

# PODER LEGISLATIVO

## Considerações em torno da organização e funcionamento do Congresso Nacional

SYLVIO CORRÊA DE AVELLAR

Temos em mente a série de discussões que se formam em torno da atuação do Congresso Nacional, pela imprensa, pelo rádio, pela boca do povo e mesmo pelos parlamentares que, reconhecendo a procedência das críticas, buscam averiguar suas causas e empreender as medidas necessárias à solução do caso.

Diversos pontos têm sido atacados, sem uma visão e um planejamento geral, o que, não obstante, sempre dará algum resultado.

Quanto à questão de espaço em ambas as Casas, já foram iniciadas obras no Palácio Tiradentes, legítimos remendos a um belo edifício que verdadeiramente não comporta os serviços sempre tendentes a aumentar, mormente com as boas perspectivas atuais de evolução rápida de todos os setores da vida nacional, pelo ataque vigoroso aos problemas elevados — eletrificação, petróleo, siderurgia, pecuária, indústria, transportes, comunicações, educação, saúde, pesquisas técnico-científicas e toda a série de conseqüências.

Também no Palácio Monroe, que abriga o Senado Federal, serão feitas obras, tendo sido o senador Henrique de Novais autorizado a proceder estudos quanto à organização do Senado americano, para aproveitamento de medidas que forem ajustáveis ao órgão brasileiro. (D. C. N. 15 de junho de 1949, pág. 5.079). E' este outro caso de um belo edifício, talvez o mais belo do Rio de Janeiro, que poderá vir a ser alvo de reparos, com prejuízo da sua beleza e sem resolver o problema do espaço.

Sobre os partidos políticos, selecionadores de candidatos a parlamentares, estudos vêm sendo feitos com a reforma da Justiça Eleitoral, bem como a regulamentação de artigos da Constituição (Projeto n.º 397, de 1949 — Regulamenta o inciso VIII do art. 119 da Constituição, relativamente às normas de contabilidade dos partidos políticos. D. C. N. 13-6-49, pág. 5.165), a fim de serem dadas a normas de vida que lhes dêem maior eficiência.

Cogita-se, por exemplo, de impedir a mudança de partido pelos candidatos eleitos, e essa é, sem dúvida, uma das medidas básicas na reorganização do sistema, sendo mesmo de admirar que vigore até hoje tal procedimento que não encontra qualquer justificativa.

Os regimentos das Casas têm sido alterados e continuam ainda sob debates, pretendendo-se

incluir uma série de providências tôdas destinadas a permitir maior rapidez no desenvolvimento dos trabalhos. Cogita-se, por exemplo, de um meio pelo qual um membro de Comissão reunida não tenha que deixá-la para ser ouvido em Plenário, tendo sido indicado o aparelho elétrico televox. Pretende-se coibir o abuso de discussões estereis, como sejam os discursos de homenagens e evocação a qualquer personalidade, determinando-se quais poderão ser alvo dessas honras. Também o tempo de permanência dos projetos em cada Comissão poderá ser de menor duração.

Vemos, assim, com satisfação, que o problema existe, mas estão em debate os meios de solucioná-lo, servindo este nosso trabalho como modesta colaboração. E' importantíssimo, frisamos, que se cogitasse de reforma geral, a começar por novos edifícios amplos. Por recursos completos, como seja uma biblioteca, um serviço de documentação poderoso, e um corpo de pessoal técnico especializado nesses misteres.

### IMPORTÂNCIA DO ÓRGÃO

Nem seria preciso ressaltar a importância do Congresso Nacional. E' êle um símbolo da Democracia, constituindo, quando realmente atinge seus fins, o elemento de maior influência no sucesso do regime, no bem-estar da Nação, tornando-se um fator de garantia contra a penetração de formas ditatoriais instaladas e mantidas à força em alguns países.

E' obra, pois, de todo relevante, que se conserve a sua pujança e prestígio, cuidando que mantenha elevada dignidade e eficiência no solver os magnos problemas que lhe competem.

