

# PODER LEGISLATIVO

## A Administração do Congresso dos Estados Unidos

GLADYS M. KAMMERER

(Tradução de *Philadelpho Seal*)

GLADYS M. KAMMERER é, hoje, professora adjunta de Ciência Política na Universidade de Kentucky, Estados Unidos. De 1943 a 1945, porém, exerceu a função de instrutora dessa disciplina no Wellesley College, tendo iniciado seu exame da administração do legislativo federal norte-americano, em 1948, quando teve a oportunidade de permanecer em Washington em virtude de uma bolsa de estudos que lhe fôra oferecida pelo Conselho de Pesquisas Sociais. Naquele ano observou GLADYS M. KAMMERER o processo de provimento dos cargos nas comissões do Congresso, tarefa essa que pôde completar quando, em 1950, lhe foi garantida a permanência na capital de seu país com o auxílio do Fundo de Pesquisa da Universidade de cujo corpo docente faz parte.

Seu tradutor para o português, PHILADELPHO SEAL, Redator de Anais e Documentos Parlamentares do Senado Federal do Brasil, há muito interessado pelos problemas da natureza dos comentários neste artigo, além de possuir seguro conhecimento da língua inglesa, é pessoa afeita com a terminologia de ciência política, especialmente no que

concerne ao funcionamento e organização das câmaras legislativas e suas peculiaridades técnicas.

A "Revista do Serviço Público", por outro lado, desejosa de cumprir o programa de divulgar os melhores documentários sobre matéria de administração e governo, com especial referência às instituições legislativas, acrescenta o presente artigo à série que iniciou com os comentários que teceu, em fevereiro de 1949, em torno de "Legislative Procedure", obra do Professor HARVEY WALKER, e, em outubro de 1951, sobre o livro de ERNEST GRIF-FITH, "Congress, Its Contemporary Role" e com a publicação, em dezembro do mesmo ano, do artigo de GEORGE B. GALLOWAY — "A Execução do Ato de Reorganização do Legislativo", de 1946 — em magnífica tradução de ISA RIBEIRO DE ALMEIDA.

Neste número e nos seguintes encontrarão, pois, os leitores, além de uma "Resenha Parlamentar", matéria doutrinária e informativa valiosa nesse setor da organização governamental, matéria essa que poderá ser útil para o planejamento de reformas e aperfeiçoamentos das secretarias das demais unidades de administração das duas casas do Congresso Nacional.

MUITO pouca atenção têm dado o Congresso, os estudiosos de administração e o público em geral ao desenvolvimento da eficiência ou responsabilidade no desempenho dos rotineiros serviços que fazem funcionar o nosso corpo legislativo nacional. Sua maneira de dirigir o pessoal, desenvolvida através dos anos, é agora consagrada pela tradição. Um número relativamente pequeno de membros das duas Casas do Congresso tem a suficiente experiência de direção para reconhecer as fraquezas da organização administrativa da "Colina" (1). Poucos são os membros que dispõem de tempo bastante para dedicar qualquer atenção ao aperfeiçoamento da administração do Congresso, ou por se encontrarem sobrecarregados

com os trabalhos das comissões, ou empenhados nos debates legislativos, ou respondendo cartas, ou fazendo discursos pelo país a fora, ou em campanhas eleitorais, ou, ainda, nas mais variadas tarefas legislativas e políticas.

As funções domésticas do Congresso — a organização das folhas de pagamento e dos livros de contabilidade, o recrutamento e a seleção de pessoal para funções administrativas, os serviços de biblioteca, de informações, de redação de projetos e de debates, de impressão, o serviço postal, o policiamento, a proteção e a administração do edifício — são feitas sem nenhuma unidade de direção. Em vez disso, são distribuídas por vários departamentos, independentes entre si. Pela própria natureza do sistema bicameral, há uma dicotomia na execução da maior parte dessas funções. Dois departamentos paralelos, um em cada extremo do Capitólio, desempenham grande parte dessas

(1) N. do T. — O Edifício do Capitólio, onde funciona o Congresso, em Washington, está situado num outeiro, donde provém esta pitoresca designação.

funções com pouca ou nenhuma relação entre si. Assim sendo, a dispersão de responsabilidade e a separação das duas Casas tornam fácil a sobrevivência de arcaicos e às vezes incômodos sistemas de conduzir as atividades internas.

#### ORGANIZAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DOS SERVIÇOS INTERNOS

Ao considerar a gerência das funções rotineiras do Congresso, o estudioso de administração é obrigado a examinar os departamentos de cada ramo do Legislativo, independentemente. Uma simplicidade mais acentuada diferencia o Senado da Câmara.

