

## O Critério do Congresso Norte-Americano no Provimento dos Cargos nas Comissões (\*)

GLADYS M. KAMMERER

(Tradução de Philadelpho Seal)

Publicamos, em agosto último, o artigo de Gladys Kammerer sobre a organização das câmaras federais americanas, em tradução de Philadelpho Seal, Redator de Anais e Documentos Parlamentares do Senado do Brasil. Dissemos, então, que era objetivo da Revista do Serviço Público manter uma seção permanente, dedicada ao estudo dos problemas dos órgãos legisladores. Com o presente artigo, em sua seção própria, acompanhado da "Resenha Parlamentar" elaborada pela Seção de Documentação do D.A.S.P., oferecemos, aos interessados pelas magnas questões do processo legislativo e da organização ou funcionamento das comissões técnicas do Congresso, uma oportunidade de exame das feições que esses mesmos problemas tomam em outros países. Criamos, destarte, um estímulo à contribuição de outras pessoas acaso em condições de prestar esclarecimentos à opinião de nossos leitores nesse particular setor do governo democrático, auxiliando

dêsse modo o cumprimento de nosso programa de formação de um documentário digno de aprêço pelo valor de seus dados em termos de doutrinas e sínteses das experiências de todos os povos em assuntos de legislação.

Esperamos que a Seção "Poder Legislativo", com o concurso dos líderes da cultura política nacional e estrangeira, contribua para a contínua melhoria de nossos métodos de governo representativo, através da exposição e debate construtivo de idéias, soluções práticas e propostas de reformas estruturais ou de normas de ação.

Abstemo-nos de resumir nesta apresentação o teor do presente trabalho de Gladys Kammerer por considerarmos seu título bastante sugestivo para atrair a atenção dos estudiosos do tema. Quanto à personalidade da autora, publicamos no número de agosto passado o resumo de seu "Curriculum Vitae".

UMA das principais reformas do Congresso, consubstanciadas, aliás, em 1946 na Lei de Reorganização do Legislativo, ocorreu com a autorização dada às Comissões Permanentes para proverem, de modo adequado, suas assessorias. Repetidas vezes os críticos, dentro e fora do círculo legislativo, chamaram a atenção para a necessidade das comissões permanentes serem providas de pessoal profissional de primeira classe, caso pretendessem tomar inteligentes providências a respeito dos problemas técnicos, cada vez mais complexos, apresentados aos legisladores. Os estudos e pesquisas feitos pelo Executivo ou, ainda, os dados fornecidos às comissões pelos técnicos das repartições públicas eram considerados, por muitos, como evados do perigo de serem simplesmente pedidos e recomendações relativas a um número sempre crescente de projetos de interesse para a Administração. Para o Congresso funcionar como parceiro do Poder Executivo, em igualdade de condições, no processo legislativo, os críticos acharam que era essencial que êle avo-

casasse a si o direito de preencher, independentemente, o quadro do seu pessoal, pagando-o de maneira condigna.

### I — TENDÊNCIAS GERAIS NO PREENCHIMENTO DOS CARGOS NAS COMISSÕES

O art. 202 da Lei de Reorganização do Congresso autorizava cada comissão permanente — com exceção das duas comissões chamadas de Créditos, que não tinham limite para o número de seus funcionários — a nomear, no máximo, quatro técnicos e seis oficiais legislativos. A escala de salários atribuídos ao pessoal técnico deveria iniciar-se em US\$ 5.000, indo até US\$ 8.000 por ano, que, com ajudas de custo, na realidade, vão de cerca de US\$ 7.300 a US\$ 10.800, aproximadamente. De US\$ 2.000 até US\$ 8.000 anuais seriam os salários atribuídos ao pessoal legislativo. O citado artigo dispunha, ainda, que a nomeação do pessoal das comissões fôsse feita "em caráter efetivo, sem levar em consideração quaisquer filiações políticas e baseadas, unicamente, na capacidade para o desempenho do cargo". (1) Posteriormente, por dispositivo especial, o Congresso permitiu que a Comissão do Judiciário do Senado aumentasse o número de técnicos

(\*) A autora recebeu, no verão de 1948, do Conselho de Pesquisas Sociais, uma bolsa, a fim de estudar o provimento de cargos nas comissões do Legislativo e uma outra, do Fundo de Pesquisas da Universidade de Kentucky, lhe possibilitou a continuação deste estudo durante o verão de Atividades Antiamericanas, tôdas da Câmara.

