

O Parlamento Nacional “Órgão do Estado”

J. GUILHERME DE ARAGÃO

QUASE sempre, o Poder Legislativo ou é vítima de increpações desairosas ou, quando muito, justificado como peça ainda desajustada ao novo sistema representativo. Na primeira hipótese, logo descobrimos duas categorias de descontentes. Há, de um lado, os que aprioristicamente continuam a dizer que o Parlamento é um luxo dispendioso à Nação e os Deputados e Senadores de modo algum estão dando conta do mandato que o povo lhes confiou. Outros existem que, saudistas do velho verbalismo parlamentar, só vêm decadência intelectual e mediocridade nos representantes eleitos em 1945. Já se foi o tempo, dizem eles, de Irineu Machado, Rui Barbosa, David Campista, Barbosa Lima. Onde até mesmo, um Sousa Filho ou João Neves, que deixaram rastros de coragem e de triunfos oratórios, na fase da campanha da Aliança Liberal?

Assim emergem a cada instante as generalizações não somente simplistas mas simplórias, quase sempre índice de desconhecimento ou incompreensão dos objetivos reais que ao Congresso cumpre atingir para ver verdadeiramente aquilo a que Emile Giraud chamou, em tom apenas aparentemente acaciano, de “órgão do Estado”.

Apesar de inevitáveis deficiências, a razão está, entretanto, com os que julgam tratar-se, no caso, de desajustamento do Congresso ante o ritmo de atividades e o índice de resultados concretos que ao Estado moderno cumpre apresentar na solução dos problemas nacionais. O mal, portanto, é de disfunção do “órgão do Estado”. Mal explicável, aliás, e que a prática da própria democracia haverá de erradicar, mais cedo ou mais tarde, de nossos costumes políticos.

Em regra, a atuação do poder legiferante progride lentamente, necessitando, para tal fim, de tirocínio longo e consecutivo. Pode mesmo dizer-se que o bom Parlamento exige tradição. Ora, sabemos de sobra das condições especiais em que se constituiu o Congresso atual. Após um decênio de silêncio legislativo, o país, que entra em fase de redemocratização, convoca precipitadamente os novos representantes do povo. Da noite para o dia, senhores respeitáveis deixam a atividade privada para lidar, de chofre, com a coisa pública; os partidos políticos proliferam tumultuariamente. E a verdade é que deputados e senadores, embora sob o estímulo das novas condições políticas e com natural entusiasmo para desempenhar condignamente o mandato eletivo, ficaram um tanto sidera-

dos. Então, à falta de rumo definido de atuação, começaram a agitar-se à maneira de Sansão da Casa dos Capuletos. E isto vale como indício de que estamos realmente partindo para nova e definitiva consolidação da democracia.

Segue-se que até lá é necessário elevar o nosso poder legislativo à categoria de órgão do Estado. Mais uma vez é oportuno lembrar Emile Giraud quando previne que o Parlamento não é Academia nem Conservatório. Se o mal é de disfunção, apenas cumpre corrigir o funcionamento do órgão e nunca “extingui-lo”, como preconizam ingenuamente os descontentes de primeira categoria. Trata-se, é certo, de desiderato difícil mas viável através de uma renovação paulatina e progressiva das normas em que atualmente se desenvolve a nossa atividade parlamentar incipiente. A nosso ver, tal renovação partiria da objetivação dos princípios que passamos a enumerar como inerentes à atuação de um parlamentar perfeitamente entrosado no mecanismo do Estado moderno.

Em primeiro lugar, impõe-se ao Poder Legislativo atuar em equipe. Tal característica é resultante da consciência partidária, do espírito do partido e dos interesses político-sociais que este corporifica. Constituído de membros pertencentes às diversas agremiações políticas, o Congresso é uma comunidade orientada a determinado fim: votar as leis. Acima, porém, da voz individual de cada membro, deve prevalecer a voz do partido. Se o exagêro desse princípio pode redundar na adesão cega, diríamos mesmo fisiológica, do indivíduo ao partido, ou, melhor, como nos extremismos, ao chefe do partido, — sua negação consiste em alienar, em proveito da atuação individual, a disciplina partidária e até mesmo a existência do partido. Em tal caso, os partidos são “flatus vocis”; surgem os votos individuais contra o partido; nenhuma diferença faz passar de uma a outra agremiação política. O Conde de Abranhos pode mudar facilmente de casaca, porque deixar um partido para seguir outro não significa abandonar “idéias detestadas por idéias queridas”. Ninguém ignora que, entre nós, facções já se uniram incidentemente, mediante conchavos, a outros partidos de orientação antagônica, e as deserções passaram a ser fato vulgar, contrariamente ao que ocorria nos tempos do Império, quando a consciência partidária alcançou notável índice de coesão.

O segundo princípio é o de “competência” ou “técnica de problemas”.

Ensina Barthélemy que os negócios públicos podem ser geridos ou por competência ou por comissão. No primeiro caso, a cada especialista deve ser dada a respectiva especialidade. Um financista para as finanças, um engenheiro para as comunicações, um professor para a educação, etc. Pode, entretanto, acontecer que o titular leigo desempenhe a contento as atribuições do Estado.