Sob as ordens do Diretor-Geral da Secretaria e do Chefe de Segurança Interna, ambos eleitos, encontra-se a maior parte dos cargos administrativos do Senado. O Diretor-Geral tem sob suas ordens o Vice-Diretor, o contador-chefe, o *principal clerk* (2), o Diretor da Contabilidade, o Diretor dos Serviços Legislativos, o encarregado da sinopse, o protocolista, o Secretário da Presidência, o redator da Ata, o encarregado da Imprensa, o da redação final das leis, o Diretor da Biblioteca, o Diretor dos Serviços Administrativos, o encarregado do material de expediente, o Diretor do Arquivo e o editor do "Resumo da Sessão" do Senado no *Diário do Congresso*. Ele é responsável pela administração financeira do Senado e todos os dinheiros são despendidos com sua autorização. Para este fim, um departamento de gastos é dirigido pelo Diretor da Contabilidade, que mantém um registro de todos os funcionários do Senado, inclusive dos aposentados, controla a folha de pagamento, paga as despesas de viagem, exerce funções de contador e distribui as verbas votadas às comissões. O Vice-Diretor exerce, em nome do Diretor-Geral da Secretaria do Senado, uma supervisão geral sobre todos os outros chefes de departamentos subordinados ao gabinete do Diretor. Além disso, ele é o leitor do expediente do Senado. As funções administrativas do Secretário da Presidência são as de encaminhar projetos e documentos do executivo às comissões competentes. As suas funções legislativas estão, naturalmente, implícitas no seu título, tais como estão as do redator da ata e do encarregado da redação final das leis. O Diretor dos Serviços Administrativos mantém um registro das matérias de iniciativa do Poder Executivo, tais como tratados, nomeações, mensagens, ofícios e relatórios, dando-lhes o devido destino. Há um funcionário incumbido do registro e da impressão dos projetos e pareceres. O Diretor dos Serviços Legislativos organiza a Ordem do Dia do Senado, anota o andamento dos projetos e dos negócios executivos. Serve, além disso, de assistente do Leitor do Expediente no plenário. O encarregado do material do expediente controla a sua distribuição, os estoques necessários, efetua

a sua aquisição e verifica o material gasto pelos senadores, individualmente, e pelas comissões. Este material, também, pode ser obtido na sala de Dobragem e Brochura de Impressos, o que redundava numa duplicidade de serviços. A impressão e a encadernação de todos os projetos do Senado, o testemunho de pessoas chamadas a prestar informações, os pareceres das Comissões e os documentos procedentes do Poder Executivo estão afetos ao Encarregado da Imprensa Oficial. A distribuição desta matéria, porém, compete ao Diretor do Arquivo.

A Biblioteca do Senado, subordinada ao Diretor-Geral da Secretaria, é inteiramente independente, quer da do Congresso, quer da da Câmara dos Deputados. Organizada, principalmente, como biblioteca de referência legislativa, ela auxilia os senadores no plenário, o pessoal dos seus gabinetes e o das comissões. Não é uma biblioteca de natureza jurídica, nem de ordem geral, visto como os senadores podem utilizar a do Congresso para informações sobre assuntos especializados. Só em 1947 a Biblioteca do Senado deu início à catalogação de seu material. Até então, apenas, o seu Diretor sabia onde encontrar algumas das suas obras, permanecendo, desta forma, ignorados muitos dos seus tesouros.

O Chefe da Segurança, além de manter a ordem no plenário, exerce atribuições de caráter policial. Controla, também, diversos outros serviços que não têm relação direta com suas funções. Acham-se subordinados a ele: um assistente de segurança; os cicerones do Capitólio; a Polícia do Capitólio no setor do Senado; a da Secretaria; a Sala de Dobragem e Brochura de Impressos e a Agência dos Correios do Senado. Dentre suas atribuições acha-se a de manter a ordem nas galerias, ficando, assim, sob seu controle os porteiros das mesmas. Os porteiros do plenário ficam, igualmente, sob suas ordens. O assistente do Chefe de Segurança não só o auxilia, mas também faz as vezes de Almojarife e de Encarregado de compras e se incumbem do registro de parte do patrimônio do Senado, isto é, dos móveis e acessórios dos gabinetes, da chapelaria, das salas de leitura e da Secretaria. A distribuição dos projetos e pareceres e de material de expediente para os senadores é feita pela Sala de Dobragem e Brochura. Os Correios do Senado mantêm uma agência no Capitólio e outra na sua Secretaria. A polícia da Secretaria do Senado, a exemplo da de outras repartições federais, serve de guarda do edifício. O controle sobre os cicerones do Capitólio é compartilhado com o Chefe de Segurança da Câmara dos Deputados. A mesma divisão de autoridade se verifica nos serviços da Polícia do Capitólio, diretamente subordinada à sua Junta de Policiamento. Esta força policial o edifício e suas adjacências.