(1) Estatuto. Art. 60, § 834 (1946).

até o limite de seis, a fim de fazer face à enorme sobrecarga de trabalho daquela Comissão. (2)

E' desnecessário dizer que a qualidade do pessoal das Comissões melhorou em relação à da época anterior à Lei de Reorganização. Antigamente um oficial legislativo de comissão e um ou dois auxiliares ficavam adidos ao gabinete de seu presidente e eram, na realidade, considerados mais como seus assistentes pessoais do que funcionários da comissão. Hoje em dia, porém, os funcionários nomeados pelas comissões não só se acham afastados dos gabinetes dos presidentes mas são, realmente, tidos como assistentes de todos os seus membros, trabalhando freqüentemente em subcomissões e com a própria comissão plena. A lei deixa ao critério de cada uma delas a designação dos funcionários que servirão com o presidente ou com o membro mais graduado do partido da minoria. Alguns têm designado um técnico para assistente do partido minoritário e, nesse caso, o membro mais graduado pode considerá-lo como o seu assistente pessoal nos trabalhos da comissão. O único funcionário da comissão que é considerado altamente político e serve como representante político do presidente, perante o pessoal da mesma, é o secretário. Quando o partido perde o controle, êle, provavelmente, trocará de posição com o assistente do secretário ou com o funcionário técnico que serve à minoria. (3)

*A Qualidade das Nomeações* — Podem-se fazer alguns comentários em torno do provimento de cargos das comissões, sob a nova lei, durante a Octogésima e a Octogésima-primeira Legislaturas. Para começar, a melhoria da qualidade do pessoal tem variado de modo marcante de comissão para comissão. Em algumas, as considerações relativas às compensações políticas têm pesado mais que as de educação e experiência comprovada no âmbito da sua jurisdição. Outras julgaram essencial nomear somente pessoal técnico. (4) Embora pese consideravelmente a filiação partidária, ao fazerem-se as nomeações iniciais para todas as comissões, na maioria das vezes os funcionários que se tornaram úteis no desempenho de suas funções são mantidos no cargo por ocasião das mudanças do controle dos partidos desde que não tenham tomado parte ativa na estratégia destes ou em campanhas políticas.

Talvez a razão do Congresso não se ter aproveitado completamente dos dispositivos da Lei de Reorganização para melhorar seus serviços legislativos, empregando funcionários técnicos de alta competência para todas as comissões, seja a de que, embora êste diploma exija o voto majoritário

dos membros das mesmas para a nomeação, o recrutamento, e, até mesmo, a seleção, tanto do pessoal técnico como do legislativo tais atos são considerados prerrogativas dos seus presidentes, e a aprovação da maioria é, muitas vezes, uma questão *pro-forma*. Alguns presidentes de comissões têm comprometido seus companheiros de partido no processo da seleção, enquanto, via de regra, os membros da minoria parecem ser excluídos das decisões referentes ao pessoal, em grande número de comissões. A responsabilidade pelo fracasso do Congresso, na obtenção do pessoal mais apto pode ser atribuída, em grande parte, àqueles presidentes dominados por um estreito partidário e advogados do sistema de "compensação" ou, então, aos incapazes de apreciar os valores técnicos nas diversas matérias, como contribuição inteligente no desempenho de suas tarefas.

Porque a lei em questão deixou intangível o sistema de antiguidade para a escolha dos presidentes de comissões, o Congresso não só falhou ao encarar o problema maior, — o da responsabilidade partidária, — mas também deixou o funcionamento rotineiro daquelas à mercê de acidentes políticos ou de mera longevidade. Uma cuidadosa análise indica que 60% das Comissões do Senado e 67,6% da Câmara, durante as duas últimas Legislaturas, nomearam para os seus quadros pessoal que podia satisfazer medianos padrões de competência técnica. Três comissões do Senado e cinco da Câmara revelaram falhas graves, admitindo funcionários de atividades de escritório como técnicos, nomeando pessoas com marcante deficiência para questões legislativas específicas e designando número insuficiente de funcionários técnicos de utilidade geral. Durante a 81.<sup>a</sup> Legislatura, duas comissões do Senado e uma da Câmara revelaram, ou incapacidade de se utilizar de quaisquer serviços do pessoal técnico de seus quadros ou apêgo ao sistema de proteção no preenchimento da maioria de seus lugares. (5) Na 80.<sup>a</sup> Legislatura, no entanto, quatro tinham sido as comissões do Senado e sete as da Câmara que revelaram graves deficiências na seleção dos funcionários técnicos. (6) Por outro lado, as comissões, agora chefiadas por presidentes trabalhadores, altamente conceituados na "Colina", não são mais aquelas caracterizadas pelo emprêgo de "cabos eleitorais", com sinecuras nos seus quadros técnicos. Se o Congresso pudesse encontrar um meio de assegurar aos membros mais vigorosos e

(2) Resolução do Senado n.º 66, publicada no *Congressional Record* (Diário do Congresso) de 17 de fevereiro de 1949, volume 95, parte 1.<sup>a</sup>, pág. 1.327.

(3) Em 1949 houve permuta de posições nas seguintes comissões da Câmara: Distrito de Colúmbia, Diretora, Obras Públicas, Regulamento, Negócios dos Veteranos e Vias e Meios. O mesmo aconteceu nas seguintes comissões do Senado: Agricultura e Florestas, Bancos e Circulação, Distrito de Colúmbia, Judiciário, Trabalho e Bem-Estar Público e Correios e Serviço Público.

(4) A Comissão de Agricultura e Florestas do Senado e as Comissões Diretora e do Regulamento da Câmara.

(5) A Comissão de Agricultura e Florestas e a dos Correios e Serviço Público Civil, do Senado, e a de Educação e Trabalho, da Câmara.