O povo o constitui para tratar de seus interesses e não pode suportar que seus mandatários se desviem da sua órbita, no cumprimento do dever, sob pena de enfraquecimento por inoperância ou decadência moral. A desilusão do povo dar-lhe-á margem a acalantar idéias estranhas, sonhar com a transformação da paisagem, enfim, em seu desespero, aceitar qualquer modalidade que oportunistas lhes apresentem, sem ao menos uma análise dos seus sistemas e um balanço das suas possibilidades.

Várias causas concorrem para o enfraquecimento desse Poder. O afrouxamento de ação dos homens que o integram; o trabalho dispersivo de

O JORNAL — Quarta-feira, 15 de Junho de 1949

# INEFICIENCIA DO TRABALHO PARLAMENTAR

## durarão mais os projetos de leis dois anos na sua tramitação pelas Comissões

### DEVE SER SEGUIDO PELO SENADO

## QUE O CONGRESSO LEGISLE

Se, porém, essa ação política orçamentária virá com razão, que se não comprometa até cada matéria a ser discutida pelo Senado e pelo Congresso. Aliás, não se pode animar a ação do governo sem a aprovação do Congresso. A matéria em discussão é de importância fundamental para o Brasil e para a América Latina.

*Não seria possível acabar com a crítica da imprensa, mesmo porque é louvável, faz parte do controle da opinião pública sobre os atos do Governo, mas, será possível transformar essa crítica em favorável, pelo menos em grande porcentagem, com uma atuação eficiente do Congresso*

derrotistas; a incapacidade do corpo parlamentar, conseqüente de precariedade da organização e funcionamento dos partidos. Mas, um fator primordial para o sucesso dessa ou de qualquer entidade é a organização.

A meditação sobre os elevados problemas do bem-estar do mundo, calcada na teoria e na experiência, a comparação das situações político-econômicas, deixam situado em plano muito superior o regime democrático, firmado nos princípios da liberdade, igualdade, educação e respeito mútuo. Os princípios democráticos visam a humanidade, em contraste com o regime ditatorial que fortalece barreiras entre nações, criando a rivalidade, fomentando guerras. A democracia visa a humanidade, como tão bem acentuava o grande Franklin Delano Roosevelt, com sua política de bondade e fraternidade.

E' imperioso, por conseguinte, que lutemos por esse regime tão representativo para o mundo atual. E o plano de ação para o êxito dêsse desideratum é simples, cumprindo apenas fazer funcionar a Democracia dentro dos seus princípios, não os relaxando por negligência ou indolência. Assim pautando, não haverá descontentes nem

prejudicados, nem se criarão forças antagônicas capazes de lhe perturbar a evolução.

#### ORGANIZAÇÃO

Organizar é constituir o duplo organismo, material e social da empresa, usando a feliz definição do pai da Ciência da Administração, Henri Fayol. Organização é aqui um instrumento da Ciência da Administração, que se propõe a criar um órgão material e social para dar o máximo de eficiência. Com o espírito imbuído daqueles princípios que orientam a organização, lançamos aqui as bases de um planejamento, iniciando, naturalmente, pelo problema da instalação. Instalação adequada é imprescindível. Na Capital Federal os edifícios públicos estão situados no coração da cidade, havendo bairros próximos, como Laranjeiras, com boa quantidade de terrenos vagos, o que viria permitir a construção do edifício do Congresso Nacional em terrenos amplos e próximo da aglomeração de edifícios públicos citada. Um edifício só, para a Câmara e o Senado, nos moldes do Capitólio de Washington, com amplos auditórios de cada lado, para cada Casa, tendo ao centro, em mais de um pavimento, acomodações para as

salas das Comissões técnicas e especiais, e os serviços-meios ou sejam os administrativos. Um bem organizado serviço de Documentação com a sua biblioteca poderia ser acomodado num dos pavimentos centrais. Em subsolo seriam instalados os serviços de garagem, oficina e corpo de segurança. Amplo "hall", com portaria e sala de estar para o público, restaurante, bar, banheiros privativos do pessoal, sala de imprensa, e todos os modernos requisitos de arquitetura e construção.