Diretamente subordinado ao Vice-Presidente da Casa, está o Gabinete do Conselho Legislativo, a quem incumbe redigir os projetos para cada um dos senadores ou comissões. Ele dispõe de um corpo técnico, composto de oito advogados para

(2) N. do T. — *Principal clerk* é um alto funcionário do Congresso Americano para o qual não existe um correspondente no nosso.

esses trabalhos. Ao Vice-Presidente estão, igualmente, subordinados os redatores de debates contratados para o apanhamento taquigráfico das sessões do plenário e das comissões.

Além do Diretor-Geral da Secretaria e do Chefe da Segurança, o Senado elege um Capelão. Cada partido elege um Secretário e um Assistente com funções paralelas. O Secretário serve de *Pair Clerk* (3) para seu partido, fiscaliza os contínuos, distribui os projetos e emendas no plenário e controla a convocação e o comparecimento dos membros às conferências, reuniões e assembléias do Partido para a escolha de candidatos e para firmar suas diretrizes.

A organização da Câmara dos Deputados é mais ou menos semelhante à do Senado, com algumas diferenças significativas. A Câmara tem mais cargos eletivos: o Diretor-Geral da Secretaria, o Chefe da Segurança, o Agente dos Correios, o Chefe da Portaria e o Capelão. O Chefe da Segurança controla os cicerones, a polícia e a vigilância da Casa. Exerce, além disso, certas funções de caráter financeiro. Por exemplo, os subsídios dos deputados e o auxílio de viagem pela "Tabela de Milhas" (assim chamada por haver uma taxa determinada por milha percorrida nas viagens dos congressistas) são pagos pela sua Secretaria, por intermédio de um Caixa, que tem sob suas ordens vários pagadores e guarda-livros. O gabinete do Caixa também serve de "banco", onde os deputados e os funcionários descontam seus cheques. O Chefe da Portaria controla os ajudantes do porteiro, o pessoal da Chapelaria, os encarregados das chamadas telefônicas, os contínuos, os mensageiros, os serventes e, ainda, o Diretor do Arquivo e o Chefe da Sala de Dobragem e Brochura de Documentos.

O Diretor-Geral da Secretaria da Câmara tem funções quase análogas às do da Secretaria do Senado. Subordinados a êle estão os leitores do expediente no plenário, o encarregado do material de expediente, o controlador das votações, o arquivista, o encarregado da sinopse, o encarregado da redação final das leis, o Diretor da Contabilidade, o Chefe do Arquivo do Diretor-Geral, o Zelador do Patrimônio, o Diretor da Biblioteca, o encarregado da Central telefônica e o pessoal do "Resumo da Sessão" para o *Diário do Congresso*. Alguns destes cargos já tiveram suas funções definidas nos seus correspondentes do Senado. O Diretor da Contabilidade controla a fôlha de pagamento dos altos funcionários e demais empregados, paga tôdas as despesas da Casa, cobertas pelas dotações próprias e é responsável pela sua escrituração. O Arquivo do Diretor-Geral determina a encardenação dos documentos para os deputados, dirige a distribuição dos *Diários*, tanto da Câmara como do Senado,

a do Regimento Interno e a do índice-bissemnal do *Diário do Congresso*. Incumbe-lhe, também, arquivar os documentos de ambas as Casas. Uma central telefônica serve tanto ao Senado como à Câmara.

Diretamente subordinados ao Presidente da Câmara estão os redatores de debates, os estenógrafos das comissões, o Secretário da Presidência, o Gabinete do Conselho Legislativo, a Comissão de Edifícios da Câmara e o Coordenador de Informações. Os quatro primeiros desempenham funções idênticas às dos seus semelhantes no Senado. A Comissão de Edifícios é, na realidade, uma comissão composta do Presidente da Casa e de um membro de cada partido, incumbida da distribuição de gabinetes para os deputados, para as comissões e para os diversos serviços da Secretaria. Destina-se, também, a regulamentar o uso das demais dependências da Câmara. O Coordenador de Informações, cujo cargo foi criado pela 80.<sup>a</sup> Legislatura, se incumbe de fornecer pequenas informações aos deputados, especialmente para os debates de plenário, sem indicação das fontes. Seu reduzido pessoal não é especializado nem se dedica a pesquisas originais.