(6) As Comissões de Agricultura e Florestas, do Distrito de Colúmbia, de Finanças e Diretora, do Senado; e as de Bancos e Circulação, de Educação e Trabalho, de Despesas de Departamentos Executivos, de Marinha Mercante e Pesca, de Terras Públicas, de Obras Públicas, e de Atividades Antiamericanas, todas da Câmara.

O Presidente da Comissão de Despesas de Departamentos Executivos da Câmara, do Partido Republicano, recusou-se a prestar à autora quaisquer informações acerca dos funcionários a êle subordinados, alegando que "era assunto que só a êle interessava e a mais ninguém", aconselhando-a, porém, a se dirigir a Drew Pearson ou a Walter Winchell para esclarecimentos.

capazes do partido majoritário o acesso à presidência de suas comissões, o problema do provimento do seu pessoal seria, provavelmente solucionado em pouco tempo.

*O Efeito da Mudança no Contrôlo dos Partidos* — Uma mudança de controle partidário tem causado menos efeito nas comissões permanentes do que era de se esperar. Somente nas comissões especiais e nas permanentes que tratam de legislação altamente controvertida, envolvendo compromissos de plataformas políticas, é que as alterações nas chefias, oriundas das mudanças de controle partidário, têm acarretado marcantes modificações no quadro de seus funcionários. Em verdade, nas comissões permanentes, reconstituídas em 1949, na 81.<sup>a</sup> Legislatura fizeram-se, apenas, oito mudanças de pessoal no Senado e doze na Câmara, as quais podem ser atribuídas unicamente a motivos políticos. Estes números são algo surpreendentes, pois existe um total de quarenta e dois cargos técnicos nas comissões do Senado e cinquenta e um nas da Câmara.

Além disso, deve-se lembrar que as nomeações iniciais, para a maioria das comissões, são feitas levando-se em consideração a filiação partidária dos candidatos. Perguntas, com o fim de apurar a filiação partidária de um indivíduo, não podem ser feitas, mas, como disse certo funcionário de comissão, o Estado natal da pessoa, a identidade de seus conhecidos no Congresso ou a sua experiência prévia podem, facilmente, trair sua cor partidária. De fato, poucos presidentes de comissões, do Partido Republicano, haviam nomeado democratas para as suas comissões, excetuando os que houvessem renunciado ao seu programa partidário. Em vez disso muitos dos nomeados para as comissões, nos anos de 1947 e 1948, haviam prestado serviços relevantes e leais aos seus presidentes ou patrocinadores nas batalhas políticas de seus distritos eleitorais e, aparentemente, receberam o cargo como recompensa por tais serviços.

Por que, então, foram mantidos, por presidentes de comissões, democratas, tantos destes nomeados por republicanos, durante os anos de 1949 e 1950? Talvez a resposta seja a de que o pessoal se revelara, freqüentemente, útil pelo domínio dos assuntos e da rotina dos trabalhos das comissões. Além disso, naturalmente, muitas comissões não se dividem, rigorosamente falando, dentro das linhas partidárias, no que diz respeito à maior parte das questões que enfrentam. Sugere-se, ainda, uma terceira e mais fundamental razão: muitas comissões, em 1949, eram presididas por democratas sulistas conservadores, que mantêm atitudes políticas idênticas às dos seus antecessores republicanos. Estes presidentes não podiam ver nenhum inconveniente na utilização dos serviços dos assistentes nomeados durante o regime Republicano. A reduzida mudança periódica de pessoal pode, deste modo, ser associada ao sistema de antiguidade, o que liberta os presidentes de comissões de qualquer responsabilidade partidária.

*A Questão do Mandato* — Pode-se bem duvidar das disposições enunciadas na Lei de Re-

organização Legislativa que regem o tempo de exercício no cargo do pessoal das comissões. Podemos esperar que um presidente democrata, empenhado em revogar a Lei Taft-Hartley, benevolente para com os interesses do trabalhismo organizado, mantenha no cargo um funcionário de comissão que ajudara a redigir tal estatuto e cuja principal contribuição tenha sido seus próprios pontos de vista trabalhistas? Se as decisões do eleitorado tiverem de produzir efeitos eficazes na formação da política, os presidentes de poderosas comissões permanentes devem ter mão livre no recrutamento de seu pessoal simpático às escolhas demonstradas pelo eleitorado. De certo, um sistema de verdadeira responsabilidade partidária, dominando de ponta a ponta a estrutura da comissão, implicaria em mão livre para o seu presidente na época da mudança de controle partidário. Onde está a lógica de esperar que os presidentes de comissões permaneçam cercados por pessoas, cujas idéias divirjam das suas? Na verdade, tem aumentado nos círculos administrativos a crença de que os chefes dos grandes departamentos deveriam ter maior liberdade na escolha de seus assistentes imediatos a fim de que sejam mais facilmente refletidas pelas suas repartições as mudanças políticas. Se consideramos desejável a responsabilidade partidária no mais alto ramo político de nosso governo — o Congresso — é justo concedamos menos liberdade aos seus líderes? A prática nos ensina que, quanto maior domínio um indivíduo adquire sobre um campo especializado, tanto mais facilmente ele formulará um critério e uma filosofia para ação dentro de sua esfera.

