílio e assistência, para resguardo de sua posição, não de ser sempre supletivos. (*)

* * *

(*) Sobre este aspecto remetemos o leitor à leitura da segunda parte deste trabalho, onde abordamos a questão com maior ênfase.

Há neste procedimento do Congresso algo de muito contraditório e surpreendente. O congressista, de um modo geral, é exigente e cômico de sua posição na área do poder. Ele, quando deseja ficar informado de um assunto, mexe com céus e pedras e fica sempre indignado ante a pobreza das informações que recolhe. E faz, embora nem sempre de público, acerbas críticas sobre a dificuldade brasileira de se obter dados, elementos de convicção em torno de determinadas matérias.

Por isso mesmo, justiça seja feita, sempre que tem oportunidade, o congressista faz questão de dotar bem serviços que lhe pareçam úteis. Ele sempre aprecia, e faz boas referências, a serviços onde conseguiu plenamente as informações que solicitou. Ele dá valor a certas publicações oficiais, ou semi-oficiais, que muito orientam àqueles que desejam se informar a respeito do que tratam.

Por conseguinte, ele, o congressista, sabe perfeitamente o que vale, para o homem público, adequados instrumentos de trabalho.

E sabe, inclusive, porque muitos deles ou são homens de empresa, progressistas, que, às suas próprias empresas jamais regatearam recursos à altura de seus cometimentos; ou profissionais da mais alta categoria em suas diversas profissões.

No entanto, quando se trata do Congresso se mostram, senão indiferentes, pelo menos acomodados.

Temos indagado a nós mesmos, e a todos que temos conversado, sobre a causa profunda desse modo de ser ou comportar-se.

Alega-se ser esta, de um modo geral, a situação de todos os parlamentos do mundo, e essa é a opinião de IRIBARNE. (*)

XII — O Congresso delibera sempre tendo em vista as tendências e reações populares; pouco se deixando levar, entretanto, pelas pressões nitidamente demagógicas ou que encerrem, apenas, interesses particulares.

Não há ponto a respeito do qual o Congresso seja objeto de maiores injustiças que o resumido na presente observação. O Executivo é muito mais inclinado a decidir demagógicamente e a conceder favores de ordem pessoal que o legislativo, e, todavia, essa não é a impressão que se colhe através da longa consulta a pessoas de todos os níveis sociais.

Talvez em virtude do modo como o Congresso trabalha muito a vista dos interesses em choque; talvez pela razão de o homem comum não saber lá muito bem o que cabe ao congressista fazer; talvez, ainda, porque este, ao encarar e debater os problemas, o faça sempre sob o fogo cruzado de opiniões as mais divergentes entre si — e, que, por isso mesmo, deixam sempre dúvidas no espírito daqueles que, além de se acharem de fora, têm, de alguma maneira, interesse por esta ou aquela solução final — a verdade é, que, o processo legislativo deixa sempre margem a inadequados e não fundamentados juízos naqueles que o acompanham à margem dos trabalhos, por

(*) Ver transcrição do texto de IRIBARNE, feita na observação O, deste trabalho.

exemplo, das comissões técnicas, ou das reuniões entre líderes, representantes, pessoas informadas, e até mesmo pessoas interessadas.

Acentuamos, desde já, que a imprensa é, aliás, muito culpada dessa situação de fato, pôsto que depõe muito pouco interesse no noticiário em torno do trabalho do Congresso, antes preferindo divulgar os potins políticos, o vai e vem das questões gerais, nas quais não entram, realmente, as deliberações positivas do Congresso.

O resultado desse critério adotado pela imprensa, rádio e televisão, tem sido, sem dúvida, desfavorável ao Congresso, como centro coordenador da política nacional, e como organismo onde repercutem as questões nacionais de interesse real do público.

Mas, deixemos esse aspecto de lado, que não diz respeito propriamente ao Congresso e, sim, aos instrumentos de informação e divulgação: imprensa, rádio e televisão. Voltemos ao objeto da observação, isto é, à afirmação de que o Congresso, embora sempre tendo em vista as tendências e as reações populares, não decide demagógicamente, e muito raramente em favor de interesses particulares. (19)

Fácil é compreender a razão de assim ser, especialmente se tomarmos o Executivo como ponto de referência e comparação.

Este último, diz-se, está mais próximo do público e, por isso, o atende melhor. É falsa a afirmação pela premissa. O Congresso está muito mais próximo — mas, muito mais próximo mesmo — que o Executivo, até porque o cidadão comum, o eleitor, a ele tem acesso como jamais lhe é possível no Executivo. Acesso fácil e pronto. Acesso interessado, em virtude mesmo da mentalidade padrão a todo congressista, que, em grande parte, alimenta-se e vive desse

(19) A questão dos interesses privados sempre ativos no decorrer das votações orçamentárias não invalida a afirmação que fazemos. Aqui, como na França (ver trabalho de BERNARD E. BROWN, *Pressure Politics in France*, in *Journal of Politics*, nov., 1956, p. 719), esses interesses se fazem sentir de maneira poderosa, embora disfarçados de modo mais ou menos discreto. O problema dos *pressure groups* é de outra natureza. Não pode ser tomado como voltado a *interesses particulares*, in *strictu sensu*. Julgamos que, entre nós, dá-se o mesmo que na França, onde segundo BROWN, a teoria política e constitucional é hostil para com a existência desse tipo de organização à margem dos partidos. Essa hostilidade, todavia, tende a ser vivamente contraditada pela realidade social, face à reduzida disciplina partidária e a própria fraqueza de nossas organizações partidárias como tais, embora não possamos dizer exista, entre nós, a formação de *pressure groups*, assim como a situa DANIEL B. TRUMAN, in *The Governmental Process*, Alfred A. Knopf, New York, 1951, p. 37:

"It follows that any group in the society may function as an interest group and that any of them may function as political interest group, that is, those make their claims through or upon governmental institutions".

A origem quase governamental de instituições que, entre nós, poderiam ser tomadas como correspondentes a *pressure groups*, ou a relação de dependência em que muitas vezes se acham perante as próprias organizações governamentais, leva-nos a quase concluir pela inexistência real desses grupos; pois, dificilmente atuam "as a political interest group". Fazem-no, quase sempre, quando instigadas por forças outras que não poderemos, em sua consciência, considerar como nascidas dessa crescente junção e composição de interesses que marcam, definem e delimitam a ação dos chamados grupos de pressão.

Sob esse aspecto ainda estamos na época do "old fashioned lobbyist", evidentemente que a nosso modo.

contato direto, com a região, o Estado e o Município e, conseqüentemente, com as questões àqueles vinculadas, mesmo quando tratadas através de pessoas isoladas, indivíduos, eleitores.

Diz-se que o Executivo elabora melhor as leis, escoimando-as de dispositivos assistemáticos, que de alguma maneira fogem, quebram, ou ampliam demais o objetivo central da proposição. E, que, em comparação, o Congresso rebenta o sistema, esgarçando o sentido das leis a ponto de fazê-las, em muitos casos, teratológicas, inaplicáveis, justamente pela ambição de querer fazê-las mais capacitadas a atingirem as profundas camadas das reivindicações sociais.

Sim. Não resta dúvida de que os projetos oriundos do Executivo são, por assim dizer, mais secos, menos enxundiosos. Mas, nem por isso, são mais perfeitos, mais adequados, se tomados os termos perfeição e adequação em seus sentidos políticos. Ao contrário podem ser mais técnicos, sendo, porém, sempre menos políticos.

Por conseguinte, a desvantagem legislativa do Congresso é, sob muitos aspectos, transitória e corrigível, pôsto que antes reflete o seu desaparelhamento técnico. (20)

No que tange, prôpriamente, à demagogia como apoio a deliberações legislativas, é injusto dizer-se que o Congresso é instrumento desse pecado. Dêle podem ser acimados alguns representantes, encarados isoladamente, mas, jamais o Congresso como órgão de iniciativa e deliberação final.

E, por que? Porque não é fácil — é mesmo difícil — impor demagogia a tanto ceticismo reunido, a tantas matreirices e tantas ponderações em curso, a tantos e tão claros debates, nos quais a ironia tem o merecido e necessário destaque.

* * *

O Congresso, para aquêles que têm idéias limitadas, ou, obcedentes idéias, é um campo perigoso e aflitivo; pois, não há lugar, como êle, onde a liberdade de expressão seja mais contundente, mais agressiva, mais desconcertadora de pré-fabricados esquemas, mantidas, todavia, salvo raríssimas exceções, a elegância, a cortesia, e mais do que isso o respeito mesmo pela opinião alheia.

(20) WALKER, HARVEY — *The Legislative Process*, Ronald Company New York, 1948 — Referindo-se ao problema da delegação legislativa, bem como ao conseqüente poderio da Administração e reduzida aplicação da teoria da divisão dos poderes, diz o seguinte:

"But the increasing tempo and growing complexity of human and social existence have made this ideal difficult if not impossible of attainment. There are many reasons why legislative bodies cannot carry out today the strict intent of the separation of powers doctrine". p. 408.

"They have, themselves, contributed to their inability to cope with such situations by the perpetuation of obsolete rules of procedure which causes serious delays in the regular order of legislative business". p. 409.

E conclui:

"We must be vigilant or our democracy can be lost". p. 410.

A demagogia, portanto, pode — e está sempre a bater — nas portas do Congresso; mas, nêle sempre recebendo jorros de água fria, malgrado — e por causa mesmo — dos muitas vêzes inflamados e, até, insensatos discursos, dêste ou daquele representante em sua ânsia de alcançar popularidade.

A popularidade do Congresso em conjunto, êle a alcança após meditada decantação dos impulsos em curso, visto que, o que êle decide, se por inúmeras vêzes não corresponde, em sua totalidade, aos anseios do público, aos anseios dêste, entretanto, jamais se opõe. E, para isso acontecer, é lógico, não pode o Congresso deliberar em caso algum demagógicamente; pois, se o fizer sabe que o fará em detrimento daquilo que êle mais preza, que é a opinião pública — não em suas correntes parciais — mas, sim, em sua expressão universal, representativa de uma síntese, que êle tudo faz para refletir.

XIII — *O lado negativo do Congresso não é o do Congresso: é o dos representantes.*

A observação pode dar margem a esta outra: se é dos representantes, há de se refletir sôbre o Congresso, observação esta inteiramente procedente. Mas, o mesmo acontece no Executivo, na Administração, em qualquer setor da atividade humana. O lado negativo das pessoas, no mínimo, se reflete sôbre as instituições, embora raramente as destrua. E, por que? Porque estas últimas por mais humanas que sejam, ainda assim são transcendentais, tomada essa transcendência em sua acepção histórica; pois, encarnam, representam, quase sempre, uma acumulação de experiência, algo que corresponde a uma necessidade social apoiada em forças muito mais fortes que as dos indivíduos em suas desqualificações. E, não fôra assim, dificilmente poderíamos explicar a razão de sobrevivência das instituições, quando à mercê de grupos predatórios, ou simplesmente de pessoas cujas individualidades foram marcadas pela degenerescência e o mal.

Dessa forma, o lado negativo dos representantes não deixa de ter seus efeitos sôbre o Congresso, mas, tais efeitos são sempre transitórios se encararmos a instituição à luz de si própria; isto é, à luz daquilo para que foi criada e existe.

O Congresso foi criado e existe para exercer o contrôle popular do poder, seja lançando as linhas gerais da organização do poder, quando constituinte; seja exercendo o contrôle dêste mesmo poder, quando legislador ordinário.

Se o congressista, na qualidade de legislador ordinário, deixa de cumprir com o seu dever, ou cumpre de maneira a suscitar críticas e condenações, há o recurso eleitoral, embora não seja êste tão eficiente quanto deveria ser, por inúmeros motivos a êle intrínsecos e dêle extrínsecos.

O importante, para o problema da liberdade, está em não esquecermos que não pode haver confusão entre o mau congressista e o Congresso, da mesma maneira que não pode haver confusão entre um mau presidente e a presidência, assim como os maus padres não se confundem com a Igreja, nem os maus partidários com os partidos, e assim por diante.