Os partidos majoritário e minoritário têm direito de empregar um oficial legislativo, um secretário, um escriturário e assistentes para os gabinetes de seus líderes. O líder da maioria, na 80.<sup>a</sup> Legislatura, entretanto, não conseguiu nomear dois desses funcionários. Ao partido minoritário são concedidos, ainda, um funcionário especial, um *pair clerk* (2) e três outros funcionários subalternos, sem funções definidas. Os funcionários da Comissão Diretora e os do Gabinete do Presidente servem ao Partido majoritário, assim como, no Senado, os do Gabinete do Diretor-Geral da Secretaria.

O Gabinete do Arquiteto do Capitólio tem a custódia do edifício, dirige os trabalhos de engenharia, reparos e conservação dos seus elevadores, além de seus deveres próprios. Embora o Arquiteto seja nomeado pelo Presidente da República, o seu cargo é considerado legislativo e se encontra, em parte, sob a égide do Congresso. Uma oitava parte, aproximadamente, dos seus funcionários é escolhida pelo regime de proteção.

A Polícia do Capitólio está sob a direção-geral de uma Junta composta dos Chefes de Segurança das duas Casas e do Arquiteto do Capitólio e sob as ordens imediatas de um Comandante, por ela designado. Os oficiais de menor categoria, da Polícia, são distribuídos pelas duas Casas e selecionados pelo regime de proteção.

#### SELEÇÃO DO PESSOAL

Os únicos cargos administrativos de eleição, em ambas as Casas do Congresso, são os de categoria mais elevada. No Senado são: o Diretor-Geral da Secretaria, o Chefe da Segurança e o Capelão; na Câmara: o Diretor-Geral, o Chefe da Segurança, o Capelão, o Chefe da Portaria e o Agente dos Correios. Na prática, esses altos fun-

(3) N. do T. — *Pair Clerk*. No Congresso Americano, a fim de evitar certas obstruções, dois congressistas de partidos diversos, durante determinado prazo, acordam em não votar uma dada matéria, formando um par. Daí a denominação inglesa de *pair*. Um funcionário, então, estabelece o contato, servindo de elemento de ligação e controle para o cumprimento de tal arranjo. Este é o *pair clerk* e no Parlamento Brasileiro não existe esta função.

cionários são escolhidos pelo partido majoritário na mesma reunião e da mesma forma que o futuro Presidente da Câmara e o Vice-Presidente do Senado. Quando da escolha de um novo Diretor-Geral, o Presidente da Casa tem preponderante influência. O partido minoritário, no entanto, é quem designa os assistentes de cada um destes altos funcionários. Assim sendo, quando ocorre uma mudança de domínio político, os assistentes já estão treinados e preparados para a troca de posição com seus antigos chefes, que descem de categoria, aguardando a volta de melhores dias para o seu partido. Não é raro, entretanto, o Presidente da Câmara ou o Vice-Presidente do Senado apoiar a escolha de um homem do seu Estado ou distrito, sem nenhuma experiência legislativa. O Diretor-Geral da Secretaria da Câmara, na 80.<sup>a</sup> Legislatura, que figurava como simples empregado da minoria durante a 79.<sup>a</sup> Legislatura, veio de Massachusetts, o Estado do Presidente. O Chefe da Portaria da Câmara, natural do Estado de Missouri, fôra *Pair Clerk* (3) da minoria durante as duas Legislaturas anteriores. Por outro lado, o Chefe da Segurança da Câmara fôra, nos 6 anos anteriores a 1947, assistente destas funções, designado pela minoria. O Diretor-Geral da Secretaria do Senado, durante a 80.<sup>a</sup> Legislatura, era funcionário de carreira no Congresso, tendo começado como contínuo, em 1889, e subido através de um variado número de promoções e reestruturações administrativas. Em contraste, o Chefe da Segurança do Senado era elemento inteiramente novo na Colina.