*A Falta de Sistemática com referência a Pessoal* — As comissões do Congresso tropeçam no problema do preenchimento de seus quadros, sem nenhum benefício para a sistemática no provimento dos cargos técnicos ou legislativos. Não há classificação dos cargos, nem assentamentos do pessoal, ou alusão ao padrão de vencimentos, sistema de promoções, nem, tão pouco, facilidades de referência para os pedidos de colocação, e cada presidente de comissão é a sua própria lei. (7) Alguns deles, excepcionais, têm recorrido a suas Universidades ou a outras Faculdades de Direito, pedindo auxílio para o recrutamento de funcionários, e outros têm procurado atrair jovens estudantes recém-formados, para o campo de estudos legislativos, treinando-os em lugares subalternos para situações melhores. Na prática, no entanto, a grande maioria dos cargos é preenchida nos mais altos níveis de vencimentos, permitidos por lei. No processo de recrutamento, os presidentes de comissão, em geral, buscam o auxílio de seus oficiais legislativos com larga experiência política.

Num esforço para sistematizar os processos de seleção de pessoal, a Comissão de Política Republicana do Senado, no início da 80.<sup>a</sup> Legislatura, forneceu aos presidentes das comissões no-

(7) A Comissão de Relações Exteriores da Câmara, contudo, em 1951, inaugurou seu próprio serviço de dossiê e referência sistematizada de pedidos de colocação.

mes e dados sobre pessoas consideradas aptas para ocuparem lugares técnicos nos seus quadros. O diretor do pessoal da Comissão Política, também, encarou a conveniência da definição de deveres e responsabilidades relativos a esses cargos e o estabelecimento de padrões de vencimentos que permitissem a concessão de gratificações adicionais, por tempo de serviço. Nada semelhante se fez na Câmara, e nem a Comissão de Política Democrática do Senado adotou medidas paralelas, em 1949. Além do mais, só em alguns casos se seguiram os conselhos dados em 1947. Talvez seja demasiado esperar que alguém, que, há anos, vem provendo cargos pelo critério da proteção ou das vantagens pessoais, abandone tal sistema em favor da prática moderna — que, com a reorganização, devia ter sido iniciada.

*A Preponderância de Advogados* — A preponderância de advogados ou de pessoas treinadas nas leis, nos quadros técnicos das comissões, é algo desanimador para o cientista social. O próprio Congresso, naturalmente, é composto, na sua maior parte, de advogados, mas, já que poucos são os bacharéis que percebem o alcance da utilidade da análise da ciência social no processo legislativo, é de se esperar que alguns presidentes de comissões deixem, talvez, de se valer de pessoas entendidas, unicamente, em leis, para os trabalhos de seus setores. De um total de quarenta e dois funcionários técnicos, dos quadros das comissões do Senado, em 1948, doze eram advogados, mas, em 1950, de um total de quarenta e nove, vinte e um eram advogados. Na Câmara, de um total de cinquenta e um técnicos, nos quadros de suas comissões, em 1948, dezoito eram advogados; em 1950, de um total de sessenta e três, trinta e quatro eram bacharéis em Direito. O número de cientistas sociais permaneceu constante durante as duas Legislaturas, sendo nove no Senado e nove na Câmara, em 1948, e, em 1950, oito no Senado e dez na Câmara. O fracasso em aumentar o número total de cientistas sociais, depois que o partido Democrata assumiu o controle no Congresso, em 1949, pode parecer incoerente em face do que preconizava o "Fair Deal" (Distribuição Justa) de mais ampla legislação social que a seguida pelos republicanos.

Uma das razões apresentadas por algumas comissões para o emprêgo de advogados é a de que eles são úteis na redação dos projetos. O argumento, no entanto, é falho, à vista da existência, em ambas as Casas do Congresso, de uma Consultoria Legislativa. Elas são bem providas de funcionários competentes e existem, principalmente, para prestar serviços na redação dos projetos. Por outro lado, o grande inconveniente no excesso de ênfase que se coloca no preparo legal dos trabalhos técnicos das comissões é motivado pelo fato de os advogados, raramente, se defrontarem, durante o seu treinamento, com problemas sociais, econômicos e políticos. Eles trazem para os trabalhos da comissão a mesma estreiteza técnica, eivada de termos legais, característica de tantos legisladores. Em outras palavras, "nada de novo foi acrescentado" ao processo legislativo.