Assinalamos êsse ponto, por ser êle de fato importante, não só para a compreensão do "problema Congresso", como de todos os mais ligados a

instituições que nos cumpre preservar e defender, ajustadas embora às exigências do progresso; pois, fazem parte, são partes, de uma construção do espírito que é a própria democracia viva. (21)

Em relação ao Congresso, alega-se, constantemente, que serve de biombo a tôdas essas maquinações próprias da miséria humana, como se tais maquinações não existissem a despeito do Congresso e fora dêle e, muito mais fora dêle, que fora da Administração, do Executivo e do Judiciário; pois, enquanto êstes lidam, por assim dizer, com o lado concreto das atividades ligadas ao poder, lida o Congresso com o lado normativo.

Não há dúvidas — e não levaremos nossa defesa do Congresso a tanto — não há dúvidas de que a função de representante pode servir de base de apoio a negociatas as mais escabrosas que possamos conceber — mas, nem essa comprovação pode servir de motivo para menos aprêço ao Congresso, nem para menos interêsse pelo que êle faz, pode fazer e pode evitar que se faça.

XIV — O Congresso não dá atenção à Administração Pública.

Não dá, porque não a *controla*, embora esta seja — segundo a opinião da maioria dos tratadistas e estudiosos — uma das suas funções mais importantes. (22) Não dá, porque estuda e vota, com desinterêsse, tôdas as proposições que lhe são relativas, dando pequena atenção aos seus aspectos organizacionais. Não dá, porque tem votado verdadeiros monstros legislativos em matéria de planejamento regional, ou destinados a instituições de serviços especiais para o tratamento de clientela. Não dá, porque não compreendeu, ainda, que, na Administração reside hoje em dia tôda a fôrça do Estado, tôda a sua capacidade para fazer, promover, deixar de fazer, ou deixar de promover. Não dá, porque os seus homens, ainda muito imbuídos das idéias liberais segundo o estilo antigo, não compreenderam que é preciso haver uma

(21) BAEDU, ZEVEDEI, *Democracy and Dictatorship*. — London: Routledge & Kegan Paul, New York: Grove Press Inc., p. 3-4:

"The transitions from medieval to the modern economic system from the rigidly organized medieval to the dynamic society, gradually created in the Western world since the Renaissance, from a stable spiritual world dominated by religion to a world permanently open to changes and revisions, as science progresses, are in fact aspects in the process towards flexibility of the culture patterns of Western societies. *Democracy is consequently defined as a flexible society, that is, a social structure open to change and novelty, and yet preserving its own basic character*" (o grifo é nosso).

(22) BIDEGAIN, CARLOS MARIA, *El Congreso de Estados Unidos de América*, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1950: "... en los últimos años ha ganado terreno la idea de que el Congreso no puede desinteresarse de la suerte que corren sus mandatos através de la interpretación administrativa y judicial y de que tiene derecho a ejercer una vigilancia reta y permanente con el propósito de perfeccionar sus propias leyes cuando su aplicación demuestre que tiene defectos técnicos o que no expresan claramente la intención originaria", pp. 397-398.

"No puede comprenderse bien el importante papel del Congreso en el sistema norteamericano, sin tenerse en cuenta su función fiscalizadora de la marcha de la administración". p. 167.

administração para a democracia, (23) a fim de que não nos venha uma administração para a servidão. Não dá, porque a enche de encargos secundários, quando não absurdos, fechados como muita vez se mostram os representantes em seus interesses eleitorais. Não dá, porque a tumultuou, quebrando-lhe sistemas, sem que os houvesse substituído por outros mais inteligentes, mais flexíveis, mais capacitados a transmitir-lhe eficiência.

Não. Em matéria de Administração Pública, o Congresso tem preferido criar injustiças e promover desestímulos.

E, para dizer essa verdade, estamos inteiramente à vontade; visto que jamais passamos por encantos pelas daspianices em tempos atrás tão em voga, não obstante, com muita honra, ao D.A.S.P. termos pertencido.

Não é, pois, tendo em vista muitos dos pretensos sistemas instituídos pelo D.A.S.P. — e muito menos a sua estreita visão a respeito das grandes missões da democracia moderna (apesar de inspirado, como gosta de propalar, nas idéias que deram margem à criação do *Bureau of Budget*) — que nos conduz a acusar o Congresso de culpado de grande parte do descalabro administrativo em que vivemos.

O Congresso poderia — e não fez (24) — ter justamente aproveitado o sôpro da democracia — que resultou no 29 de outubro de 1945 — para reorganizar a Administração Pública em bases democráticas, transfundindo-lhe a flexibilidade que aos objetivos da ditadura obviamente não convinha.

O Congresso poderia — e não fez — ter promovido a famosa reforma administrativa — não para ampliar; mas, para consolidar, integrar e eliminar o que tinha e tem que ser eliminado.

(23) Nesse conceito de que devemos criar uma *administração para a democracia*, a fim de que não nos venha uma *administração para a servidão*, consideramos, também, o problema do uso da *propaganda* como instrumento de esclarecimento democrático.

JACQUES DRIENCOURT, em seu livro *La Propagande, nouvelle force politique*, Librairie Armand Colin, 1950, assinala o fato de que o referido uso, antes de tudo, constituiu, em passado muito próximo (pré e pós Segunda Grande Guerra), numa espécie de contra-golpe das democracias contra as formas autoritárias do poder.

Esse uso da propaganda, todavia, hoje, precisa ser encarado no sentido mais positivo, isto é, mais em favor de alguma coisa que contra outras, dado ser característica dos governos democráticos e serem da opinião pública.

Diz DRIENCOURT — "Representant la majorité de ceux qu'il dirige, le gouvernement démocratique doit rester en contact étroit avec elle (a opinião pública) et conserver toujours le soutien de son approbation. Se cette majorité variait, il devrait être parallèlement modifié. Ce pourquoi, on le qualifie également de gouvernement d'opinion, on l'opinion est son support, il ne peut maintenir qu'avec son consentement; l'opinion apparaît ainsi comme l'armature, le nerf moteur du régime démocratique".

E como o fator propaganda, no caso do Estado, corresponde, antes de mais nada, a *informação*, conhecimento público do que se passa na área do governo, íntima relação tem essa propaganda ou informação com as atividades de controle exercida pela comunidade através do Congresso.

(24) Ao Congresso aplica-se, com muita precisão, a observação do Representative ROBERT LUCE, citada por GALLOWAY, ob. cit., p. 150: "The sins of Congress are far more those of omission than of commission".

O Congresso poderia — e não fez — ter dado melhores salários ao funcionalismo, ampliando-lhe benefícios; mas preferiu criar desigualdades como jamais existiram, antes, durante e depois do D.A.S.P.

Se este último era parcimonioso demais, e se concorreu, como concorreu, para a criação de verdadeiro proletariado na Administração Pública, o Congresso nela criou um *patriciado* acima desse proletariado.

E fez mais, nem uma vez sequer atentou, realmente, para a Administração Pública como instrumento de governo que tanto lhe diz respeito quanto ao Executivo, embora sob ângulos diversos.

Preferiu politizá-la no pior sentido. Repartiu-a entre os partidos. Colocou-a em choque consigo mesma. Traumatizou-a.

E por que fez isso? Porque a si mesmo não organizou para enfrentar o problema.

E por que não se organizou? Porque está nos faltando um senador ESTES KEFAUVER ou ROBERT LA FOLLETTE; isto é, homens que percebam a situação atual do Congresso no conjunto dos órgãos de governo.

O nosso Congresso vive ainda as ilusões da *teoria da divisão dos poderes*, em vez de suas realidades.

Não viu, não percebeu que, na democracia moderna, ele é tão parte do governo quanto o próprio governo.

Não sentiu que é instrumento de uma empresa social, dentro da qual os órgãos políticos — Legislativo-Executivo — nada mais são que um *board*, (25) sob a liderança do qual há de haver, necessariamente, uma administração sólida, atuante. Nunca burocratizada, nem muito menos frouxa, desarticulada.

Uma administração sob a chefia executiva do Presidente; mas, tão sob seu controle quanto do próprio Congresso, de modo que o controle exercido pelo último seja, para o primeiro, um estímulo ou uma advertência. Nunca, jamais, uma *cauda orçamentária*.

* * *

Estamos convencidos, contudo, de que o Congresso vencerá esta etapa. Ele se organizará e ajudará a administração.

Sente-se no ar, em seu seio, uma grande inquietação em torno do assunto. Como se o Congresso a esta altura tenha já refletido que passou a fase de rebentar a cristalizada administração da ditadura, de dar demasiada expansão a reprimidas e justas reivindicações trazidas de um interior em abandono.

É este o sentido profundo, social, dos desacertos do Congresso a respeito da matéria objeto desta observação. Foi um desafogo. Uma espécie de protesto, embora mal formulado, embora mal encaminhado.

(25) BEARD, CHARLES, *The Republic*, onde o autor, ultrapassando as interpretações congressionais e presidencialistas do sistema norte-americano de governo, faz esse repousar numa espécie de sistema solidário de representação, dentro do qual, mantida a separação constitucional dos poderes, funciona o governo à maneira de um *board* a serviço da sociedade americana.

E, ainda porque, entre nós, o assunto Administração contém muito daquele sentido *ibérico*, regulamentário, a que nos referimos em outro trabalho. É assunto deixado, por isso, aos cuidados de talentosos e às vêzes cultos amauenses...

Não o achou o Congresso, pois, muito digno de suas atenções, nisso refletindo, de fato, uma tendência nacional.

XV — *A direção do Congresso é empresa para homens cujos dotes de liderança vão muito além daqueles normalmente exigíveis dos grandes chefes executivos.*

A teoria administrativa costuma dar significativa ênfase às questões de liderança, mas ressaltando sempre o conjunto de qualificações que fazem de alguém um grande chefe executivo. E, avançando mais, igual ênfase dá à liderança de natureza política — mesmo quando entendida em seu sentido e aplicação empresarial — procurando sempre demonstrar que, em última análise, se extraordinário e decisivo é o papel das *equipes* ou dos *boards*, não menos extraordinária e decisiva é a liderança a cargo dos *chairmen* dos *presidents-chairmen*; no fundo, grandes executivos aos quais é entregue a missão de conduzir aqueles órgãos a decisões, dado ser a indecisão uma espécie de defeito congênito dos órgãos de deliberação coletiva.

Transponha-se tudo isso que intentamos sumarizar para a vida parlamentar, para o seu processo, e não causará surpresa dizer-se que a direção de órgãos como o Congresso é empresa que exige daqueles nela investidos qualificações de liderança muito mais refinadas, digamos assim, que aquelas normalmente exigíveis dos grandes chefes executivos.

O número de representantes, o número de correntes partidárias, os matices de caráter, temperamento e cultura dos representantes, bem como a variedade de tendências existentes no seio de uma mesma corrente partidária; tudo isso aliado e intimamente amalgamado à inerente *soberania* (26) de cada representante, que dificilmente — e nem poderia — aceita a liderança em seus fatais aspectos hierárquicos, fazem da direção do Congresso — não do nosso somente, mas de todos — a empresa mais difícil que a um homem, ou a alguns homens, podemos entregar.

E, tanto mais difícil e complexa, quando se considera que — essa direção e liderança — é exercida para a obtenção de resultados a respeito de assuntos sobre os quais compete-lhes dar, de certa forma, contas a terceiros; e ao governo (Executivo) de vez que a força deste reside no apoio parlamentar que recebe ou dispõe.

(26) O congressista sente-se, de fato, representante de determinada circunscrição eleitoral, não se achando nesse sentido, nem mesmo subordinado ao partido em sua acepção limitativa, disciplinadora. A igualdade da representação faz com que, muito apropriadamente, não exista, no Congresso, a hierarquia no sentido comum. Esta, quando há, é fonte sempre de um "agreement of gentlemen", mesmo quando no âmbito de uma mesma organização partidária. E não é daí que decorre a denominada indisciplina partidária. Esta é devida, corre à conta de fatores outros que, aqui, não nos cabe aprofundar, por impertinente à matéria. Com a presente nota quisemos, apenas, acentuar a posição realmente singular do representante como órgão político.