As posições de menor categoria são, na maior parte, preenchidas pelo regime de proteção, com exceções dignas de nota. Um grande número de substituições ocorre com qualquer mudança de domínio político. O partido majoritário, como era de supor, toma virtualmente tôdas as posições, excetuando as técnicas ou as que estejam perto dos altos cargos, onde a continuidade de assistentes treinados do partido da minoria é essencial para manter entrosada a engrenagem legislativa nas épocas de substituições. Estas mudanças periódicas são muito mais freqüentes nas funções subalternas, não só por causa das renovações do Congresso, mas também porque muitos dos lugares são ocupados por jovens estudantes das diversas instituições de ensino de Washington.

Cada uma das Casas do Congresso entrega a uma Comissão Especial, designada no início de tôda nova legislatura, a escolha dos cargos de favor. A da Câmara é composta de três membros escolhidos pelo seu presidente, dos quais um, em geral, é o Presidente da poderosa Comissão Diretora. A distribuição dos cargos de favor é feita de dois modos. A cada membro do Partido no poder é concedido, pelo menos, um desses cargos, entre os de categoria secundária, tais como os de ascensorista, contínuo, polícia do Capitólio, guarda, mensageiro, empregado do Arquivo, da Sala de Dobragem e Brochura e da Agência dos Correios. Muitos deputados consideram penosa a distribuição desses cargos, em virtude da pressão que sofrem para obtê-los. Alguns desistem de nomear *boys*,

a fim de não assumirem a responsabilidade da sua conduta, como em geral exigem os pais dos mesmos. Tôda distribuição de favores, acima da cota destinada a cada membro do Partido no Poder, é baseada em considerações diversas: distribuição geográfica, prestígio dentro do Partido e a situação do distrito que representa. Por exemplo, um congressista de distritos limítrofes, onde o Partido normalmente está sujeito a freqüentes mudanças, pode merecer especial consideração, tendo em vista que estas nomeações podem afetar o resultado das eleições. Muitos representantes de Estados distantes se desinteressam dessas colocações, por causa da falta de pressão do seu eleitorado. Geralmente os congressistas de Nova Iorque e os da Costa do Pacífico, estes, por estranho que pareça, são os mais ávidos de lugares para seus protegidos. Tôda vez que um membro solicita maior número de cargos, seus argumentos são examinados em confronto com os dos demais. Os altos cargos administrativos são preenchidos pela Comissão Especial, depois de uma rigorosa seleção.

Durante a 80.<sup>a</sup> Legislatura o Senado teve uma Comissão de Pessoal de 5 Senadores Republicanos, escolhidos em reunião do Partido majoritário. Hoje a Comissão, que é do Partido Democrático, tem 3 membros. A disposição de cada senador da maioria são postos três lugares de natureza secundária. Aos membros da minoria, nesta mesma legislatura, coube apenas o direito de nomear quatro *boys*, um ascensorista e 10% dos guardas. A Comissão de Pessoal dá especial atenção aos cargos das Secretarias do Senado e da Câmara, fazendo a seleção dos candidatos de modo rápido, mas que assegure um mínimo de certas qualidades. No Senado não há a preocupação de preencher estes lugares atendendo à distribuição geográfica. O preenchimento dos cargos nas comissões permanentes das duas Casas ainda é considerado atribuição dos seus presidentes, apesar de a Lei de Reorganização do Legislativo, de 1946, estipular que a seleção do pessoal profissional seja feita de acôrdo com o voto da maioria absoluta da Comissão. Algumas delas concedem à minoria o direito de nomear um profissional e um assistente. Outras não se preocupam com esta questão, entendendo que a distribuição não é partidária. Certos Presidentes, ocasionalmente, criam subcomissões para auxiliar a seleção rigorosa de candidatos e fazer recomendações finais. O emprego de tais subcomissões foi uma inovação da 80.<sup>a</sup> Legislatura, como decorrência da Lei de Reorganização. A escolha dos funcionários era outrora feita pelos Presidentes das Comissões, que os consideravam como parte integrante de seus próprios gabinetes. Muitos dos Vice-Diretores eram, ainda, para todos os efeitos, os representantes dos Presidentes das Comissões, em 1947-48.

Alguns cargos não são afetados pelas mudanças de partido no poder. É tradicional, por exemplo, manter o Secretário da Presidência e todos os funcionários do Gabinete do Conselho Legislativo, em ambas as Casas. Em 1947, além desses, não foram substituídos o Diretor da Contabilidade, os telefonistas, uma funcionária do Gabinete do Chefe

da Segurança do Senado, que já completara 35 anos de serviço, vários funcionários subordinados ao Gabinete do Diretor-Geral da Secretaria do Senado (que foram os seguintes: o redator da ata, o contador-chefe, o Diretor dos serviços administrativos, o *principal clerk* (1), o Diretor dos serviços legislativos, o encarregado da Imprensa, o encarregado do material de expediente, o assistente do Diretor do Arquivo e o protocolista), serventes e encarregados da conservação.