Em forma esquemática, a organização dos serviços do Congresso poderia ser a seguinte:

CONGRESSO NACIONAL

*Serviço de Administração do Congresso Nacional* (S. A. C. N.).

Seção do Pessoal (S. P.).

Seção do Orçamento (S. O.).

Seção do Material (S. M.).

Seção de Assistência (S. A.).

Seção de Segurança e Guarda (S. S. G.).

*Serviço de Documentação do Congresso Nacional* (S. D. C. N.).

Seção de Documentação (S. D.).

Seção de Publicações (S. Pub.).

Seção de Referência e Pesquisas (S. R. P.).

Seção de Taquigrafia (S. T.).

Seção de Microfilmagem, Projeção e Gravação (S. M. P. G.).

Biblioteca (B.).

Arquivo (A.).

*Serviço de Comunicações do Congresso Nacional* (S. C. C. N.).

Seção de Correspondência (S. C.).

Seção de Rádio e Telefones (S. R. T.).

Garagem e Oficina (G. O.).

CÂMARA

Portaria (P. — C.).

Plenário (P. — C.).

Comissões Permanentes (C. P. — C.).

Comissões Especiais (C. E. — C.).

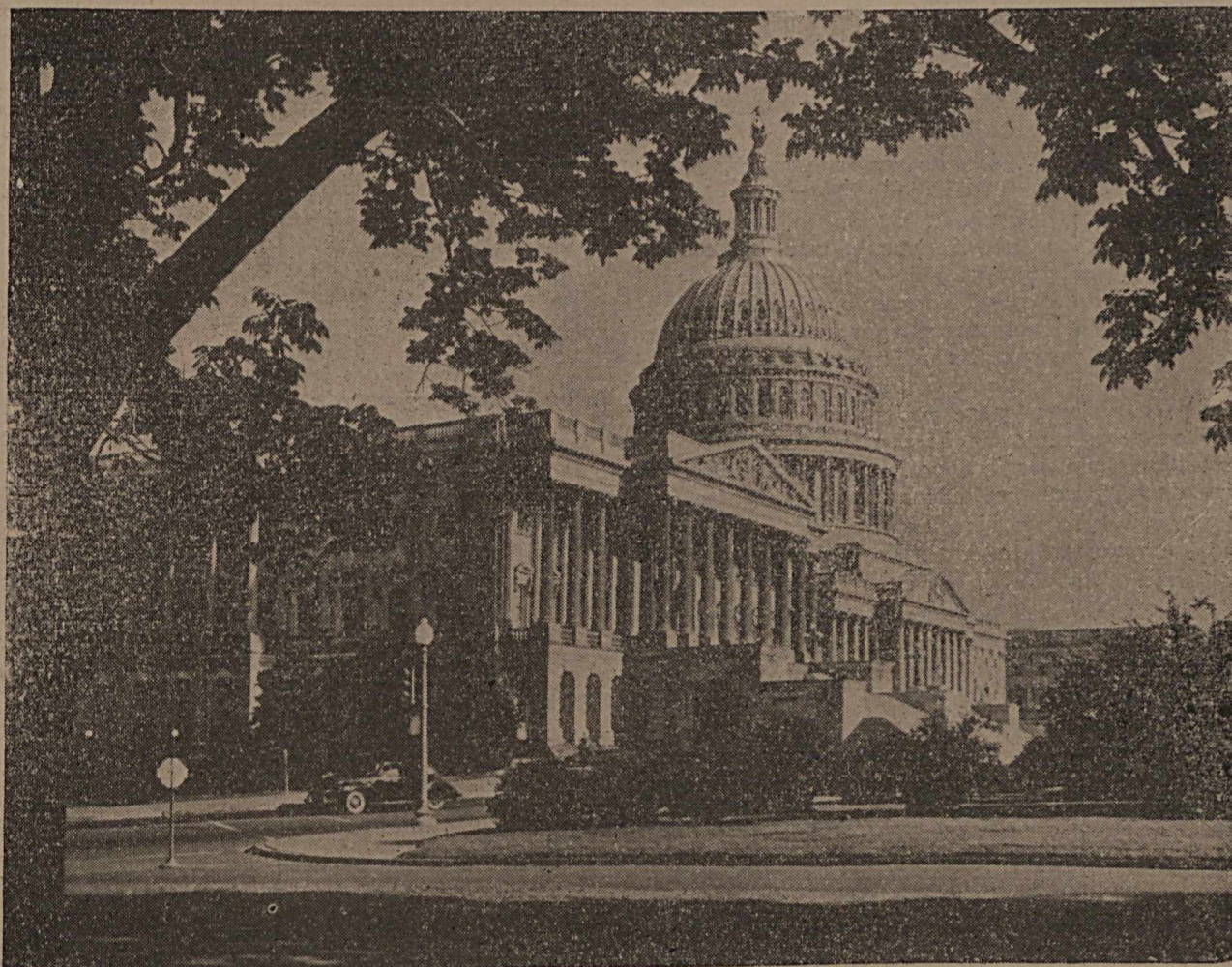
SENADO

Portaria (P. — S.).

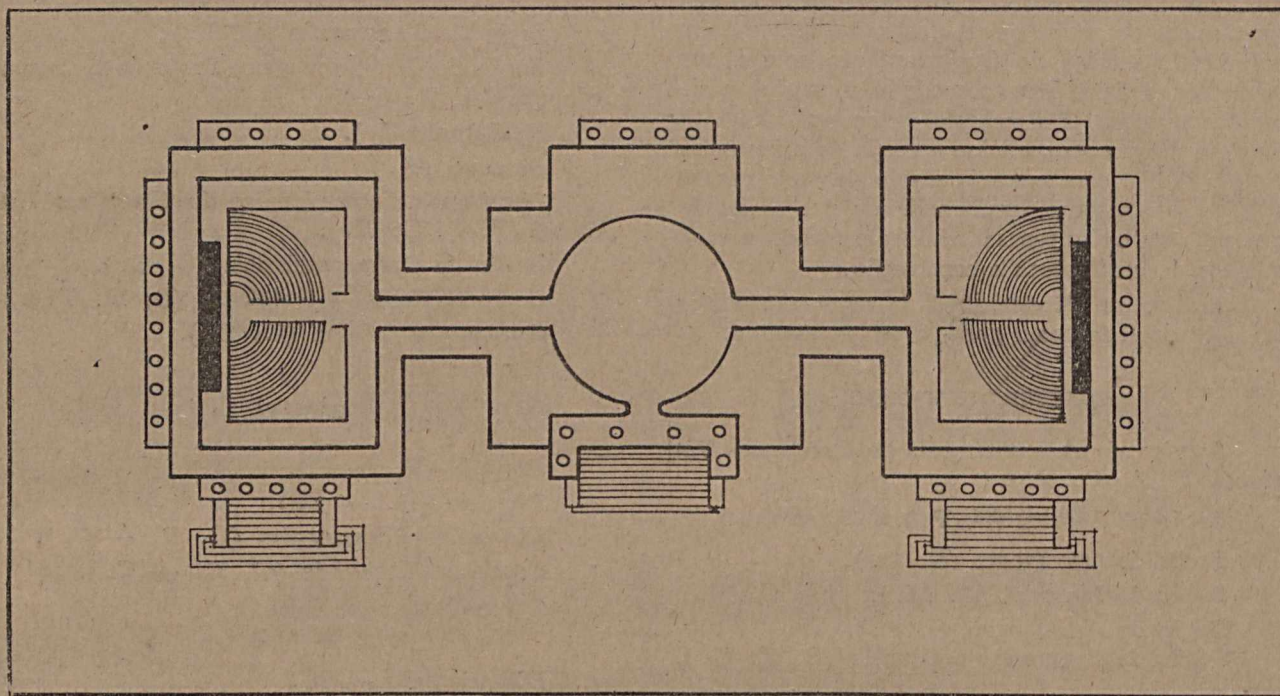
Plenário (P. — S.).