MANOEL FRAGA IRIBARNE (27), ao referir-se aos *mecanismos políticos*, diz que os mesmos "son muy delicados y que hacen falta hombres muy capaces y muy habiles para ponerlos en marcha y para manejarlos". E acrescenta: "Pero no es menos cierto que sin instrumentos adecuados aun los hombres más inteligentes y de mejor voluntad poco pueden hacer".

Completando as observações acima com esta outra, ainda do próprio IRIBARNE, de que a situação do Congresso Norte-Americano é uma exceção à regra, pois "la mayor parte de los Parlamentos sieguem siendo anos centenares de diputados con unas docenas de oficiales y mecanografos, sin departamentos de investigaciones, sin posibilidad de interpretar los hechos que tendenciosamente les brindam los partidos o los grupos de intereses, tramitando las leys del mismo modo hoy, que se plantiam por millares, que quando eran unas docenas em cada legislatura" — fácil nos é imaginar quais sejam as dificuldades hoje em dia encontradas, pela direção e liderança do Congresso, para levá-lo à consecução de seus fins.

É tarefa de tal ordem que, sinceramente — e sem nenhum interesse de elogiar esta ou aquela direção parlamentar entre nós — pouca nem pequena tem sido a nossa admiração pelo que fazem, mesmo levadas em conta tôdas as deficiências em que incorrem.

* * *

É simplesmente admirável presenciar a quanto pode conduzir uma eficiente coordenação política em tórno de determinada proposição.

Conhecêssemos melhor o Congresso por dentro — e ao vivo procurássemos, cada um de nós, acompanhar e compreender a implícita riqueza humana que existe, e pode ser apreciada, no trabalho de um organismo, como é o Congresso — dúvidas não teríamos sôbre o sucesso cada vez maior de organização como esta no espírito do povo.

Infelizmente, por culpa do próprio Congresso, que nunca promoveu, como órgão, a divulgação de si mesmo — deixando-a, como deixa, unicamente a critério de terceiros, nem sempre fiéis ao que nêle se faz — é êle, entre nós, uma espécie de grande e desconhecido acusado. (28)

Frisamos o entre nós, porque o mesmo não se dá em relação à democracia norte-americana, onde o interesse popular pelo Congresso chega a tal ponto que há ligas e associações *pró-Congresso*, isto é, em favor de seu fortalecimento e de seu aparelhamento e, tão influentes, que a elas deve-se, em grande

(27) IRIBARNE, *ob. cit.* p. 5.

(28) DRIENCOURT, JACQUES, *La Propagande, nouvel'e force politique*, Librairie Armand Colin, 1950, p. 234: "La grande impuissance des démocraties a été, est encore, d'être incapable d'organizar la liberté économique de lá presse". Em virtude disso, seria de fato muito importante que o Congresso, à semelhança de tantos órgãos do executivo, cuidasse de ter um serviço permanente de documentação e de divulgação, cuja principal missão não seria a de fazer "propaganda" de seu trabalho no sentido comum; mas, de a êste divulgar mediante a sistemática publicação de seus mais importantes documentos, discursos e debates travados; pois, para êsse fim, o "Diário do Congresso" é não só insuficiente como sobretudo inadequado.

parte, a campanha nacional que acabou resultando no *Legislative Reorganization Act, 194'*.

Já não quiséramos tanto, que seria esperar demais. Mas, que pelo menos os próprios dirigentes políticos — sejam eles de quais correntes forem — despertassem para o assunto e a necessidade.

E, despertando, considerassem o quanto influiria para a educação política do povo e, por conseguinte, para a consolidação de nossas instituições democráticas, um conhecimento mais próximo, mais verdadeiro ou menos deformado do trabalho do Congresso em seu ingente esforço para equacionar os problemas, nacionais, integrando-os nas próprias aspirações populares.

* * *

Voltando, entretanto, ao tema específico da presente observação, concluímos por depor que nem por longe, a direção de um grande departamento público, ou de uma grande empresa, com todos os seus problemas específicos e de administração-meio, se aproxima, em conteúdo, em riqueza e dificuldades daquela que é feita no e pelo Congresso.

A distância é de tal natureza, e em tamanho grau, que os homens mais afeitos ao comando e à liderança, nêle inicialmente se desconcertam, surpresos ante o que lhes exige o Congresso para que nêle sejam, afinal, vitoriosos.

Se não forem realmente inteligentes, se não descobrirem em si mesmos um sentido a mais que até então não lhes fôra exigido lá fora; se, numa palavra, não conseguirem aguçar suas próprias qualidades de homem público e de líder, de modo a fazê-las mais dúteis, mais temperadas, muito mais afinadas com o sentir geral; se não conseguirem isso, então é certo que mais tarde ou mais cedo fracassarão, entrando em declínio, ou sendo mesmo derrotados fragorosamente, muita vez para a surpresa dêles próprios.

Quando meditamos sôbre aspecto como êsse é que ficamos a conjecturar em tôrno de personalidades como a do velho PINHEIRO MACHADO.

Devera mesmo ter sido um gigante de homem para, sendo como era, pouco afeito às letras, ter conduzido êste país como o conduziu, do Congresso, em meio a figuras como RUY BARBOSA e outros, sem nunca ter deixado de merecer de seus pares, amigos e inimigos, irrestrito respeito. (29).

XVI — *A aplicação de critérios eleitorais, no Congresso, vai a extremos que prejudica o próprio critério eleitoral.*

Desejar-se que o Congresso trabalhe à margem do *critério eleitoral* corresponde a uma tolice. Mas, nessa tolice, embora muita vez expressa de modo indireto, costumam cair os técnicos, especialmente quando, no fundo, não passam de técnicos irremediavelmente jingidos aos critérios da isenção cien-

(29) Nesta admiração que tributamos a PINHEIRO MACHADO não esquecemos a situação oligárquica a que presidia. Citamo-lo, assim como se quiséssemos dizer que, nos dias presentes, com alto senso de liberdade, devêssimos ter, no Congresso, um novo PINHEIRO MACHADO; isto é, um homem que nêle, Congresso, acreditasse.

tífica. Tornam-se e mostram-se tão sonhadores dentro da objetividade, que, em relação a esta, comportam-se como os *angelistas* em matéria religiosa. A diferença entre êsses e êles poderá ser surpreendida, apenas, através da linguagem; pois, enquanto os primeiros são exaltados ou líricos crentes sempre a aspirarem por melhores pastôres — como se êsses não fôsem homens como êles, a serviço embora de uma causa elevada — os últimos, isto é, os técnicos vitimados de *angelismo*, são, ao contrário, friíssimas criaturas, presos a uma “lógica científica” de tal índole que chega a parecer que a Natureza é criação e criatura da Ciência.

Mas, vamos ao nosso assunto. Não há dúvida de que o critério eleitoral é o fundamento mesmo, a bússola das decisões a que chegam organismos como o Congresso. Mas, entre o aplicá-lo e o usá-lo indiscriminada e excessivamente, há uma grande distância. O critério eleitoral deixa, então, de surtir os seus efeitos e, nesse caso, há uma espécie de *inflação eleitoral*, com idênticos resultados que a monetária. Ele passa a valer cada vez menos, e cada vez mais é usado, para passar a valer cada vez menos. É não só um círculo vicioso. É um abismo. Por seus precipícios é que o político despenha-se, precipita-se e morre, perdendo tanto em conteúdo, deixando tanto de representar o que veio, afinal, representar, que, ao dar acôrdo de si não passa de palha, sem seiva, sem clorofila, sem vida.

E ao povo, nesses casos, só compete encostá-los na parede, como se múmias fôsem, dado que nada ao povo deram, senão engodos, artificios de cálculo, girafas grandiosas, ou, apenas mirrados comundongos.

E, para dizer-se a verdade, o Congresso, embora não afeito à demagogia em grande escala — pois a ela reage, como já dissemos, como água fria — é vítima, e se vem desgastando, mercê de indiscriminado e excessivo uso do *critério eleitoral*, especialmente quando vota as leis de natureza econômico-financeira.

Esse descontrôle tem servido a observadores dizerem que, enquanto a ditadura aspirou nos transformar num país unitário, dando fim à federação, o Congresso vai no mesmo caminho quanto à federação, pretendendo nos transformar numa confederação (30) o que não deixa de ser segura observação, se encarada, não à luz da segurança, mas vista sob os ângulos da descentralização administrativa, admitida como se correspondesse a fracionamento.

O procedimento, a tendência do Congresso nessa direção, em virtude daquele indiscriminado e excessivo uso, será causa mais tarde, não temos dúvidas, para forte reação no seio mesmo do Congresso, como já se fez sentir, aliás, no Senado Federal, quando assentou recusar créditos para comemorações de centenários municipais.

(30) Insistentemente fala-se, no Congresso, no problema da redistribuição de rendas e na transferência de certas áreas *legislativas* para os níveis estaduais e municipais de govêrno, como se a União correspondesse a uma espécie de leão que, no repartir, ficou com a melhor parte, quando o problema da disparidade de recursos financeiros entre as três áreas governamentais não tem como fulcro e fundamento a má distribuição das competências e, sim, a própria *estrutura econômica* de alguns Estados e Municípios.

Mas, a reação irá mais longe, muito mais longe, e por motivos diversos dos que apoiaram a decisão do Senado. Ela terá por fundamento o próprio *critério eleitoral*, a necessidade de salvá-lo para que não se perca, impondo morte certa aos políticos de *per si*, aos partidos, e à democracia mesma, como forma de governo. A reação será, pois, política, e para refortalecer os próprios políticos, servindo, entretanto, a causa muito maior que é a do futuro econômico do país. (31)

SEGUNDA PARTE

O CONGRESSO E O CONTRÔLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA — O PROBLEMA DE ASSESSORIA

1. COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL AMPLA EM MATÉRIA DE CONTRÔLE

É interessante verificar quanto o Congresso vem restringindo a sua ação em matéria de controle da administração pública especialmente o de natureza econômico-financeira. E, no entanto, poucos não são os dispositivos constitucionais que lhe permitem ação ampla neste sentido.

É bastante citar, entre muitos, os seguintes:

- votar o orçamento e os tributos próprios da União;
- regular a arrecadação e a distribuição de suas rendas;
- dispor sobre a dívida pública federal e os meios de solvê-la;
- criar e extinguir cargos públicos, bem como fixar-lhes os padrões de vencimentos;
- autorizar abertura e operações de crédito e emissões de curso forçado (art. 65);
- julgar as contas do Presidente da República (art. 66, número VIII).

Tais dispositivos se entrosados com os relativos ao Orçamento (arts. 73, 74 e 75) e, bem assim, com os referentes ao Tribunal de Contas (arts. 76 e 77), oferecem-lhe, sem dúvida, os meios básicos para efetivo exercício do controle legislativo sobre a Administração Pública.

Resta, apenas, a necessidade de que os princípios e mandamentos ali contidos tenham expressão positiva, seja através de uma ação mais segura do Congresso no exame dos atos e fatos concernentes às atividades adminis-

(31) Numa era de integração econômica como a nossa e, quando, sobretudo, o país se prepara para o desenvolvimento, estúpida, atrasada e até criminosa, será toda ação legislativa federal que der prioridade às questões locais e mesmo regionais. A defesa dessas questões não deve determinar, de modo algum, o esquecimento de que a tendência é e há de ser justamente no sentido contrário, isto é, a do fortalecimento e expansão, cada vez maior, da área federal, não em sinal de desaprêço às demais, ou para que nos transformemos num país de *governo unitário*, mais porque tal fortalecimento e expansão se relacionam, intimamente, com a unidade essencial ao destino de nossa vida econômico-social; pois, a adequada solução dos problemas regionais e locais jamais poderá ser alcançada à margem, ou antes, das grandes soluções nacionais.

trativas e financeiras do govêrno, seja criando êle, para si mesmo, instrumentos que lhe facilitem a tarefa, tornando-a mais objetiva, menos formalística ou de mera homologação, como em muitos casos vem acontecendo. (32)

2. ALGUNS EXEMPLOS

Vejamos, para exemplificar, a atribuição constante do art. 66, n. VIII, referente à competência do Congresso Nacional para julgar as contas do Presidente da República.