Na Câmara, no início da 80.<sup>a</sup> Legislatura, foram mantidos o Diretor da Contabilidade e seus auxiliares, os leitores do expediente no plenário e um assistente, um assistente do controlador das votações, o encarregado do material do expediente e o Zelador do Patrimônio. O pessoal do Gabinete do Chefe da Segurança, em ambas as Casas, por tradição, está sujeito a uma quase completa remodelação, sempre que se verifica uma mudança no domínio dos partidos, o mesmo acontecendo ao do Chefe da Portaria da Câmara. À constante falta de pessoal e à indiferença dos que possuem certas habilitações para o exercício desses cargos, puramente políticos, é que se atribui o reduzido número de substituições.

No tocante ao lugar de Secretário da Presidência e aos do Conselho Legislativo, em cada Casa, as funções são técnicas e requerem um grau de conhecimentos que não pode ser satisfeito pelo método da proteção. Os Presidentes de ambas as Casas concedem inteira liberdade aos referidos Conselhos para escolherem o seu próprio pessoal. Esta liberdade lhes é atribuída em virtude das suas relações com os corpos docentes das Escolas de Direito. Cada Conselho prefere advogados novatos para iniciá-los na carreira de redatores de projetos. Em consequência, as mudanças são poucas nesses serviços.

Para trabalho técnico, como o da Biblioteca, a Câmara, no entanto, não tem procurado treinar pessoal habilitado. Nenhum dos seus funcionários atuais é bibliotecário especializado. No passado, além do mais, várias pessoas que mal sabiam ler e escrever obtiveram tais lugares pelo sistema de proteção. Este sistema produz, não raro, alguns resultados inesperados. Um funcionário teve que ser mantido, nas substituições de 1947, por haver desenvolvido um sistema único de catalogação, incompreensível para qualquer outra pessoa. Somente ele encontrara a chave da estabilidade...

A Biblioteca do Senado tem tido funcionários mais competentes no campo da biblioteconomia. O seu atual Diretor foi funcionário da Biblioteca do Congresso durante vários anos. O Diretor-Geral da Secretaria do Senado, em 1947, obteve da Comissão de Pessoal, fossem postos à sua disposição dois cargos na Biblioteca. Estes lugares foram entregues ao Diretor da Biblioteca para que pudesse escolher auxiliares competentes. Um dos homens escolhidos era formado em biblioteconomia e fôra, anteriormente, funcionário da Comissão de Bibliotecas do Estado da Califórnia. Até mesmo os candidatos aos outros lugares daquela Diretoria, preenchidos pela Comissão de

Pessoal, foram submetidos a rigorosa seleção, a fim de garantir competência.

O cargo de Coordenador de Informações da Câmara foi primeiro ocupado por um homem que chamou a atenção do Congresso por ser um escritor profissional de trabalhos encomendados e sem a responsabilidade de seu nome. Advogado de profissão e antigo professor de línguas numa Escola superior, tinha pouca experiência nas ciências sociais. Ele parecia considerar sua função como um meio de obter dados para discursos fluentes, um tipo de trabalho condizente com o que ele exercia antes de entrar para o serviço do Congresso.

Para alguns dos cargos menos importantes, o Congresso admite pessoal com experiência muito superior à exigida pelas tarefas para as quais é contratado. Por exemplo: os ascensoristas, polícias do Capitólio, estafetas dos Correios e guardas da Secretaria são, em geral, estudantes que procuram estes lugares, por intermédio dos congressistas, como meio de financiar os seus estudos nas Universidades. Podiam ser levantadas objeções a tais procedimentos. Se estes cargos têm que ser utilizados, principalmente, como bolsas de estudos, seria preferível que fossem destinados a rapazes mais necessitados de ajuda do que aos de influência política. Assim, os membros do Congresso ficariam livres de solicitar o preenchimento de tão insignificantes lugares que mal compensam o tempo perdido para obtê-los, quando problemas de relevância nacionais e internacionais estão a lhes exigir o melhor de sua atenção.