Comissões Permanentes (C. P. — S.).

Comissões Especiais (C. E. — S.).



O Capitólio, de Wahsington, majestoso edifício que acomoda a Câmara e o Senado dos Estados Unidos da América do Norte



Planta baixa, esquemática, do Capitólio de Washington, mostrando o contórno aconselhável para a acomodação das duas Casas do Congresso Nacional

Determinados os serviços atendendo à finalidade e necessidades do órgão, após a construção adequada do edifício com acomodações suficientes e mobiliário, serão elaborados os regulamentos dos serviços, consubstanciados em regimentos para cada Casa, regimento único, etc.

Neste ponto, referente aos serviços, devemos dar maior ênfase ao Serviço de Documentação. O Congresso norte-americano dispõe de uma fabulosa *Library*, que não é somente uma biblioteca, mas um completo serviço de documentação. Esse órgão, que era a princípio para uso exclusivo do Congresso Nacional, mantém ainda a preferência com a mais rigorosa observância. Podemos considerar que, tudo que os parlamentares norte-americanos desejarem para poder realizar seus trabalhos encontrarão na *Library of Congress*, que mantém ainda serviços perfeitos de intercâmbio, mandando buscar em outros locais aquilo que fôr necessário. E não somente material, existe pessoal especializado e destinado a efetuar as pesquisas e cópias do que fôr requisitado.

A falta de um bom serviço de documentação é o de que mais se ressenete o Congresso brasileiro. Ainda em meados do mês de abril do corrente ano, o senador Atílio Vivacqua elaborou projeto de resolução, criando, na Secretaria do Senado, um Serviço Legislativo, cujas funções são mesmo essas atribuíveis a um completo serviço de documentação:

"a) proceder pesquisa, crítica e coordenação de elementos para elaboração de projeto de lei e estudo das demais matérias submetidas à apreciação do Senado;

b) organizar e manter atualizados:

1; o ementário das questões de ordem da Câmara e do Senado, bem como da legislação e jurisprudência nacionais e estrangeiras, inclusive jurisprudência administrativa;

2, um serviço de *documentação informativa*, compreendendo dados e informações sobre empréstimos externos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 63, II, da Constituição Federal), transunto, síntese e fichário de estudos, memoriais e sugestões sobre problemas econômicos, sociais e culturais, e de outros trabalhos que interessarem à elaboração legislativa, recortes de jornais e de revistas;

3, registro de acontecimentos nacionais e mundiais importantes e de assuntos tratados nos organismos e conferências internacionais;

c) coligir, para os fins do art. 64 da Constituição Federal, as decisões definitivas do Supremo Tribunal Federal sobre declaração de inconstitucionalidade de lei ou decreto;

d) acompanhar o andamento dos trabalhos legislativos, nas duas casas do Congresso, colecionando pareceres, das Comissões, discursos, mensagens, avulsos e críticas referentes a cada proposição, e organizar o histórico das leis até a sanção ou promulgação, inclusive;

e) realizar o intercâmbio de publicações parlamentares nacionais e estrangeiras;

f) exercer as demais incumbências que lhe forem atribuídas, na conformidade das instruções a que se refere o artigo;

g) prestar ao plenário, à Mesa, às Comissões, ao presidente do Senado, aos senadores e às diretorias centrais dos partidos, informações que forem solicitadas sobre os assuntos previstos nas alíneas anteriores.

#### ORGANIZAÇÃO SOCIAL

Dois grupos distintos de pessoal compõem o Congresso Nacional, o dos parlamentares — deputados e senadores —, e o dos funcionários permanentes. Não nos propusemos neste ensaio a desenvolver questões políticas, mas sim técnicas. A constituição do quadro de deputados e senadores envolve política, no entanto, como acima de tudo o ensaio cogita do todo do Congresso Nacional, com o objetivo da sua máxima eficiência, não pode-

remos nos furtar de tecer comentários em torno do assunto.