O Congresso as julga, realmente, ou simplesmente as aprova e referenda? Respondemos que, de fato, o Congresso só as tem referendado, é verdade que vêzes sob protesto, consignando a implícita confissão de que não dispõe dos instrumentos necessários a uma cuidadosa aferição do que nelas se contém.

(32) O PROF. OSWALDO TRIGUEIRO, no prefácio à monografia do PROF. GEORGES LANGROD — *O Processo Legislativo na Europa Ocidental* — diz que da leitura desta é lícito concluir-se que "a crise das democracias é, antes de tudo, uma crise do Poder Legislativo". A essa mesma conclusão, como já anotamos, leva-nos IRIBARNE.

Com o devido respeito à opinião de pessoas tão eminentes, voltamos a insistir na tese de que não há "crise de missão". O que há é desaparelhamento. A missão dos parlamentos e congressos continua intacta, como intacta continua a missão da democracia. Nesta, como naqueles, o que houve, e ainda há, é desajustamento instrumental.

No que tange à democracia, como um todo, êsse desajustamento já foi em parte levado de vencia, através o amplo aparelhamento do ramo executivo das grandes democracias. Aparelhamento que importou, inclusive, numa verdadeira revolução quanto aos limites e a extensão da função do govêrno. Enquanto isso, o ramo legislativo permanece paralisado, sem progredir nem externa nem internamente e, o que é pior, nem por isso deixando de assumir cada vez mais maiores encargos.

A prova mais evidente de que a crise do Poder Legislativo é mais estrutural que de substância, a encontramos nas palavras do Prof. TRIGUEIRO em tôrno da possibilidade de atenuar-se a inflação legislativa mediante a adoção de alguns corretivos regimentais e a votação de leis gerais que disciplinem as imunidades fiscais, etc. (pp. 14/15).

Nós iremos mais longe dizendo que não somente aquela inflação, mas tôdas as deficiências porventura assinaláveis na vida parlamentar, no seu sucesso e eficiência, deve-se, apenas, à completa falta de aparelhamento dos órgãos legislativos para cumprirem a missão que lhes cabe. E isso, êsse desaparelhamento, enquanto propiciam a mãos cheias, aos executivos, os recursos e instrumentos de que necessitam para levar avante as grandes missões da democracia moderna.

Estamos, assim, como o Senador ROBERT LA FOLLETTE, quando, perante um grupo de eleitores seus, disse: "It is rather asinine for the Congress to appropriate millions of dollars, yes, even billions of dollars, for the staffing of the executive branch of the government with lawyers, statisticians, engineers, and economists, and fail to have the courage to set up a similar body for themselves and to appropriate ample funds for obtaining the best impartial body of experts in America upon any all legislative subjects". in GALLOWAY, *ob. cit.* p. 180.

O mesmo igualmente, poderemos dizer em relação ao nosso e aos demais congressos em igual situação.

É um verdadeiro contra-senso ver-se um órgão como o Congresso, para o qual convergem os maiores problemas nacionais, viver a querer decidí-los em cima da perna, sentindo, todavia, que assim não pode ser, tanto que não mede sacrificios quando entende de aparelhar certos setores executivos, oferecendo a seus responsáveis todos os instrumentos de trabalho, em material, em pessoal, e em organização, de que necessitem. E isso quando, tanto aquêles responsáveis como a êles próprios, congressistas, cabe essa magnífica observação do representante ROBERT HELLER: — "Members of Congress should not spend one working minute on anything that somebody else can do just as well", in GALLOWAY, *ob. cit.*, p. 83.

O julgamento tem sido, portanto, mero ato político, quando deveria ter-se revestido de outras características, qual a de apurar, por exemplo, o rendimento do trabalho da administração em face dos recursos deferidos no exercício e a aplicação destes de acôrdo com os propósitos previamente estabelecidos.

Se o Congresso alguma vez houvesse julgado as contas dos presidentes, dificilmente haveria presidente que escapasse ao *impeachment*, tais são os abusos e atentados cometidos em relação à fiel execução das leis orçamentárias. O que o Congresso vem fazendo a respeito das contas presidenciais é, apenas, suprir-lhes a legalidade, coisa que evidentemente êle pode fazer, e deve fazer em alguns casos, mas que evidentemente o enfraquece em matéria de contrôle sôbre a administração se realizado de modo constante, como se fôra uma rotina apoiada em mandamento constitucional.

Vejamos um outro exemplo. O caso dos parágrafos 1.º, 2.º e 3.º do art. 77. Em resumo êsses dispositivos tornam proibitiva a execução de contratos cujos registros sejam negados pelo Tribunal de Contas, até que o Congresso sôbre os mesmos se pronuncie. No entanto, na prática, que acontece? Diariamente a Administração vem executando contratos cuja decisão está *sub-judice* do Congresso. E êste, em muitos casos, tem aprovado contratos contra a letra expressa da Constituição, apoiando-se no fato de ser o mesmo de interêsse da administração, tanto que o contratado (pessoa a serviço da administração, mediante contrato) continuou a seu serviço, conforme informação prestada pelos órgãos interessados. Não importa o argumento de que a Administração e o Tribunal de Contas é que vêm insistindo sôbre praxes para cuja correção já se deveria ter atentado e dado solução administrativa. O fato positivo é a posição do Congresso no caso, qual seja a de baixar decretos legislativos sem nenhuma influência sôbre o real andamento dos negócios públicos.

3. O CASO DO ORÇAMENTO

Vejamos um outro exemplo. Diz o art. 73 da Constituição que o Orçamento será uno, incorporando-se à receita, obrigatoriamente, tôdas as rendas e suprimientos de fundos, e incluindo-se discriminadamente na despesa as dotações necessárias ao custeio de todos os serviços públicos.

Êste artigo tem caráter tão determinativo, a sua redação é de tal maneira clara e explícita, que é simplesmente de admirar não tenha o Congresso até hoje cuidado de modificar a situação reinante na Administração, na qual existem receitas e fundos jamais incorporados ao Orçamento, por onde são realizadas despesas não previstas naquele. O Congresso, ao contrário, só vem favorecendo o desmentido do mandamento constitucional, o que para nós prova, sobretudo, a inadequação do referido dispositivo constitucional à moderna estrutura do orçamento estatal. Mas, êsse é ponto a ser desenvolvido noutro trabalho que não êste. Aqui procuramos, apenas, apontar a posição absurda em que permanece o Congresso na sua qualidade de fiscal da execução orçamentária.

Para não irmos muito longe é bastante citar-se o caso recente dos chamados ágios cambiais. Não queremos sugerir devessem os mesmos ser incor-

porados ao Orçamento, mas, qual a interferência, a regulação, mesmo indireta, do Congresso sobre a aplicação dos mesmos? Nenhuma. E o caso das autarquias federais? São elas serviços públicos? Se o são, e disso não temos dúvidas, onde o controle do Congresso sobre elas? Nenhum. Constitucionalmente, entretanto, deveria o Congresso votar os seus orçamentos, fosse de que modo fosse, mais ou menos amplamente, não importa. O que importa é o mandamento constitucional de que o custeio de todos os serviços públicos é matéria orçamentária, dependente de votação do Congresso, pois a Constituição não distingue os serviços públicos diretos dos indiretos.

Para ilustrar mais ainda o que vimos dizendo, não podemos deixar de assinalar mais um caso, este então de uma gravidade singular, dado que a questão tem sido matéria para constante celeuma na imprensa, no próprio Congresso e em todos os meios interessados da vida nacional, por ser dessas que afeta a estrutura econômico-financeira do país em todos os seus quadrantes

É o caso do disposto no artigo 65, n.º VI, da Constituição, onde se diz competir ao Congresso Nacional "autorizar a abertura e operações de crédito e emissões de curso forçado". Perguntamos, apenas, se as "operações de crédito" entre o Tesouro e o Banco do Brasil estão arroladas entre essas que o dispositivo se refere? Evidentemente que sim. No entanto, na praxe estão tais operações fora do controle do Congresso e, quando muito, reguladas através de decretos-leis positivamente inconstitucionais. É bastante citar, entre muitas, as de adiantamentos feitos pelo Banco ao Tesouro, sob o fundamento de que são meras operações de crédito por antecipação da receita, quando em vários casos são, apenas, a *realização antecipada de despesas cuja autorização legislativa ainda está por vir e ainda nem foi pedida pelo órgão competente*. Adiantamentos feitos às autarquias para complementar-lhes o orçamento, suprir-lhes deficiências quando concernentes a despesas autorizadas em leis federais às quais as mesmas estão vinculadas. Adiantamentos para os trabalhos de comissões executivas e despesas com delegações governamentais ao exterior.

4. O CASO DAS EMISSÕES DE CURSO FORÇADO

A esse propósito, ao que tudo indica, parece existir entendimento tácito entre os homens do governo no sentido de que o Congresso continue à margem, não se imiscua nesse setor, pois, do contrário, não será fácil a ninguém descobrir ou simplesmente compreender o motivo da ausência do Congresso na regulação das emissões.

A questão é de tanta monta, e sua influência sobre o curso econômico-financeiro da vida nacional é de tal ordem, que é simplesmente de estranhar não tenha o Legislativo, até agora, chamado a si o problema.

Não sabemos mesmo como podem os homens do Congresso ter a veleidade de estarem de algum modo influenciando na vida econômica do país se não têm, sob suas mãos, o controle da moeda, o do volume de seu curso. Lembra o caso de um homem que, embora tendo fixado um orçamento doméstico para

a sua mulher, a esta tenha passado procuração em causa própria em matéria de gastos.

É fácil imaginar a desvalorização crescente do valor das rendas e rendimentos dêsse homem, especialmente se as receitas dêsse cidadão não são limitadas e resta sempre, por isso, à sua mulher, o recurso ao redesconto, ao empréstimo a curto prazo e ao adiantamento dos bancos onde sabe ter o marido seus depósitos. A coisa talvez não seja esta, mas a imagem nos sugere a razão pela qual o Congresso ao votar o Orçamento, e demais autorizações de crédito, nunca sabe se no exercício os recursos vão valer o que as cifras dizem, pois se hoje autoriza um bilhão para determinados investimentos, amanhã pode acontecer que êsse bilhão esteja valendo uns poucos milhões, mercê da inflação promovida pelo Executivo, agindo, no caso, à maneira da mulher daquele santo homem.

* * *

Ante essa situação, descrita em traços gerais e apoiada nos exemplos mais flagrantes, cabe-nos indagar se isso se deve a impossibilidades materiais de se dar cumprimento aos diversos textos constitucionais.

Se a resposta, a esta indagação fôsse afirmativa, teríamos que logicamente concluir achar-se a Constituição eivada de dispositivos sabidamente inócuos, explicáveis face àquela distância já assinalada por muitos pensadores entre o arcabouço jurídico das nações e as formas de ação, as necessidades instrumentais da vida moderna. Tal como se o mundo, juridicamente, esteja atrasado em relação a si mesmo, necessitando, por isso, de uma renovação também de caráter jurídico, cujo objetivo primordial seria o de se reajustar os códigos de maneira a transformá-los em peças representativas da atual dinâmica social.

Mas, não é essa a conclusão a que desejamos chegar, se bem que, do ponto de vista organizacional, seja a revisão em aprêço uma necessidade a fim de que as normas venham afinal a corresponder às estruturas vivas da sociedade em ação.

A conclusão lícita e adequada para o caso é a de que há necessidade do Congresso — tomando justamente por base os princípios consagrados na Constituição — pôr-se em condições de atuar efetivamente nas matérias de sua competência.

Essa orientação concorreria não só para politicamente fortificar-lhe no seio das classes populares (33) como dêle faria um órgão temível para o Executivo em matéria de controle sobre a administração pública.