#### CONTRÔLE FINANCEIRO

O contrôle financeiro da Câmara é dividido entre o Gabinete do Diretor-Geral da Secretaria e o Chefe da Segurança. Com este fica a fôlha dos subsídios e auxílios de viagem pela "Tabela de Milhas"; e aquêle, por intermédio do Diretor da Contabilidade, paga a todos os funcionários e às comissões, dentro das verbas de ajudas de custo e despesas diversas. A êle também compete saldar as dívidas de pronto pagamento. A escrituração do Gabinete do Diretor-Geral é examinada regularmente pela Contadoria-Geral da República.

O exame da escrita das verbas manipuladas pelo Caixa do Gabinete do Chefe da Segurança, feito pela Contadoria-Geral, em janeiro de 1947, o primeiro de qualquer espécie efetuado em 15 anos, revelou sério desfalque. O novo Presidente e o novo Diretor-Geral, eleitos no começo da 80.<sup>a</sup> Legislatura, requereram, logo de início, fôsse realizado pela referida Contadoria um novo exame das escritas. Quase imediatamente foram descobertas discrepâncias que obrigaram o novo Caixa a suspender seus trabalhos por algum tempo. O desfalque, que montava a 143.863 dólares, se acumulara durante um período de mais de 20 anos. Este fôra ocultado pelo fato de haver o Chefe da Segurança servido naquele Gabinete desde 1931 e ininterruptamente de 1915 a 1931, ora como Caixa, ora como assistente dêste. Um dos antigos depu-

tados, pelo Estado da Flórida, durante o período de 1920 a 1929, induziu KENNETH ROMNEY, então assistente de Caixa e mais tarde Chefe da Segurança, a empregar mais de 65 mil dólares dos dinheiros sob sua responsabilidade em especulações imobiliárias naquele Estado. Quando o período áureo das especulações entrou em colapso, o Deputado da Flórida indenizou ROMNEY com cheques sem fundos, que este não pôde descontar, mas que escriturou em seus livros como dinheiro em caixa, até 1947. ROMNEY, Chefe da Segurança, a fim de ocultar a sua apropriação indébita de fundos, anos antes, peitou o Caixa de 1930, para não denunciar um empregado que fugira com 25 mil dólares retirados do seu escritório. A acusação, o julgamento e a condenação de ROMNEY, em 1947, revelaram uma deplorável e negligente administração dos dinheiros públicos.

A Contadoria-Geral da República ainda não faz um exame periódico das verbas manipuladas pelo Gabinete do Chefe da Segurança da Câmara. Na realidade, nenhuma providência se tomou para que isto se realize de maneira regular e independente.

O Senado entrega a administração de tôdas as verbas ao Diretor-Geral de sua Secretaria e submete a escrita das mesmas a exames regulares da Contadoria-Geral da República.

#### MUDANÇAS NECESSÁRIAS

A atual administração do Congresso está, provavelmente, necessitando de uma drástica reorganização, mais séria do que o Poder Executivo. A Lei de Reorganização do Legislativo, de 1946, não atingiu as suas Secretarias, nem tampouco ao sistema antiquado de proteção. A este estatuto legal, passo primário e necessário para a modernização do Legislativo nacional, se deveriam seguir outras medidas.

Providência que se impõe, é a introdução de métodos modernos na administração da Secretaria. Por exemplo, a dobragem de documentos é operação manual nas Salas de Dobragem e Brochura em ambas as Casas do Congresso. Nenhum sistema de formulários ou de numeração para encomenda de material, como os que caracterizam as modernas administrações, foi jamais ali adotado. Nunca se cogitou de elaborar um catálogo para a aquisição do material de expediente. Tôdas as máquinas duplicadoras e os mimeógrafos são inadequados para atender às necessidades do serviço. Os serviços telefônicos estão sobrecarregados. Máquinas de escritório, exceto as de escrever, estão virtualmente ausentes de tôdas as repartições de ambas as Casas. Nenhum serviço de mensageiros foi previamente organizado no Senado. Mesas, cadeiras, lâmpadas e outros móveis de escritório, por mais ornamentais que sejam, são reminiscências do fim do século passado. A administração moderna exigiria a centralização da autoridade administrativa nas mãos de uma única pessoa, em cada Câmara. Contudo, um tal indivíduo dificilmente poderia ser encontrado com o atual sistema

de proteção ou escolha nas reuniões dos partidos. Por mais úteis que possam ser tais métodos de seleção para o preenchimento de cargos políticos, nos quais as obrigações são executadas, mais ou menos, como há meio século, não é possível contar com eles para descobrir alguém com suficiente experiência administrativa capaz de pôr ordem na atual confusão. Tais funcionários deviam ser investidos de autoridade bastante para fazerem o estudo dos Regimentos e Regulamentos, podendo sugerir alterações aos presidentes das Casas do Congresso. Algumas das funções que se desenvolveram sob o contróle do Diretor-Geral da Secretaria, do Chefe da Segurança e do Chefe da Portaria da Câmara deviam ser transferidas para um administrador experimentado.