*A Administração dos Trabalhos de Comissão* — No início da 80.<sup>a</sup> Legislatura havia uma tendência para a criação do lugar de Diretor do Pessoal, a fim de assegurar uma unidade de direção nos trabalhos técnicos das comissões. Na 81.<sup>a</sup> Legislatura, porém, três comissões — a de Créditos, a de Despesas dos Departamentos Executivos, do Senado, e a de Relações Exteriores, da Câmara — desistiram desse intento, ganhando, assim, os seus secretários maior força na direção de seus trabalhos. Aparentemente, tanto os presidentes das comissões como os secretários haviam sentido, em alguns casos, que o controle sobre o pessoal estava escapulindo de suas mãos com a delegação de atribuições a um reconhecido chefe profissional e o poder, assim dividido, estava causando dificuldades administrativas. Os limites de autoridade são algo mais claros, agora que o secretário, representante pessoal do presidente da comissão, é o único diretor reconhecido — se se pode admitir que um funcionário do quadro de uma comissão dirija, com efeito, os seus trabalhos.

Entre os trabalhos técnicos de uma comissão do Congresso e os da de idêntico nível num departamento do Poder Executivo existem diferenças marcantes. Por causa de tais disparidades, antigos funcionários, vindos do Executivo, frequentemente têm dificuldade em se ajustar ao novo ambiente. Por exemplo, os limites de autoridade e de responsabilidade são confusos. Grande como é o poder do presidente, no que tange a nomeações para os quadros das comissões, o seu mandato pode ser curto. E, embora o presidente possa sentir que está dirigindo a sua comissão, na realidade, cada funcionário está trabalhando para todos os membros da mesma, devendo servir a cada um pronta e satisfatoriamente. Tanto a minoria como a maioria deve ser atendida. Além disso, nenhum funcionário dos quadros das comissões é responsável perante outro. A maior parte foi nomeada por influência política própria. A menos que o presidente intervenha, o que é coisa rara, os funcionários das comissões podem trabalhar não só isolados dos demais, como, às vezes, determinar o grau de cooperação que emprestarão aos demais companheiros. A organização irregular do quadro de sua própria comissão pode parecer a um novato difícil de deslindar porque ela é tão confusa em quase todas as comissões, que constitui um verdadeiro problema para um funcionário recém-nomeado saber a quem se dirigir e quais os meios a seguir para obter dados exatos de que possa precisar. Igualmente difícil e exasperador de resolver é o problema de trabalhar em gabinetes particulares e com os serviços administrativos no Capitólio. O fator decisivo, no Congresso, é que ninguém — legisladores ou funcionários — deve qualquer satisfação a seus pares. Há falta de verdadeira disciplina. Poucos congressistas, com exceção de alguns senadores que já foram governadores de Estado, têm experiência administrativa e, portanto, poucos dedicam atenção aos problemas de observância do princípio de autoridade.

O funcionário de carreira do Congresso que, via de regra, fez seu aprendizado como secretário

em algum gabinete de deputado ou senador, adapta-se ao ambiente peculiar das comissões. Muitas vezes êle estudou Direito, à noite, durante o seu aprendizado. Em 1948, treze funcionários técnicos do Senado, recém-nomeados, e quatorze da Câmara, eram pessoas de carreira legislativa. Já em 1950, o número havia aumentado para vinte e cinco, nas comissões do Senado, e vinte nas da Câmara. Entre êles, reintegrados em seus lugares nas comissões, havia alguns que serviram aos democratas quando êstes controlaram o cenário político de 1933 a 1947.

*Mulheres em Cargos Técnicos* — O Congresso tem sido muito lento em nomear mulheres para cargos técnicos, a despeito de algumas virem, há muito, chefiando pessoal administrativo nas comissões. Em 1948, havia, apenas, uma funcionária técnica no quadro permanente — na Comissão de Assuntos dos Veteranos, da Câmara. Já em 1950, embora houvesse quatro mulheres em cargos técnicos, fizera-se pouco progresso real quanto ao reconhecimento de que elas podem emprestar competência aos trabalhos das comissões, pois, no Senado, as três mulheres nomeadas estavam desempenhando tarefas de secretário ou estenógrafo, disfarçadas sob outra designação. Em que pese a insistência em exigir qualidades verdadeiramente técnicas, tanto para mulheres como para homens, a Câmara tem revelado melhor critério do que o Senado. (8)

## II — EXEMPLOS DE PROVIMENTO DE CARGOS NAS COMISSÕES — 1947-51

Seria interessante recapitular, pormenorizadamente, o modo de provimento dos cargos nos quadros de quatro comissões, uma das quais servida por pessoal altamente competente, outra com poucas falhas sérias e a terceira pobremente dotada de pessoal adequado. A mesma qualidade predominava no funcionalismo de cada uma destas três — a Comissão de Relações Exteriores, a de Obras Públicas, ambas do Senado, e a de Educação e Trabalho, da Câmara — tanto na 80.<sup>a</sup> como na 81.<sup>a</sup> Legislaturas. Além disso, devia ser interessante para os cientistas políticos estudarem a Comissão de Créditos da Câmara, por causa da estrutura diferente de seu quadro e do papel importante que desempenha.