(33) PRAZERES, OTTO, A situação do Congresso, artigo no *Jornal do Comércio*, de 14-6-1953 — O Dr. OTTO PRAZERES, comentando discurso do deputado RUY RAMOS sobre a situação de desaparecimento da Câmara dos Deputados, disse que os apartes recebidos pelo autor do discurso, os ataques que êste mereceu, o foram antes pela veemência que pelos argumentos ou fundamentos. E conclui: "Só os cegos não vêem que o Poder Legislativo está sendo prejudicado no seu antigo prestígio. Êsse prejuízo pode ser explicado não só pelo uso de métodos que deveriam ser radicalmente removidos como pela campanha

5. A RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DOS ÓRGÃOS ESTATAIS

É claro que os atos e atividades desta última são da responsabilidade direta do Presidente, mas a sua atuação, para ser condizente com os interesses nacionais, e não permanecer ao sabor das malversações naturais a quem não teme, deve ficar sob a constante vigilância e a efetiva fiscalização do Poder Legislativo, visto que, em matéria de governo, a responsabilidade é solidária. Não correspondesse isso a mandamento constitucional e não refletisse a idéia atual da divisão dos poderes, seria o caso de se providenciar que assim fôsse, de vez que à representação popular compete a dupla missão de autorizar e verificar o resultado daquilo que autorizou.

6. O BRASIL TEM UMA ADMINISTRAÇÃO IRRACIONAL PARA A QUAL O CONGRESSO DEVE ATENTAR. IMPÕE-SE A NECESSIDADE DE REVER A LEGISLAÇÃO VIGENTE.

O problema precisa ser, todavia, colocado em termos práticos, de maneira a servir à idéia de controle e não de politização da Administração.

Todos nós, que temos um pouco de experiência administrativa, sabemos quão emaranhada é a Administração federal. Os controles internos existentes são excessivos e, ainda assim, positivamente inúteis. Inúteis, principalmente, em virtude do cipoal de leis, decretos, portarias, regimentos e regulamentos que disciplinam as suas atividades e onde há sempre margem para dar-se legalidade ao que não pode ser legal. É que os controles, praticamente, se anulam. E, por que se anulam, quase sempre não são exercitados ou, quando o são, é de maneira formal, só para constar. De fato, verdadeiramente, pode-se quase tudo na administração, até mesmo em virtude ou por causa da dificuldade conceitual e prática de delimitá-la. Até onde vai a Administração? Onde começa e onde pára? (34)

A difundida opinião de que, no país, legislamos partindo do pressuposto de que o fazemos para ladrões não deixa de ter o seu lado verdadeiro, pois,

tenaz, insistente, que contra ele se faz por todos os meios de publicidade, quer na imprensa, quer no rádio, quer nos jornais diários, quer nas revistas".

A parte final da transcrição que fizemos do artigo do Dr. OTTO PRAZERES levou-nos a reafirmar a necessidade de que o Congresso promova a divulgação de si mesmo, conforme páginas atrás pugnamos.

Quanto a remoção radical de métodos antiquados, disso não se pode ter a menor dúvida. O Congresso precisa:

a) simplificar as suas normas regimentais, sem que com isso retire ao legislador, considerado individualmente, a possibilidade de influir e intervir no trabalho legislativo;

b) criar e implantar para si mesmo um departamento de estudos, no qual reuna:

1.º os serviços de biblioteca e arquivo, modernizando-os, a fim de que possam prestar os serviços de referência legislativa e documentação;

2.º os serviços de assessoria técnica propriamente ditos para a execução das tarefas de assessoramento descritas por GALLOWAY, conforme nota 35, apensa a este trabalho.

(34) IRIBARNE, *ob. cit.*, p. 17 — "... y administrar no es legislar, ni ejecutar, ni juzgar. Por más que se ha querido sostener que la administración es ejecución en realidad administrar es gestionar, es decir, una actividad compleja, autónoma y que lleva consigo siempre un grado mayor o menor de discrecionalidad."

corresponde à errada atitude que vimos assumindo em relação a esses dois pontos: o que é administrar; o que é controlar a administração.

O ponto de vista que sustentamos apoia-se nas teses fundamentais de que, por um lado, a administração precisa ter seus movimentos livres, o mais possível despidos de entraves burocráticos-legais e, por outro, que tais movimentos devem permanecer sob constante vigilância e fiscalização legislativa.

Por conseguinte, a solução relativa ao efetivo exercitamento do controle legislativo sobre a administração pública estaria no encaminhamento dos seguintes pontos básicos:

a) revisão da legislação vigente, tendo por objetivo central consolidar o que está disperso em milhares de leis, decretos-leis e decretos, sob a diretiva principal de simplificar ao máximo os processos de trabalho, acentuando-se, por um lado, as linhas da autonomia e de liberdade administrativa e, por outro, as de responsabilidade legal do administrador;

b) aparelhamento do Congresso para o exercício do poder de controle, não entendido este em seu sentido penal, punitivo, mas no de apuração da eficiência e do rendimento do trabalho governamental.

Quando propugnamos, portanto, em favor de um Congresso mais atuante em matéria de controle, especialmente das atividades econômico-financeiras dos órgãos executivos, o fizemos tomando como ponto de partida a necessidade imperiosa de que o mesmo venha a interessar-se pela revisão legislativa à qual nos referimos. Sem esta, inegavelmente, o controle legislativo sobre as atividades da administração seria mais do que uma superafetação, seria mais uma inutilidade acabada entre tantas que já temos no país no setor governamental. Seria, no caso, apenas, motivo para mais um parecer complicado, de mais difícil andamento e de quase impossível coerência.

A necessidade imediata reside, assim, na revisão dos diplomas legais que traçam as diretrizes do trabalho administrativo e lhes regulam as atividades, simplificando-as, de modo a conseguir-se dar unidade e coerência àquele, quer pelo adequado tratamento das respectivas estruturas administrativas — sistemas de órgãos e competentes recursos de ação — quer pelo estabelecimento de normas suficientemente flexíveis de funcionamento.

Para isso, entretanto, faz-se indispensável que o Congresso reconheça a importância do "fator administração" para o bom andamento dos negócios públicos, decidindo a respeito apoiado nos critérios de absoluta isenção técnica. Isto é, decidindo sob o fundamento e a convicção de que inúteis serão todas as medidas destinadas a melhorar o país a despeito da criação e existência de uma administração sólida, respeitável, eficiente. Pois, a verdade é que o desgoverno em que vivemos, deve-se mais a problemas de organização, que a possíveis interferências de caráter político.

Enquanto o Congresso, por conseguinte, não atentar para o organismo ao qual lhe compete fiscalizar, o seu direito de criticar será sempre passível de apoiar-se em injustiças, além de mostrar-se inútil, visto que a crítica, por si, não consegue modificar uma situação que tanto está acima dos meios e recursos disponíveis da administração como da vontade de seus dirigentes.

7. FUNDAMENTOS DA COBERTURA TÉCNICA. ASSESSORAR REQUER A ACUMULAÇÃO DE EXPERIÊNCIA E CULTURA.

O problema da cobertura técnica do Congresso (assessoria) não vem sendo bem compreendido, ou mesmo bem colocado por muitos que a seu respeito demonstram interesse e simpatia. Como a questão do controle legislativo sobre a Administração — especialmente pelos seus aspectos econômico-financeiros — praticamente abrange e envolve tôdas as demais (exclusive as tipicamente jurídicas), parece-nos mais indicado enforçar a necessidade de aparelhamento do Congresso para efeito de controle a partir da colocação, tão segura quanto possível, do problema de sua cobertura técnica (assessoria). É que o controle nunca é fruto de disposições estatutárias, ou da simples vontade de vir a controlar. Ele é sempre consequência de prévia e lenta preparação institucional. Lenta, porque a exigir continuidade, acompanhada de cuidados especiais, objetivos seguros e vontade firme. É que o controle não será jamais efetivo, não existirá do ponto de vista prático, à falta dos seguintes instrumentos principais:

a) existência de documentação devidamente organizada a respeito do que se deseja conhecer para efeito de controle;

b) experiência, portanto, por parte daquele que promove a documentação, pois somente a consegue, quem de antemão sabe quais as bases e as fontes de documentação (onde ir buscar os papéis e mais peças a documentar e como arrumá-las a fim de que se faça possível seu manuseio);

c) existência de um técnico de assessôres capazes de interpretar a documentação fornecida pelo órgão próprio e, mais ainda, capazes de sugerirem a este último novas pesquisas ou ampliação das já existentes;

d) experiência, portanto, por parte daqueles que forem incumbidos de funções de assessoria, a fim de que se mostrem capazes, não só de instruírem os assuntos, como de sugerirem as possíveis soluções (formulação de hipóteses viáveis), redigindo relatórios e minutas dos pareceres, de acôrdo estas com a hipótese afinal escolhida, por quem tem a competência legal e política de escolher e decidir.

Por aí, por êsses fundamentos, vê-se que o aparelhamento para qualquer que seja o controle exige tempo, experiência, aprofundamento, pois, nem se faz documentação num dia *nem se é capaz de assessorar senão após a acumulação de experiência e cultura.*

Propositadamente colocamos o termo experiência à frente de cultura, não sugerindo que esta venha em segundo lugar, ou seja secundária para quem desempenhe funções de assessoramento, mas para sublinhar que a cultura, no caso, deve ser mais instrumento de trabalho, de ofício, que expressão da personalidade geral.

Com isso, parece-nos, ferimos um ponto crucial da questão relativa à assessoria técnica para o Congresso. A má vontade em relação ao problema, e mesmo a sua colocação muitas vezes errada, inclusive por aquêles que simpatizam com a necessidade, decorre justamente do exageramento da figura do técnico, do *expert*, daquele que é seguramente informado sobre algum dos muitos problemas do mundo e do Estado modernos.

Sente-se, que, de parte de alguns congressistas, a antipatia apóia-se no receio de que êsses cavalheiros (assessôres) passem, mesmo sub-repticiamente, a comandar as decisões, a influir, portanto, nos resultados do trabalho legislativo, com diminuição da figura do legislador. Outros justificam o ponto de vista contrário à assessoria, apoiando-se no argumento de que, para informar-se, conta o Legislativo, com os órgãos competentes do Executivo, da Administração, portanto. (35) Outros alegam que os técnicos são os próprios congressistas, visto que o mandato legislativo é, em centenas de casos, exercido por homens com avultada experiência administrativa, além de portadores de sólidas culturas, inclusive especializadas.

São ex-governadores, ex-ministros, professôres catedráticos, especialistas eminentes, banqueiros, industriais, poderosos comerciantes, médicos, engenheiros, advogados, juristas e economistas, não necessitados, por conseguinte, de ninguém que lhes auxilie no trato das questões legislativas.

8. A QUE SERVE O ASSESSOR. O ASSESSOR TIPO

Mas, aí justamente é que está todo o nucleamento do problema, o ponto que justifica a necessidade de assessoria para o Congresso, pois a figura, a pessoa do assessor não é nada disso. Não é mais, nem menos. É apenas o de alguém que está habilitado a ver os problemas por certos ângulos que nenhuma daquelas eminentes figuras quer ou pode ver. O assessor é um preparador dos assuntos em debate, um analista de dados e fatos, um intérprete frio, e não obstante tão interessado nos problemas que lhe são submetidos, como os que mais o sejam, mas, à maneira dos artesãos. O assessor há de ser um oficial de

(35) GALLOWAY, *ob. cit.* pp. 158/161 — Desenvolve largamente o problema assinalando que, nos Estados Unidos, sofreu êle violenta discussão, assim como foi passível de idênticas dúvidas e suposições. Discutiu-se muito, por exemplo, onde deveria ser localizado o *staff* do Congresso. Nas Comissões? Num órgão central um para cada Casa, ou um para as duas Casas? Influirá êle (*staff*) nas decisões políticas? Entrarão em choque com os *staffs* órgãos assemelhados do Executivo? Conclui GALLOWAY, dizendo: — "It should be the duty of the legislative staff, wherever located, not to determine policy, nor necessarily to oppose the departmental experts, but to advise and assist the committees of both houses in the analysis, appraisal, and evaluation of recommendations submitted to Congress by the President or any executive agency; to aid legislative and conference committees of Congress analyzing proposed legislation before them; and to assist congressional committees by marshalling the arguments, pro and con alternative courses of action. A competent and independent legislative staff will not dispense, however, with Congress' need of expert advice from the departments. Trained and experienced men in administrative agencies will continue to be of special use to Congress and no legislative staff service could fully take their place".