A única solução prática para o caso seria a escolha, não partidária, em cada uma das Casas, de um homem a quem fôsse dada estabilidade no cargo, enquanto bem servisse, e a quem se delegassem poderes e responsabilidade na administração financeira, para as aquisições, fornecimentos, distribuição de salas e serviços para os membros em geral, tanto na Câmara como no Senado, bem como para as comissões. Ele deveria ter o direito de fazer a análise da organização e dos métodos de trabalho; combinar, reorganizar ou eliminar serviços ou cargos desnecessários e selecionar e demitir o pessoal sob suas ordens, dentro do critério do sistema do mérito. Isto seria um passo heróico para o Congresso, mas inevitável se ele deseja racionalizar seus serviços fundamentais.

Um outro passo, igualmente necessário para a boa administração da Colina, seria o abandono do antiquado sistema de proteção.

Embora o Congresso tenha renunciado a grandes áreas de proteção nos serviços administrativos, durante a última década, tanto os senadores como os deputados parecem agarrados ao infimo privilégio de nomear um boy, um mensageiro, um guarda, um ascensorista ou um vigia do edifício. Em verdade, muitas horas podem ser gastas por uma das Secretarias do Congresso ao tentar arranjar um horário satisfatório de trabalho para um dos funcionários protegidos que freqüentam uma universidade no Distrito de Colúmbia. Se estas sinecuras valessem alguma coisa como bôlsas para alguns estudantes, uma solução sensata seria a realização de concursos e a distribuição de lugares por áreas geográficas. Assim, os Congressistas ficariam aliviados da pressão exercida pelos seus Estados e assegurada a nomeação dos estudantes de maior capacidade.

Certos trabalhos, que requerem treinamento profissional para desempenho eficiente, não podem sofrer a influência das Comissões de Proteção. Isto o Congresso já reconheceu ao fazer a escolha de funcionários para cargos do Conselho Legislativo e dos Secretários da Presidência. As duas Bibliotecas deveriam ser as seguintes a se divorciarem do contróle da proteção. Se um administrador fôsse empregado, um número maior de lugares de escreventes, tesoureiros e de outros funcionários da rotina administrativa teria que ser sub-

traído ao sistema de proteção. Nada seria deixado ao arbítrio do congressista, exceto a distribuição de lugares no seu próprio gabinete e para os Partidos, de um modo geral, poucas decisões seriam necessárias, a fim de preencher os cargos eletivos e os de menos importância, tais como o do diretor dos serviços administrativos, o dos serviços legislativos, o *pair clerk* (3), o controlador das votações e o encarregado da redação final das leis. O Senado, na realidade, tem, agora, tido tão poucas substituições nestes cargos, que alguns funcionários no Gabinete do Diretor-Geral da Secretaria, embora aposentados por velhice, são indispensáveis, porque nenhum dos partidos tem substitutos treinados.

Uma reforma, tal como o abandono do sistema de proteção, exigiria repartição central de pessoal na Colina. O recrutamento e a seleção de funcionários para as Secretarias poderiam ser feitos, como nas agências, por intermédio daquela repartição. Os Gabinetes mais importantes fariam as nomeações por intermédio dos registros, o que permitiria mais ampla liberdade de escolha do que

o processo de habilitação usado pela Comissão do Serviço Público Civil. Não há nenhum motivo lógico para o Congresso cingir-se à "regra de três", como sacrossanta. Esta repartição poderia, também, com a cooperação de altos funcionários, desenvolver um treinamento sistemático para os cargos de maior categoria. Uma racional padronização de vencimentos deveria ser estabelecida, bem como aplicadas as técnicas de classificação de cargos, a fim de reunir trabalhos semelhantes em carreiras e classes.

Se o Congresso quiser satisfazer as necessidades legislativas da Nação, que se multiplicam em complexidade dia a dia, precisa livrar-se da balbúrdia administrativa existente na Colina. Simplificando e centralizando sua própria direção administrativa, libertando-se dos pedidos de proteção, indignos e fora de moda, e recrutando pessoal mais capaz e vigoroso, êle poderia dar à Nação um exemplo da aplicação do instinto americano de economia e da eficiência que ela demonstra estimar tão alto.