*A Comissão de Relações Exteriores do Senado* — O presidente da Comissão de Relações Exteriores do Senado, em 1947, procurou pessoal competente para prestar serviços, em bases não partidárias, neste importante setor. Êle recorreu ao Serviço de Consultas Legislativas da Biblioteca do Congresso, a fim de requisitar, a título de “empréstimo”, o seu principal analista de relações internacionais e um conselheiro de pesquisas da mesma esfera. O primeiro tornou-se diretor do pessoal da Comissão, trazendo grandes conheci-

mentos e larga experiência, inclusive do ensino de ciência política e de várias comissões administrativas federais. O outro perito em pesquisas, “tomado emprestado” à Biblioteca do Congresso, fôra, também, professor de ciência política e servira numa Junta Regional de Trabalho de Guerra, bem como em numerosas comissões do Governo. Um terceiro funcionário do quadro, cuja experiência fôra igualmente acadêmica, já havia servido como diretor da Associação de Política Externa. Nenhuma tentativa foi feita pelo membro mais graduado do partido da minoria, no sentido de preencher qualquer cargo técnico de comissão.

O quadro permaneceu intato por ocasião da mudança de controle político em 1949. Quando o terceiro funcionário técnico se demitiu, em 1950, a fim de assumir um cargo em outro lugar, foi substituído por um analista do Departamento de Estado que, antes de trabalhar naquela repartição, havia ensinado ciência política e econômica. O secretário, que anteriormente servira nos gabinetes de dois senadores pelo Estado de Michigan e no “estado-maior” da Conferência do Partido Republicano, durante a 79.<sup>a</sup> Legislatura, foi mantido pelos democratas.

A uma subcomissão especial, criada para apurar as acusações formuladas pelo Senador McCarthy em 1950, foi concedida uma verba para organizar o seu quadro particular durante o breve período da investigação. Um consultor jurídico e quatro assistentes constituíram o pessoal técnico. Dêles, o chefe e três assistentes para o partido majoritário vieram de bancas de advocacia particulares, embora todos já houvessem sido agentes do Bureau Federal de Investigações. O consultor assistente, servindo ao partido minoritário, havia sido funcionário de gabinete legislativo e de uma comissão da Câmara.

De um modo geral, a comissão plena se achava com o seu quadro desfalcado, tendo em vista a grande importância de sua tarefa e da pesada carga legislativa que suportava. A política do diretor do pessoal, a quem fôra delegada a maior parte da responsabilidade do recrutamento, era a de exigir não somente um diploma universitário ou seu equivalente em ampla experiência, mas também pessoas que não se houvessem especializado em assuntos restritos. Era difícil conseguir gente assim.

*A Comissão de Obras Públicas do Senado* — Impregnava o ambiente da Comissão de Obras Públicas do Senado, a respeito do preenchimento dos cargos do seu quadro, nas duas Legislaturas (80.<sup>a</sup> e 81.<sup>a</sup>), uma ambivalência de devoção ao sistema do mérito e ao de “favores”. E' certo que os presidentes desta comissão jamais deixaram de levar em conta êste último fator. Em 1947, o seu primeiro presidente nomeou dois engenheiros do Corpo de Engenheiros Militares, uma fonte “suspeita”, em vista da aliança ostensiva existente entre o Congresso e aquela unidade. Em 1949 êstes homens foram mantidos nos seus cargos. O primeiro presidente nomeou, também, um consultor jurídico com serviços prestados numa repar-

(8) Em 1949 a funcionária técnica do quadro permanente da Comissão de Assuntos dos Veteranos, da Câmara, foi transferida para o cargo de secretário-chefe, da mesma comissão, cargo êste que havia ocupado de 1933 a 1947. A Comissão do Distrito de Colúmbia, da Câmara, transferiu o seu secretário-chefe, um advogado militante, para um cargo técnico de seu quadro.

tição de guerra e em trabalhos de codificação num legislativo estadual. Este funcionário deixou a comissão, espontaneamente, em 1949. Um quarto funcionário, com considerável experiência legislativa, mas sem treinamento profissional, trabalhou no gabinete do presidente e figurou na fôlha de pagamento como "funcionário técnico" do quadro da comissão. Ele, naturalmente, não foi mantido no cargo quando da derrota do presidente, encontrando, porém, colocação em gabinete de outro membro da comissão. Um novo funcionário técnico, nomeado em 1949, era uma mulher que fôra secretária particular no gabinete do novo presidente da comissão. A ela foram dadas atribuições de secretária, descritas como "técnicas" — expressão de pouco significado. O segundo novo funcionário técnico foi designado a título precário, como investigador especial dos problemas de relações entre trabalhadores e patrões. A sua carreira fôra, em parte, política, como funcionário de um legislativo estadual e, em parte, industrial, em trabalhos de investigação semelhantes aos que desempenhava para a comissão. O secretário, republicano, que já fôra legislador estadual, veio ao Congresso, originalmente, como secretário de uma subcomissão especial para problemas de pessoas deslocadas. Em 1949, foi substituído por um democrata, que havia sido oficial legislativo no gabinete do novo presidente da comissão e, durante a 80.<sup>a</sup> Legislatura, funcionário técnico da minoria junto à Comissão dos Correios e Serviço Público Civil, do Senado. Esta comissão teve uma característica inusitada: durante a 81.<sup>a</sup> Legislatura não nomeou nenhum advogado para o seu quadro.