E, é preciso salientar que, na organização de corpos políticos deve entrar a técnica. O que acontece é que a política, na prática, demonstra verdadeira aversão à técnica, porquanto lhes vai tolher em muito a maneira de agir. Em geral a política não quer normas e regulamentos, quer liberdade de ação, mas que resulta em ação destruidora e perniciosa. E aí se revela um ponto importante da organização, da técnica: é que, organizados os partidos, selecionados os parlamentares, sob normas técnicas, pelo menos em muito maior porcentagem serão os partidos e parlamentares elementos capazes, eficientes, entendidos dos assuntos nacionais. Ao contrário, sem boas normas para organização dos partidos, e escolhidos representantes do povo sem qualquer apreciação da sua capacidade, maior porcentagem será de elementos ineficientes, com sobrecarga de uma minoria como se verifica.

Deputados e senadores são escolhidos pelo voto do povo, portanto, o valor dessa equipe fica dependendo da cultura da massa que o elege. Países com deficiência de educação e instrução do povo, sofrem as conseqüências da escolha de elementos que se impõem à força de propaganda. A escolha é feita sob a influência política que se arma periodicamente, quase sempre às vésperas das eleições, mobilizando massas verdadeiramente ingênuas e imbuídas de boa fé.

Sabemos que a elevação da cultura do povo levará muito tempo, mas, é preciso acabar com o costume de enganar o povo, porque em verdade quem o faz está enganando à Nação e a si próprio. Os grupos de elite devem realizar um trabalho de compensação. Se a escolha é feita pela massa de neófitos e incautos, que escolhem pela simpatia, beleza física, demagogia, interesses individuais, que, então, as minorias de elite, os partidos, apresentem candidatos capazes, técnicos, cientistas, entendidos de assuntos nacionais.

Vê-se dessa rápida análise que a culpa é muito maior dos grupos de elite que da própria massa inculta.

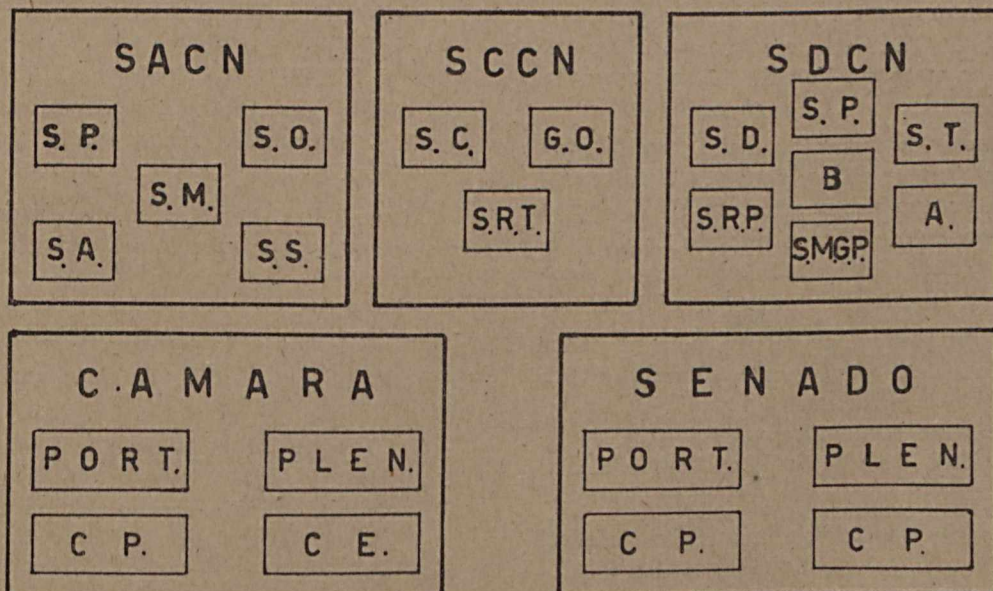
Temos assim a orientação para compensar a situação e satisfazer plenamente, cabendo aos mentores de partidos, verdadeiros líderes firmados no conceito do povo, zelarem por tal procedimento.