Ver, também, VEIGA, SEBASTIÃO, *O Processo Legislativo nos Estados Unidos*, D.I.N., 1956, p. 57:

"O Congresso não pode basear as suas decisões apenas nos informes procedentes do Executivo. Um chefe de serviço está sempre propenso a admitir que a ampliação dos quadros do pessoal ou da compra dos materiais permanentes ou de consumo é sempre desejável. Isso é natural, acrescenta ERNEST S. GRIFFITH, porque êle acredita nos objetivos de sua agência, mas é necessário que as opiniões do governo sejam confrontadas com as do Congresso, e para tanto é preciso que êste disponha de um aparelho informante isento de idéias preconcebidas."

ofício cuja visão não padeça nem da parcialidade dos especialistas cem por cento (os técnicos na expressão restrita do termo), nem da paixão que sempre nutre o espírito político, o do homem de Estado, aquêle que vive os problemas de seu país a serviço de causas ou de diretivas, a bem dizer, superlativas.

O papel, portanto, do "assessor técnico" junto a êsses homens é justamente o de ajudá-los na alta tarefa a que se destinam; quer fornecendo-lhes as informações das quais necessitam; quer interpretando-lhes, à base de dados e documentos, problemas pelos quais se interessem; quer preparando-lhes minutas dos trabalhos legislativos que tenham de apresentar ou proferir. (36)

Os assessôres técnicos são, assim, secretários categorizados, tanto pela experiência que adquiriram através de trabalho mais ou menos longo exercido em certos setores da administração pública; quer pela cultura de que são portadores face aos estudos que fizeram em razão mesmo do trabalho.

Além disso, o assessor precisa ser pessoa que infunda confiança, que seja afinal portador das virtudes e qualidades que fazem de um cidadão um bom funcionário do Estado.

Espírito público; independência de espírito, aliada à paciência, atenção e discrição; capacidade para expor, debater e escrever sem exaltação, mas com firmeza, de modo que suas idéias, mesmo se não aceitas, dêem viva demonstração de que poderiam vir a constituir uma das soluções prováveis para o assunto em debate.

Mas, a verdade é que há assessôres e assessôres, assim como há engenheiros e engenheiros, médicos e médicos, escritores e escritores. Tôda a dificuldade está, pois, no recrutamento e seleção, mas sobre isso falaremos oportunamente.

(36) GALLOWAY, *ob. cit.*, p. 161 — "In order to keep Congress as a whole better informed of legislative developments and of economic and social conditions, it is suggested: 1) That a daily calendar or bulletin be issued to all members showing the business scheduled to come before the committees and houses on the current and following days; 2) that an information service on sources of information be furnished all members; 3) that Congress should make more frequent formal and organized inquiries into basic national affairs, preferably by creating ad hoc mixed commissions like the Temporary National Economic Committee rather than special investigating committees; 4) that members of Congress should make more field inspection trips in order to obtain more first-hand information concerning the state of nation; 5) that committee hearings and documents be fully indexed so as to increase their usefulness and expedite quick reference".

SATIRO, ERNANI, Discurso pronunciado na Câmara dos Deputados, D.C.N., Seção I, 3.12.1953, p. 5.187:

"O deputado é muito mal assessorado ou de modo algum êle é assessorado aqui. Nós não temos as fontes de informação competentes, não temos técnicos a disposição para consultas em assuntos que exigem muitas vêzes especialização. O político, em geral, não é um especialista, porque o próprio especialista, desde que abraça a vida pública, perde o contato quotidiano com a realidade da ciência que abraçou, torna-se um homem de idéias gerais, de visão do conjunto. E' o administrador, é o político, é o estadista e, por conseguinte, se vai distanciando, a cada passo, daquelas minúcias, daqueles detalhes, daquelas particularidades com que a ciência só se abre àqueles que estão permanentemente em contato com ela."

9. ARGUMENTOS CONTRA A ASSESSORIA. OS NÚMEROS NÃO MENTEM, MAS NÓS MENTIMOS COM OS NÚMEROS, DIZ O PROVÉRBIO CHINÊS. A RAZÃO DE SER DA ASSESSORIA.

Dissemos que entre os argumentos contrários à criação de assessoria técnica para o Congresso destacam-se os seguintes:

- a) influência da assessoria sobre as decisões legislativas, redundando em desprestígio para o parlamentar;
- b) existência de órgãos próprios do Executivo, dos quais poderá o Congresso requisitar a informação que desejar;
- c) composição cultural do próprio corpo legislativo, em meio do qual se encontram os mais eminentes profissionais e homens públicos do país, que dispensam, por isso, de assistência estranha.

Vejamos cada um desses argumentos.

Não compreendemos o primeiro. Por que desprestígio? Qual o homem público, verdadeiramente inteligente e culto, que se sente amesquinhado ante a colaboração de alguém? Nenhum. Só os que têm medo de sombra se valem desse argumento e, redundando isso em prejuízo para eles próprios e para a perfeição do trabalho do qual participam.

Uma das coisas mais surpreendentes do Brasil é a tendência de a toda força insistirmos em esconder a nossa ignorância sobre um determinado assunto ou aspecto de assunto.

De um modo geral não queremos que ninguém a surpreenda. Não a confessamos nem mesmo por vias indiretas, indagando a respeito do mesmo a quem o sabe ou pode informar. E, mercê desse estranho mecanismo, se não chegamos a detestar o portador dos conhecimentos que não temos, o isolamos ou o negamos de plano.

Mas essa tendência, felizmente, tende a desaparecer. São poucas as criaturas que hoje em dia se julgam "enciclopédicas"... E muitas centenas existem, que, quanto mais cultas, quanto mais informadas, mais indagam, mesmo sobre assuntos que conhecem mais que o indagado, mas cuja colocação em termos, digamos, administrativos, será certamente mais segura por parte deste último, por uma simples questão de profissionalismo.

O argumento do desprestígio não tem acolhida, portanto, no meio culto, entre os homens públicos portadores de inteligência, experiência e cultura. Só os retrógrados ou os vaidosos o alimentam.

Verifiquemos agora o segundo argumento, o de que o Congresso dispõe das fontes próprias da Administração, quando quer se informar a respeito de determinada matéria.

Conversando ainda um dia desses com um amigo meu, citou-me ele um provérbio que lhe disseram ser chinês, que assim reza: *os números não mentem, mas nós mentimos com os números*. Esse provérbio vem a calhar para o argumento em foco.

Não queremos com isso dizer que os órgãos do Executivo, da Administração, vivam a mentir, ou apenas a informar capciosamente ao Congresso. Mas todo mundo sabe, qualquer inteligência mediana não desconhece, o quanto

podemos manipular certos dados, não de maneira a deturpá-los, mas a encaminhá-los em determinada direção, aquela que interessa ao nosso ponto de vista, ao do órgão ao qual servimos e temos sobejas razões morais e profissionais de defender ou acautelar. Afinal de contas, a política e o interesse estão na base da vida humana. E as relações entre os órgãos políticos, por mais alimentadas que sejam através das fontes da neutralidade administrativa, ainda assim são fundamentalmente políticas.

No que diz respeito então às relações entre Poder Executivo e Poder Legislativo há, por assim dizer, um implícito, não procurado, mas vividíssimo sentido político, que tanto pode favorecer a veracidade das informações trocadas como concorrer para sobrestimar ou subestimar aspectos que interessam sobrestimar ou subestimar.

O método de se recorrer ao Executivo para informar não é, pois, suficiente para o trabalho do Congresso.

A existência de uma assessoria não o exclui, completa-o.

Se esta não dispõe das informações, se diretamente não as pode conseguir, ou mesmo se dispõe e as pode conseguir, ainda assim é interessante e útil, em muitos casos, recorrer ao Executivo, visto que toda informação para ser segura, para ser completa não é mais que um conjunto de informações que se testam e se acrescentam.

A razão de ser, portanto, de uma assessoria no Congresso, é justamente a de poder contar este com um corpo de funcionários do tipo dos que servem nos chamados órgãos de *staff*, profissionais portadores de certos conhecimentos especializados e de uma experiência administrativa que não se adquire senão a serviço dos mesmos. Funcionários esses que, vejam, sintam, interpretem e estudem os problemas típicos do Executivo, ou que a este interessam, porque interessam ao país e ao Congresso, também, do ponto de vista do Legislativo. Isto é, que sejam capazes de, embora vivendo administrativa ou tecnicamente os problemas, percebê-los também politicamente, sendo capazes, por isso, de descobrirem nas informações vindas do Executivo, ou nos problemas em curso no Congresso, quais as discordâncias e dissonâncias fundamentais e acidentais entre os dois pontos de vista e, bem assim, qual a solução técnica que os concilie e ajuste.

Se o assessor é pôsto pelo Executivo à disposição do Legislativo (isto é, se no quadro deste último não ingressa) dá-se quase sempre um conflito de consciência. Dificilmente ele trai o ponto de vista do Executivo a cujos quadros ele pertence, resultando tudo no mesmo.

O Senador Ivo D'AQUINO compreendeu esse problema perfeitamente quando, sendo a necessidade de um corpo de assessôres para a Comissão de Finanças do Senado, achou mais conveniente para a Comissão, a criação de quadro próprio, que a auxiliasse, em vez de se insistir na permanência do sistema que vinha sendo adotado, de funcionários do Executivo à disposição da mesma.

Quanto ao terceiro argumento, já o respondemos em grande parte, tanto pelo que aqui dissemos como pelo que discorremos anteriormente.

No entanto, não será demasiado acrescentar que, se o argumento procedesse, não deveria o Executivo ter tratado do assunto, isto é, se interessado em criar como criou, um novo tipo de funcionários, pela instituição de vários órgãos de *staff* que lhe auxiliam o trabalho e as decisões; pois, a serviço do Executivo, em seus numerosos órgãos administrativos, de orientação e de consulta, de planejamento, encontram-se muitos dos homens e profissionais eminentes do país.

O Executivo compreendeu — e esta compreensão está hoje felizmente se fazendo sentir em boa parte do Congresso — estando aí para comprovar diversos discursos em torno das matérias e os relatórios dos presidentes MARCONDES FILHO, CAFÉ FILHO e NEREU RAMOS — é que a direção dos negócios públicos, hoje em dia, exige prévio equacionamento para segura formulação, e que tanto o primeiro como a segunda são elaborados à base, não só de farta documentação a respeito dos problemas e assuntos em pauta, como de estudos e esforços conjugados das diversas equipes especializadas, que os vêem segundo os seus variados aspectos.

A eficiência do controle legislativo sobre a administração, acreditamos, está portanto na íntima dependência do seu aparelhamento técnico. Este permitir-lhe-á não só caminhar com maior conhecimento de causa na direção da indispensável revisão legislativa (pois esta exigirá conhecimentos de detalhes da organização e do funcionamento da administração pública federal) como ficar ele mesmo em condições de promover o controle da ação administrativa do governo, mormente em seus aspectos econômico-financeiros. (37)

10. A TÉCNICA E OS TÉCNICOS. SÃO SEMELHANTES AS NECESSIDADES DO CONGRESSO ÀS DOS ÓRGÃOS SUPERIORES DE ORIENTAÇÃO E CONSULTA DO EXECUTIVO.

Neste tópico, objetivando levantar mais algumas idéias em torno do que sejam funções de assessoria, e tendo em vista as necessidades do Congresso — que não são aliás muito diversas das relativas aos órgãos superiores de orientação e consulta do Executivo — abordaremos alguns pontos que nos parecem úteis ao esclarecimento da questão, tais como sejam:

a) qual o tipo de conhecimento exigível do assessor e a necessidade de se vencer uma velha confusão a respeito;

(37) Daí porque, em artigo que publicamos no "O Semanário" n.º 18, edição de 2 a 9-8-56, manifestamo-nos contrários à delegação de poderes *por motivos técnicos*. Essa delegação, reconhecemos, é, em grande parte, necessária. Precisa, pois ser concedida até certo ponto. Mas, não partindo do argumento da incapacidade do Congresso examinar os fatos pertinentes à ação estatal de nossos dias. Isso seria promover a sua maior anulação. A delegação restrita impõe-se por duas razões fundamentais:

a) deixar ao Executivo maior flexibilidade de ação;

b) reservar para o Congresso a tarefa de legislar em suas grandes linhas, a fim de que possa vir dedicar-se ao controle da ação administrativa, a qual evidentemente, há de pautar-se nos limites das grandes linhas (propósitos e diretrizes) estabelecidas pelo Poder Legislativo;

b) qual deve ser, por conseguinte, a composição de uma equipe a serviço do Congresso.