Lyautey, que se confessava publicamente um homem apenas de idéias gerais, foi um administrador genial que forneceu valiosos subsídios à ciência da administração. Entre nós, Calógeras e Rio Branco, pai, foram extraordinários titulares leigos de várias pastas ministeriais. Tais são exemplos profícuos de gerência por comissão. Quem ainda examinar a constituição do governo Washington Luís verá que nele prevaleceu este tipo de comando da coisa pública, sendo oportuno destacar a atuação brilhante de um engenheiro — o Sr. Otávio Mangabeira — à frente do Ministério das Relações Exteriores. Os exemplos citados valem, porém, como exceção. A competência, a técnica de problemas do titular da coisa pública, é a regra geral. Só excepcionalmente deve intervir a gerência por comissão. Em tal caso, entretanto, é imprescindível o assessorado. E o que dissemos em relação à tese é perfeitamente aplicável à atuação do Poder Legislativo.

E' ideal que o congressista possa atuar como especialista junto à comissão de sua especialidade. Há, não obstante, margem para atuação eficiente do titular leigo, com auxílio do assessor. O que importa, em ambos os casos, é o tratamento adequado dos problemas do Estado. E isto, é possível, direta ou indiretamente, através da técnica de problemas. A tal respeito, assumem importância preponderante os trabalhos das comissões parlamentares. Destas, mais do que do plenário, depende a eficiência do Parlamento.

Em terceiro lugar, o Poder Legislativo deve atuar, quanto ao "objeto", em articulação com o Poder Executivo. Foram os regimes liberais que, a pretexto de prevenir ameaças de pretensão absolutismo, dividiram e fragmentaram os poderes do Estado. Daí a tendência de luta entre o Legislativo e o Executivo. Tal hostilidade enfraqueceu o Estado que veio ficar desarmado ante os novos perigos sociais. E esse enfraquecimento deu origem, por sua vez, a nova forma de colaboração, às novas diretrizes constitucionais de harmonia dos poderes. Podemos encontrar em Barthélemy, Dandias, Duguit, Spirapoulos, o novo princípio de articulação do Poder Legislativo com o Poder Executivo, na realização dos fins do Estado. Preterimos, porém, mostrá-lo no patriarca do próprio liberalismo. Lê-se, com efeito, em Rousseau, no capítulo V, Livro III, do Contrato Social: "Parece que não se pode encontrar uma Constituição melhor do que aquela em que o Poder Executivo está unido ao Legislativo."

Do ponto de vista do funcionamento do Estado, esta articulação tem de ser estabelecida em bases de trabalho. E não será difícil indicar os

meios práticos de conseguí-la no mecanismo democrático.

Em condições normais, o presidente da República é eleito pelos votos do partido majoritário. Através do líder da maioria, nas duas Casas do Congresso, o Poder Executivo estabelece as bases de cooperação recíproca com respeito, é certo, aos direitos da minoria. Se se tratar de partido disciplinado que, antes de eleger o presidente, já houver traçado um programa objetivo de governo para aquêle executar, — não haverá quaisquer entraves às realizações políticas. Então, caberá dizer que o chefe do governo enfeixará nas mãos, e legalmente, maior soma de poder do que o ditador mais poderoso. Exemplos prodigiosos de articulação entre os dois Poderes dão-nos em passado não muito recente, os Estados Unidos. Em menos de dois anos, os dois poderes conjugados, sem prejuízo para o exercício do direito de opinião por parte das minorias, realizaram nos Estados Unidos as obras cíclicas do vale do Tennessee, súbitamente transformado em nova e portentosa região geo-econômica, e a abertura da rodovia transcontinental do Alaska. Semelhantemente, o Canadá tornou-se, em menos de três anos, potência mundial.

Ao princípio de cooperação entre os dois poderes seguem os de atuação com espírito público e de continuidade. Ao Congresso, consolidado pela coesão da consciência partidária, valorizado pela supervisão técnica dos problemas nacionais e perfeitamente entrosado com o Poder Executivo na realização dos programas do governo — cumpre atuar acima dos interesses pessoais.

Poder-se-á afirmar que existem, em nosso meio, dois elementos poderosamente corrosivos do espírito público: a amizade pessoal e o interesse próprio. E' preciso, entretanto, salientar que tal fenômeno não é tipicamente brasileiro. No meio do século passado, queixava-se Lincoln de que não podia governar por causa dos pedidos de empregos a que tinha de atender. Mais recentemente, instituiu La Guardia, rigidamente, o "merit system" na Prefeitura de New York. Pois bem: ao presidir um congresso de delegados dos Estados da Federação Americana, por ocasião da abertura da feira internacional de New York, teve êle de desabafar: "Os políticos têm feito muita gritaria em torno dos meus rapazes que fazem concurso para varrer a rua. Para êsse mister, dizem, nada melhor do que os eleitores dêles."

Finalmente, há a considerar o princípio de continuidade na execução dos programas consecutivos de governo. Ao princípio contrapõe-se o vício de subverter e, não raro, anular o que já existe, vício inveterado que não tem poupado nem mesmo as Constituições. E' o trabalho permanente do tonel das Danaides ou da teia de Penélope.

Êsses os princípios que devem presidir a atuação de um Parlamento construtivo, transformando-o efetivamente no "órgão do Estado" de Giraud. Mencionado-os, queremos crer que ficaram em evidência os requisitos indispensáveis ao aperfeiçoamento de nosso aparelho parlamentar. E não é outro o nosso objetivo neste artigo.