*Comissão de Educação e Trabalho da Câmara* — A acentuada divisão dentro da Comissão de Educação e Trabalho da Câmara, decorrente da natureza política de suas principais tarefas legislativas, repercutiu no processo de seleção de seu pessoal. Como resultado, a comissão se encontrou em situação desvantajosa no estudo da legislação que lhe era submetida.

O presidente, republicano, durante a 80.<sup>a</sup> Legislatura, admitiu que as nomeações originais foram "francamente políticas" e distribuídas entre os membros da maioria, à base da proteção. Ele escolheu o secretário, um homem que lhe prestara êsses mesmos serviços durante dezoito anos, e o consultor jurídico, que já fôra procurador da Junta Nacional de Relações Trabalhistas e, posteriormente, consultor jurídico da Comissão Smith durante a Legislatura anterior. (9) Um membro da maioria, que concordava com os pontos de vista do presidente, conseguiu nomear outro funcionário técnico, cuja experiência prévia havia sido a de contador em uma organização bancária. Outro membro da maioria, com semelhantes pontos de vista, nomeou um antigo impressor de sindicato. O membro mais graduado da minoria nomeou um homem com prática de advocacia e que servira, durante alguns anos, como secretário da

antiga Comissão de Pensões para Inválidos, da Câmara.

O novo presidente, democrata, em 1949, demitiu, sumariamente, os funcionários técnicos, inclusive o seu assistente, nomeado na anterior Legislatura, e foi até o ponto de mandar substituir as fechaduras das portas da sala de reuniões da comissão, a fim de lhes impedir o ingresso! A sua primeira nomeação foi a de um antigo deputado pelo Estado de Michigan, que a comissão se recusou a confirmar. Foi nomeado, então, um outro secretário, cuja experiência ia do comércio até a de secretário de um congressista e a de funções políticas no seu Estado e no Governo Federal. Um especialista em leis sociais, da Consultoria-Geral da Junta Nacional de Relações Trabalhistas, foi nomeado para o lugar de consultor jurídico. Um segundo funcionário técnico recém-nomeado, com preparo limitado, fôra inspetor e examinador na Repartição de Imigração e Naturalização, no distrito eleitoral do presidente. Um especialista em pesquisas, assim designado, foi nomeado em 1949, tendo vindo diretamente de atividades de organização trabalhista e de "ação política" para os Trabalhadores Unidos das Indústrias de Automóveis. Depois do falecimento do presidente, em maio de 1950, assegurou-se a todo o quadro técnico nomeado pela maioria a permanência nos seus cargos, até janeiro de 1951. O funcionário técnico nomeado pela minoria na 31.<sup>a</sup> Legislatura, havia sido o principal oficial de pesquisa da comissão durante a 80.<sup>a</sup> Legislatura e, anteriormente, secretário legislativo.

Em nenhuma época a comissão nomeou especialista no campo educacional, não obstante ser a legislação relativa ao auxílio federal à educação assunto da máxima importância e de amargas controvérsias durante todo o período de quatro anos. A ligação entre este órgão e a sua correspondente no Senado, era tão falha quanto a existente entre o pessoal dos quadros da maioria e da minoria. O símbolo do divórcio ideológico dentro da comissão era talvez a separação dos gabinetes dos funcionários da maioria e da minoria no decurso de ambas as Legislaturas citadas.

*Comissão de Créditos da Câmara* — Pelo fato da Comissão de Créditos da Câmara, há muito tempo, gozar de firme tradição de manter nos cargos e insistir na exigência de qualificações técnicas para o seu pessoal, e também porque não é limitada pela Lei de Reorganização Legislativa no que diz respeito ao número de seus servidores, ela é, na realidade, *sui-generis* entre as comissões permanentes. A natureza dos trabalhos desta comissão, que, há muito, se vem desdobrando em várias subcomissões permanentes, requer numeroso pessoal para o seu quadro. O atual é classificado como sendo inteiramente de "escritório", a despeito de se exigirem qualificações de nível universitário de tôdas as pessoas que ocupem cargos de oficial legislativo e de assistente dêstes. O secretário desta comissão é, na realidade, um verdadeiro diretor de pessoal, escolhido mais pela experiência técnica do que pelo seu talento como manipulador político, o que quase não acontece com outro qualquer secretário no Congresso.

(9) Comissão Especial da Câmara para Investigar os Atos das Repartições do Executivo que Abusam da Autoridade, criada durante a 79.<sup>a</sup> Legislatura.