Assim que se pensa em assessoria imagina-se logo um corpo de super-técnicos, quando não é nada disso. Esse erro de colocação é velho e, parece, vítima a todos aqueles que nutrem a intenção de criar serviços semelhantes, ou assemelhados por certas identidades de funções.

Nos órgãos de orçamento e de planejamento é comum a incidência nesse erro. Confundem-se os especialistas. Digamos, o engenheiro ferroviário de alta categoria, com o economista em matéria ferroviária, por exemplo. Ou o grande médico sanitariaista com aquele que, por dever de ofício, tem que ver o problema dos gastos públicos em matéria sanitária do ponto de vista das finanças públicas. Argumenta-se que, por exemplo, um assessor do Plano SALTE, no setor "transporte", há de necessariamente ser o engenheiro especializado em transportes, quando, de fato não precisa sê-lo como a seguir demonstraremos. Para se elaborar um plano de investimentos em matéria de transportes, sim, é indispensável a participação não só de um especialista em transportes, mas de centenas deles e de outros, portadores de especialidades diversas, correlacionadas, complementares e, vêzes, só longinquamente correlacionadas.

O assessor da comissão executiva do Plano SALTE necessita ser é um técnico em administração pública, a fim de que as suas informações, ou decisões que sugerir, se coadunem com os padrões em vigor na administração pública.

O mesmo acontece em relação aos especialistas que elaboram o orçamento. O que eles devem ser, sobretudo, são técnicos em administração pública com a indispensável visão econômico-financeira dos problemas a serem contemplados com dotações no Orçamento.

Os especialistas em economia dos transportes; execução de seus serviços; construção ou criação de vias de transportes e administração das entidades transportadoras, estes funcionam nos setores próprios; podendo, quando muito, informarem àqueles (aos técnicos em administração pública) sobre certos aspectos que interessam à solução administrativo-financeira do problema; seja de criação de um sistema de transporte; seja de aparelhamento ou renovação de sistema já existente; seja de simples manutenção deste último.

Paralelamente é o que acontece em relação a outras atividades também desenvolvidas pelo Estado: saúde, educação, saneamento, agricultura, sistemas penitenciários, defesa nacional, etc., etc. ...

Não precisamos ser agrônomos — e muito menos agrônomo cafeicultor, ou mesmo técnico em economia agrária — para sabermos decidir, com equilíbrio e oportunidade, se deve ou não o govêrno financiar uma campanha, por exemplo, de combate à broca do café.

Se o problema se apresenta ao técnico de administração, especialista em orçamentos públicos, não é sobre os aspectos, digamos, "específicos" da matéria que êle o enfrentará.

A sua função é a de verificar a oportunidade da despesa face à justificação apresentada pelos órgãos competentes e interessados em desenvolver a campanha. É a de estudar a situação de tais órgãos, a fim de verificar se

êles estão capacitados a gastar tanto quanto pedem. É a de balancear a necessidade pública de se efetivar uma campanha contra a broca do café, com outras necessidades públicas, de igual ou aproximada prioridade. É a de formular, enfim, a solução administrativa mais consentânea com as leis e regulamentos em vigor na administração pública em geral, e na específica em particular. É a de saber extrair, tanto dos interessados como de outras fontes das quais dispuser, a maior parcela de informações a respeito do problema, de modo a lhe ser possível ajuizar, debater, sugerir e orientar o processo administrativo a adotar na efetivação da campanha.

Enfim, êle não tem que saber (embora o saber sempre ajude), e muito menos discutir (mesmo que saiba alguma coisa a respeito) com o técnico especializado em broca, ou sobre questões sanitárias, ferroviárias, rodoviárias, de portos de saneamento, ou de educação extra escolar, os pontos específicos de suas técnicas.

Se os engenheiros, nos órgãos próprios, após os estudos indispensáveis, decidiram-se a favor de certos tipos de equipamentos ferroviários e, bem assim, pela construção de uma estrada cuja bitola não nos pareça à primeira vista aconselhável, poderemos indagar os motivos das decisões, mas nunca querer "ensinar" a tais engenheiros o que e como êles devem fazer.

Os aspectos sobre os quais podemos e devemos influir são outros.

Ora, quando se fala em assessoria para o Congresso, acontece o mesmo.

Pensa-se logo na necessidade de se recrutar técnicos em ferrovias, rodovias, obras de saneamento, produção vegetal, animal e mineral, defesa nacional e forças armadas, questões de saúde e higiene e assim por diante. Seria um nunca acabar e, o que é pior, não resolveria o problema pelas seguintes razões principais:

- a) porque muitos desses especialistas são parlamentares, podendo êles mesmos expressar os pontos de vista específicos relativos a tais problemas;
- b) porque dificilmente seria possível recrutar um corpo tão vasto de especialistas e, mesmo que fôsse, jamais ter-se-ia a garantia de que as convicções dêles a respeito dos assuntos seriam as mais certas e convenientes, pois sabemos o quanto os especialistas entre si divergem por questões de escolas, idéias, etc., etc.;
- c) porque o lugar mesmo dos maiores especialistas nesses e nos ramos não mencionados, é na administração pública, ou nas empresas privadas especializadas;
- d) porque os serviços e funções de assessoria, no final de contas, não se confundem com os de conhecimentos específicos a respeito de tais assuntos, pois antes se aproximam daqueles concernentes aos técnicos em administração pública e aos cultores do direito público e das ciências sociais e políticas.

A solução do problema da cobertura técnica do Congresso é, por conseguinte, mais restrita, e, por isso, mais simples. Estaria no recrutamento de alguns técnicos em administração pública especializados em finanças públicas, orçamentos públicos, tributação, moeda e crédito, economia industrial e agrária, estatística (analistas), sociologia educacional, política e direito público.

Antepusemos às especializações o caráter de técnicos em administração pública, por considerarmos que, para o caso, tal como aconteceu e acontece em relação a órgãos como o D.A.S.P. e os que, no Executivo, desenvolvem trabalhos de orientação e consulta, de estudo e planejamento, esse é o tipo do profissional recrutado. Ele tem, a par de tais conhecimentos específicos, que saber o máximo em matéria de organização e de funcionamento da administração de seu país, pois, se assim não acontecer, poderá ele saber sugerir, por exemplo, um belo esquema para o pagamento da dívida pública (se fôr financista), mas não saber como isso administrativamente pode ou deve ser resolvido, o que é essencial para o trabalho racional da administração.

TERCEIRA PARTE

POSIÇÃO E NECESSIDADES DO CONGRESSO

1. CONCLUSÕES QUANTO À POSIÇÃO RESPONSÁVEL DO CONGRESSO FACE À DEMOCRACIA

Não poderíamos concluir este trabalho sem umas poucas palavras sobre a posição verdadeiramente especial e responsável que assumem, entre nós, instituições como o Congresso, quando considerada a necessidade de afirmação e de desenvolvimento da democracia "*as a frame of mind*", tal como a descreve e analisa ZEVEDEI BARDU em seu estudo sobre as democracias e as ditaduras.

Segundo ele, a democracia, como vivência, repousa nas seguintes crenças, sentimentos, atitudes e raciocínios: (38)

a) de que a sociedade vive em perpétua mudança, não repousando, assim, a estrutura social, numa ordem fixa e permanente;

(38) BARDU, ZEVEDEI, *Democracy and Dictatorship*, London: Routledge & Kegan Paul; New York: Grove Press Inc. pp. 13, 15, 16, 17, 20, 21 e 23:

P. 13 — "One of the basic traits of the democratic frame of mind can be described as the feeling of change. The feeling shared by the members of a community that their personal and their communal life as well are in a state of permanent transformation and readjustment forms, so to speak, the first category of the democratic frame of mind".

P. 15 — "The individual who create or live in a democracy not only hold the belief that their society is in perpetual change, but also that this change is the direct result of their own activities. Consequently the feeling that society grows from within, by the activity of its members, individuals and corporated bodies, can be considered as another category of the democratic frame of mind".

P. 16 — "The conviction that each individual is a maker of his own society constitutes a basic trait of a democratic frame of mind."

P. 17 — "Its origins lie, as stated before, in the conviction that the structure of society is not based on a permanent and fixed order, and that, on the contrary, it results from the activity of each of its members, from their experiences, from their interactions, deliberations and agreements."

P. 20 — "The last category of the democratic frame of mind can be described as an attitude of confidence in reason."

P. 21 — "It is the confidence in this order that compensate for the need to adjust to a world of change and novelty."

P. 23 — "It can further be said that every democratic community is founded on the conviction of its capacity of self-legislation, the conviction that any diversity of interests can be dealt with a general scheme of action."

b) de que cada indivíduo julga-se e sente-se uma espécie de construtor de sua própria sociedade, sendo a estrutura social, nesse caso, o resultado das atividades de cada um de seus membros, levadas em conta suas experiências, suas interações, deliberações e acórdos;

c) de que, por êsses motivos, o poder e a autoridade são relativos e, nesse sentido, relativamente exercidos; pois, o são por delegação de uma parte da sociedade à outra parte;

d) de que há uma permanente confiança na razão, dado reconhecer-se haver uma certa ordem na natureza das coisas, podendo-se pressupor, por isso, que a tôda ação corresponde um ajustamento final segundo as exigências da razão.

* * *

BARDU admite como procedente a opinião de que a democracia, o seu exercício, envolve forte dose de empirismo, dando-se até a Inglaterra como exemplo disso.

O autor acentua, contudo, que o problema varia ou tem variado de nação a nação, concluindo por dizer que o essencial está em que "For the action of a free individual in a flexible society is always carried out on the deep — often unconcions — presupposition that this action will be finally adjusted to an harmonious social pattern based on reason".

* * *

Mas, tudo isso — ainda é BARDU quem assinala — exige, vem apoiado, ou está envolvido por um "strong feeling of security", o que nos leva a concluir ser a democracia a forma de vida própria das sociedades — não diremos felizes, que não as há felizes ou infelizes — mas, espiritualmente estabilizadas e altamente desenvolvidas, nas quais não reste aquêlo medo à liberdade a que se refere ERICH FROMM.

Todavia, onde encontrarmos, hoje em dia, perguntamos, um recanto do mundo no qual não haja o medo à liberdade e, portanto, o sentimento individual de impotência e solidão, que levou FROMM a nos aproximar do indivíduo dos séculos XV e XVI, sôbre o qual pairava, como acontece em relação a nós outros, a ameaça de forças gigantescas?

Em nenhuma parte, respondemos, e, isto porque, não seguindo o conselho de BENNEDETTO CROCE, (39) vimos antes preferindo nos preocupar com o

(39) CROCE, BENNEDETTO, *Orientações*, p. 76, Tradução de MIGUEL RUAR, Athena Editora, Rio de Janeiro.

"Qualquer que seja o esquema daquilo "para onde o mundo vai", êsse esquema será preenchido por homens, e será real sômente nos pensamentos, nos sentimentos e nos atos de homens, e terá a realidade que êles lhe derem, sendo tanto melhor quanto melhores forem aquêles homens. Não vos preocupeis, pois, em pensar aonde vai o mundo, mas sim onde deveis caminhar para não pisar cnicamente a própria consciência, para não envergonhar-vos de vós mesmos. Isto, sob um certo aspecto, é coisa mais difícil do que seguir o "mundo aonde êle vai"; mas, sob um outro aspecto, muito mais fácil, porque, se o primeiro caminho não é isento de incertezas e surpresas, o segundo, por áspero que seja, é pelo menos certo e seguro."

“para onde vai o mundo”, que pensar por onde devemos caminhar, a fim de, como diz êle, não pisarmos cnicamente sôbre nossas próprias consciências.

O que não tem impedido, concluímos nós, de o mundo estar indo e ir para onde vai. Para onde?

Estamos entre os que não se preocupam nem indagam para onde o mundo vai, pois, não só estamos convencidos de que a democracia saiu realmente fortalecida da Segunda Guerra Mundial, como nutrimos em nós a firme convicção de que, sejam quais forem os caminhos políticos da humanidade, hão de prevalecer, em *último ratio*, as motivações, os processos e as técnicas do equilíbrio, correspondendo aos períodos nitidamente democráticos a equação do equilíbrio, e, às épocas revolucionárias e imperiais, à sua busca ou afirmação superlativa.