Os partidos devem ter organização e funcionamento permanente e ativo, constituir centros de estudos e pesquisas nacionais, congregar os adeptos, ouvindo-os e esclarecendo-os.

Os partidos são elementos da Democracia para ajudar a dirigir a Nação, devem eles apresentar candidatos aptos a arcarem com as responsabilidades decorrentes do exercício do mandato.

Se os problemas de uma Nação, são de saúde, educação, trabalho, agricultura, obras, finanças, técnica, etc. por que não apresentar candidatos -- engenheiros, financistas, agrônomos, médicos, cien-

## CONGRESSO NACIONAL





O Palácio Tiradentes, onde funciona a Câmara dos Deputados, que se acha em reparos para acréscimo de acomodações. Todos sabem que a medida não resolverá o problema

tistas, economistas, ao invés de pessoas conhecidas previamente como incapazes de desempenhar a missão?

Na presente legislatura do Congresso norte-americano, que é composto de 435 membros da Câmara e 96 do Senado, 301 são advogados, 27 ex-governadores de Estados e, as outras profissões mais representadas são comércio, seguros, agricultura e ensino. São, ainda, membros da Câmara, 69 ex-combatentes, e do Senado 11, da segunda guerra mundial.

Lembremos que o nível cultural nos Estados Unidos é bem elevado e que, portanto, é de presumir que aqueles que não disponham de diplomas de cultura superior tenham, no entanto, uma capacidade dêsse quilate, por autodidatismo, por especialização ou outros meios.

O corpo de pessoal permanente, mantenedor da administração do Congresso Nacional, deverá ser selecionado cientificamente, profissionais — “the righth man in the righth place” —, pelo sistema democrático do mérito, o melhor entre os melhores.

O Congresso Nacional, como órgão de nível superior do Estado, paga satisfatoriamente os seus servidores, concedendo-lhes ainda vantagens que garantem a representação a que estão sujeitos. Assim, pode e deve exigir elementos de escol, profissionais, possuidores de cultura superior e no mínimo colegial clássico ou científico.

Quais os cargos necessários à formação do quadro permanente de pessoal? Para êsse esclarecimento aplica-se a análise do trabalho aplicada a estruturação dada, verificando quais os profissionais necessários.

Em análise superficial, a grosso modo, pelo conhecimento que temos com os problemas de organização do trabalho, podemos indicar de antemão o pessoal necessário, que se poderia dividir em três grupos:

Grupo A: motoristas, serventes, contínuos, guardas, inspetores, mensageiros, mecânicos, e eletricitas.

Grupo B: dactilógrafos, auxiliares, fotógrafos, telefonistas, enfermeiros, microfotografistas radio-técnicos, radiotelegrafistas.

Grupo C: oficiais legislativos, bibliotecários, médicos, redatores, tradutores, taquígrafos, oficiais administrativos, técnicos de documentação e pesquisas.

A seleção dêsse pessoal seria efetuada mediante concurso de provas e títulos e em competição pública. Todos seriam submetidos a exame de sanidade e capacidade física e investigação político-social.

A par de toda a organização, será necessário zelar pela rigorosa aplicação do sistema do mérito na seleção, a fim de que, para cargos técnicos sejam nomeados técnicos. Esta referência poderá parecer esquisita a muitas pessoas inexperientes,

para outras será motivo de satisfação verificar que a defesa do trabalho de moralização no sistema de preenchimento de cargos públicos continua, e para muito será verdadeira "carapuça", como se diz vulgarmente.

No trato de organização de quadros de pessoal, quando temos aplicado todo o carinho e dedicação, criando cargos em função do trabalho e das necessidades do órgão, temos visto chegar, posteriormente, os pedidos imperativos de altas personalidades, mais ou menos assim: "peço nomear fulano para técnico".

Acentuamos, assim, a importância de aplicação da organização racional em todos os setores do Congresso — material (instalação e serviços), pessoal (efetivo e parlamentar).