O atual, nomeado para este cargo durante a 80.<sup>a</sup> Legislatura, tem larga experiência em atividades legislativas e administrativas. Antes de ser recrutado como principal assistente do secretário deste órgão, ele servira como assessor de orçamento na Repartição de Segurança Federal. O seu principal assistente, nesta comissão, servira anteriormente como assessor de orçamento no Departamento da Marinha. Um dos mais antigos assistentes do secretário, que há vinte e quatro anos é funcionário da comissão, veio, originalmente, dos quadros da de Assuntos Militares do Senado, e outro, que há trinta anos vem servindo na Comissão de Créditos, trabalhara, antes, na antiga Repartição de Pesca, durante sete anos. Entre os demais assistentes do secretário, um foi recrutado diretamente da Faculdade de Direito, em 1933; outro, com experiência em comércio exterior, de um cargo no Executivo; e um terceiro, advogado, de um cargo no Congresso, onde exercia as funções de secretário e de oficial legislativo de uma comissão. O trabalho de elaboração de orçamento no Departamento de Agricultura proporcionou a necessária experiência a um jovem contador, hoje um dos assistentes do secretário. Outro jovem funcionário do quadro, com prática de advocacia, havia ensinado economia e, posteriormente, servido como advogado na Comissão Federal de Comércio. Vários jovens assistentes do secretário exerceram idênticas funções no Congresso ou em alguma repartição do Executivo. De dois estagiários, que figuraram no quadro como adjuntos de assistente do secretário, um era estudante de Direito e outro formado em ciência política.

Algumas inovações foram introduzidas nos trabalhos da comissão desde a passagem da Lei de Reorganização Legislativa. Em primeiro lugar no seu quadro foram incluídos quatro oficiais legislativos, dois funcionários técnicos subalternos e todo o pessoal de taquigrafia. Agora é possível seguir um programa de preparação para os cargos de maior responsabilidade. Em segundo lugar, a velha prática de designar um assistente do secretário para acompanhar um determinado número de créditos de ano para ano foi substituída por um sistema de rodízio. A teoria do diretor do pessoal, ao adotar o princípio do rodízio, é a de que a manipulação de assuntos variados enriquecerá a experiência de todos os funcionários do quadro e os tornará mais valiosos para a comissão. Uma terceira modificação foi a de contratar, como diaristas, durante a 80.<sup>a</sup> Legislatura, consultores de trinta e cinco organizações particulares, bem como a de empregar um grande corpo de investigadores, requisitados ao Bureau Federal de Investigações. No decurso da 81.<sup>a</sup> Legislatura, o secretário pediu emprestados aos serviços governamentais, fora da Repartição do Orçamento, oito técnicos em finanças para trabalharem como assistentes de secretário de cada subcomissão, em análise estatística, durante o seu período máximo de atividades. Ele reduziu, simultaneamente, para dois, o número de funcionários do quadro de investigadores. E os que vieram do Bureau Federal de Investigações estão agora a serviço permanente da comissão. Outros investigadores eram requisi-

tados, à medida que se faziam necessários seus serviços, às diversas repartições do Poder Executivo que não fôsem objeto de investigação. Uma quarta modificação foi o estabelecimento de "quadro político" para a comissão, constituído de um secretário para a maioria, um para a minoria e de um estenógrafo para o gabinete dos presidentes de cada uma das subcomissões. O quadro político é separado, fisicamente, do quadro permanente, como princípio de "asepsia", e não é considerado como parte deste.

### III — CONCLUSÃO

A Lei de Reorganização Legislativa de 1946 tentou ir ao encontro das necessidades do Congresso, necessidades estas de que muitos legisladores ainda não tomaram completo conhecimento. O fardo legislativo tem aumentado de tal modo, em virtude da moderna industrialização e tecnologia crescente, do estado crítico das nossas relações externas e do aumento, cada vez maior, das nossas responsabilidades internacionais, que não mais se poderia esperar que as comissões do Congresso funcionassem bem sem o auxílio de técnicos competentes, assim como não seria possível a funcionários do Executivo da época de George Washington dirigir as nossas presentes atividades administrativas.

O estudioso dos métodos de governo americano deve lembrar-se de que o princípio da separação dos poderes e, portanto, do sistema bicameral, requer análises políticas independentes e completas nas comissões do legislativo. Se este país possuísse um sistema de governo parlamentarista, poderiam ser dispensadas facilidades de pesquisas independentes no âmbito legislativo. Se a responsabilidade partidária fôsse real, em vez de mera ficção em nosso sistema político, tais facilidades de pesquisas poderiam ser concentradas nas comissões políticas dos partidos de ambas as Casas do Congresso e não nas comissões especiais. A verdade dura, que se nos depara, no entanto, é que a pressão de certos grupos está crescendo cada vez mais em voz e poder, desmantelando os fragmentos esfarrapados da responsabilidade partidária, para confusão dos nossos legisladores. A menos que os congressistas se voltem para homens e mulheres competentes, com larga visão dos problemas de governo, grande experiência e livres de preconceitos, a fim de obterem um diagnóstico racional de causa e efeito, em nossa sociedade, eles se tornarão, mais do que nunca, vítimas dos "freqüentadores das antecâmaras legislativas", no jôgo "de puxar e empurrar" em tôdas as direções ao mesmo tempo. A triste verdade para o cientista político é que o próprio Congresso poucas vezes se apercebe de que pessoas bem treinadas e enfronhadas nas ciências sociais e com ampla experiência em assuntos de governo poderiam aliviar o fardo que a sociedade moderna coloca sobre o legislador. Até que esta percepção se torne uma realidade, as grandes promessas de melhoramento no processo legislativo implícitas na Lei de Reorganização Legislativa, ficarão, em grande parte, sem ser cumpridas.