Longe vão os tempos em que se clamava contra a liberal democracia. Hoje, dela não se fala. Está morta, definitivamente morta, enterrada como foi, com tôdas as honras, pela era rooseveltiana.

* * *

Colocada a questão nesses têrmos, o que hoje preocupa o mundo não é mais indagar nem discutir se os governos presidenciais são melhores que os parlamentares, ou vice-versa; e, muito menos, se as monarquias constitucionais são mais estáveis que as repúblicas.

Com presidencialismos ou parlamentarismos, com repúblicas ou monarquias constitucionais, o que importa hoje é saber como melhor governar (ou por onde melhor caminhar, como diria CROCE) para que seja atendida a exigência social — preferiríamos dizer, a fome social — de mais govêrno, isto é, de mais contrôle (control), não em seu sentido restritivo, mas, sobretudo, em sua acepção expansiva. Não pelo gôsto de se ter mais govêrno, mas, pela necessidade social, coletiva — e até mesmo individual — de se contar com mais, melhores e maiores serviços.

Todos, sem exceção, pois até os conservadores estão nesta linha, reconhecem a necessidade, e clamam por mais serviços. Serviços que disciplinem. Serviços que garantam e protejam. Serviços que assegurem e defendam. Serviços que aumentem, ampliem, difundam, melhorem, corrijam, completem e supram.

O aspecto crítico, no que tange à democracia, está, apenas, no como conciliar esta exigência com a não menor e muito mais íntima de liberdade; pois, de fato, tôda essa primeira exigência não objetiva senão, em última instância, que promover e assegurar a segunda: a *exigência de liberdade*.

Todo o esforço teórico de um MANNHEIM, por exemplo, não se justificaria acaso não correspondesse ao reconhecimento de que o planejamento não tem outro escopo senão o de assegurar e ampliar o caminho já percorrido pela liberdade, fazendo-o inclusive mais concreto, visto que, de fato, como assinala ERICH FROMM, o liberalismo e o individualismo, se bem que propiciaram a *liberdade política*, o mesmo não conseguiram sob o ângulo econômico.

* * *

Acreditamos que, à esta altura, já estamos em condições de prosseguir, esclarecendo porque consideramos especial e responsável a posição entre nós de instituições como o Congresso, para a afirmação, a manutenção e o desenvolvimento da democracia "*as a frame of mind*"; isto é, como uma construção de mente capacitada a sustentar um estilo de convivência social, segundo o qual a liberdade política esteja no centro das demais liberdades ambicionadas pelo homem.

Fôsse a democracia entre nós o que foi, tem sido e vem sendo no mundo europeu; ou tivesse ela entre nós os mesmos fundamentos sócio-culturais e econômicos que deram ensejo à grande democracia norte-americana, a posição de que vimos falando não seria tão especial nem tão responsável; pois, o Congresso seria menos uma criação de cúpula, ou uma instituição das elites, como se tem mostrado e comportado, para o ser, principalmente, uma necessidade do povo, da comunidade, da sociedade. E, aí, neste último caso, não haveria então porque se temer tanto pelo destino da democracia entre nós.

Ela estaria não só no sangue do povo, como está, para estar, também, em sua mente, como sinal evidente de um estágio político cultural já alcançado, já de tal forma vivido, que não haveria aventureiro que a ousasse defraudar ou destruir.

E, o Congresso, ainda nesse último caso, seria ou se comportaria de tal forma afinado com o povo, que jamais pensaria, por exemplo, em votar uma "emenda cadillac", para nós a prova mais precisa do despreparo de nossos homens públicos, por sua maioria, para compreender o atual sentido da democracia, onde já não se admite a aplicação de critérios individualistas e privatistas.

Mas, como ao contrário, o nosso Congresso, em sua atual composição, apesar de todo o seu suposto populismo, trabalhismo e democratismo, não passa, no fundo, de um Congresso de classe média a serviço das próprias ambições capitalísticas da comprimida — e cada vez mais empobrecida classe média — temos, então, casos como o da referida emenda, que, do ponto de vista de nossa análise, comprova, apenas, não achar-se o Congresso que temos, ainda inteiramente cioso de sua especial e responsável posição face à democracia.

Estivesse cioso, convencido estaria êle da sua especial posição de responsabilidade para a educação popular na direção da democracia. E nesse caso, não votaria "emendas cadillacs" (um detalhe, apenas, mas significativo), nem muito menos se abandonaria, como se tem abandonado, a estéreis discussões, pouquíssima atenção dando a si mesmo como peça decisiva para o funcionamento dinâmico do governo democrático.

Todavia, é bom que se acentue sem rebuços: não obstante êsses e outros descuidos, ainda é nêle, no Congresso, que está a chave do destino de nossa democracia.

Dai porque insistimos na tecla de sua especial e responsável posição face à democracia.

É sob os seus ombros — e muito mais até que sôbre os ombros dos partidos — que vemos repousar a responsabilidade da educação brasileira para

a democracia; pois, enquanto os partidos cuidam, em grande parte, de defender teses, posições, situações e estratégias partidárias, em sentido restrito, o Congresso, como um todo, como uma máquina política de complexa composição, paira, quer queiram quer não, um pouco acima das referidas teses, posições, situações e estratégias, até mesmo por suas nítidas qualificações de *organismo interpartidário* por excelência; e, pois, capacitado a, como diria BARDU, "to organize the experience in any field of reality".

* * *

Quando nos abalançamos, dentro de nossa modéstia e obscuridade, a cumprir o compromisso que assumíramos, perante alguns amigos, de escrever sobre o Congresso, tínhamos em vista o assinalar, principalmente, a posição de importância, ou o destino de utilidade do Congresso, para o florescimento apoiado da democracia entre nós, concluindo por dizer, em resumo, o seguinte:

a) que a nossa educação política para a democracia está nas mãos do Congresso como um todo; isto é, está a depender do comportamento político do Congresso;

b) que o desenvolvimento brasileiro independe do Congresso, pois, poderá vir a ser alcançado à sua margem e até à margem da democracia;

c) que a sêde de desenvolvimento, que não pertence a ninguém, que não é de nenhum partido — pois é a resultante da estrutura econômica já alcançada pela nação brasileira — poderá obter tratamento altamente harmonioso, isto é, fundamentalmente democrático, se o Congresso atentar para si mesmo e, assim atentando, pôr-se em condições de ser, para a democracia brasileira, o centro deliberativo para o estabelecimento das diretrizes políticas reclamadas pelo desenvolvimento nacional;

d) que o Congresso pode, se quiser — se contar com um minuto de reflexão dos homens que o compõem, ou dos que o virão compor — alterar as linhas personalistas que deformam a política brasileira, propiciando com essa alteração a educação nacional para a democracia, a qual hoje exige firmeza e presença.

Firmeza quanto à direção a seguir. Presença no sentido de dedicada atenção aos problemas em curso, com a mais ampla previsão em relação ao futuro.

Se isto acontecer, não temos dúvidas quanto ao fim do paternalismo brasileiro, e, conseqüentemente, quanto a segura floração da democracia entre nós. Se, ao contrário, não acontecer, pouco nos importa, como a tantos outros, o "para onde vai" o Brasil, pois, de qualquer modo, estamos convencidos de que irá na direção de si mesmo. E isto é o que importa.

A democracia, pois, no caso, é apenas uma forma mais sábia de viver.

2. SUGESTÕES PARA O FORTALECIMENTO DO CONGRESSO

Diante de tudo quanto até aqui dissemos e sublinhada, mais uma vez, a direta responsabilidade do Congresso, para, entre nós, ser mantida a democracia e, sobretudo, cultivada, nos meios populares, a mente democrática — como reflexo e fruto do exemplo de utilidade dado por suas instituições — assina-

lemos, a seguir, quais devem ser as providências imediatas para o fortalecimento do Congresso e, pois, conseqüentemente, dos termos acima referidos: democracia e mente democrática.

A) *Providências de natureza política:*

a) promoção da reforma constitucional, tomadas por base as emendas sugeridas pela Comissão de Juristas, acrescentando-se entre as mesmas a já ventilada, parece-nos, pelo Dr. OTTO PRAZERES, em relação ao artigo 58 da Constituição Federal, de maneira a reduzir-se significativamente o número de representantes na Câmara dos Deputados;

b) votação de nova lei eleitoral;

c) reestruturação partidária, objetivando o fortalecimento dos partidos nacionais;

B) *Providências administrativas internas:*

a) promoção simultânea da necessária reforma dos órgãos auxiliares de administração do Congresso (Secretaria da Câmara dos Deputados e do Senado Federal) atendidas as seguintes linhas mestras:

1.^a) fortalecimento das chefias administrativas, eliminando-se, assim, dos Regimentos de ambas as Casas, a excessiva interferência das Comissões Diretoras nas atividades de "house-keeping", pois, isso vem não só aluindo a autoridade das citadas chefias sobre os seus subordinados, como retirando-lhes, também, toda capacidade de iniciativa;

2.^a) a atribuição regimental das ditas Comissões deverá ser limitada ao exercício das funções de supervisão, controle e coordenação dos programas por elas autorizados para execução por parte das mencionadas chefias e suas unidades;

3.^a) criação e implantação de um departamento técnico, de estudos, sob a jurisdição das Mesas, através da coordenação dos Secretários Gerais das Presidências, com a missão precípua de auxiliar ao plenário e às comissões na parte técnica e legislativa dos problemas que lhes são submetidos, integradas no referido departamento as unidades de *biblioteca* (principalmente para a execução dos serviços de referência legislativa); *arquivo* (para não somente arquivar, mas, promover também a documentação necessária à parte técnica); *publicação* (para promover toda sorte de publicações necessárias à divulgação das atividades do Congresso) e *assessoria* propriamente dita (para auxiliar aos plenários e às comissões, na parte técnica e legislativa dos problemas que lhes forem submetidos; para promover estudos especiais, a requisição dos citados órgãos, das bancadas por partido ou Estado; dos representantes, considerados isoladamente; dos órgãos administrativos, naquilo que lhes interesse do ponto de vista técnico-administrativo; ou, por iniciativa própria, quando assim julgar necessário e contar com a devida autorização; para analisar os resumos, as fontes de consulta e o documentário fornecidos pelos serviços de referência legislativa, arquivo e documentação, com os mesmos tra-

balhando em íntima conexão, quer para sugerir-lhes tarefas, à vista de tudo quanto lhe foi requisitado ou autorizado fazer, quer para orientar-lhes as pesquisas; para, enfim, em conexão com o serviço de publicações, selecionar as publicações a serem promovidas);

b) admitir como útil ao Congresso, ao fortalecimento de sua administração e, portanto, de si mesmo, a promoção de um programa de aperfeiçoamento de seus funcionários, propiciando-lhes oportunidades de estudos especiais no país e no exterior;

c) admitir como útil para o Congresso a ampliação de experiência profissional de seus funcionários, promovendo e permitindo-lhes, sempre que possível, estágios temporários nos setores chaves da Administração Pública, de modo a que passem a conhecer, de perto, como a Administração trabalha; quais os seus processos de ação, quais as dificuldades e obstáculos que enfrenta; como realiza os primeiros, resolve as segundas e contorna os terceiros; pois, isso é indispensável, tanto ao aperfeiçoamento da administração do próprio Congresso, como às suas atividades de controle sobre a Administração;

d) promoção de espaço e equipamento material para o Congresso e seus serviços auxiliares, nem que seja pelo aluguel de áreas próximas a seus edifícios, nas quais sejam instalados os serviços do mais reduzido contato com o corpo legislativo apropriadamente dito.

* * *

Estamos convencidos de que a promoção das medidas sumarizadas nos itens *A* e *B*, se executada com a coragem, a determinação e o espírito público reclamados, colocará o Congresso Nacional não só em situação de afastar, de uma vez por todas, as ameaças que pairam sobre nossa precária democracia, como de trabalhar pelo desenvolvimento nacional, em termos de liberdade, na medida em que a realidade brasileira o exige.