#### CONCLUSÃO

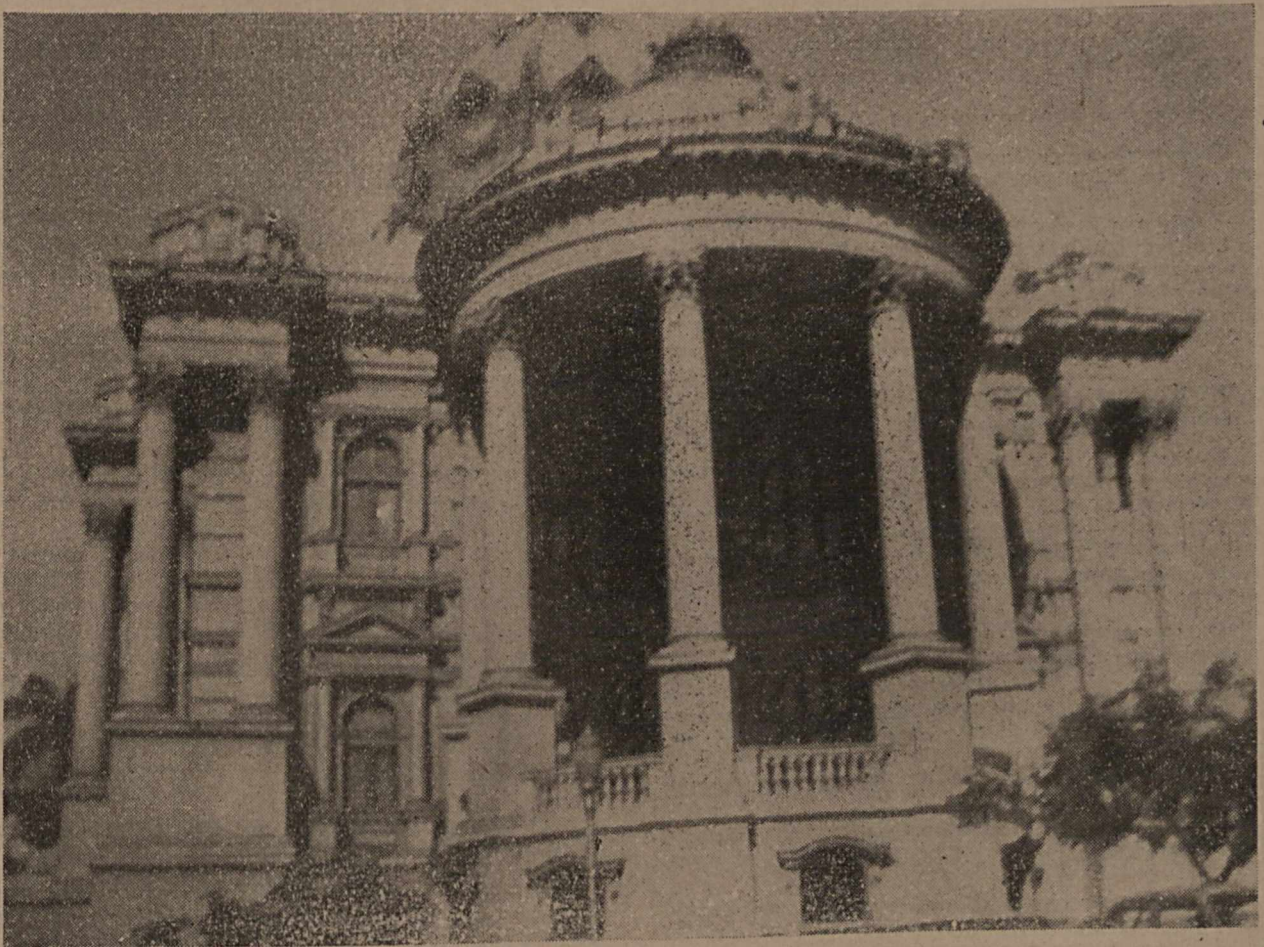
Instalado em edifício adequado e com regulamentos de serviços satisfatórios, dotado de pessoal permanente profissional e selecionado cientificamente, o corpo de parlamentares composto de técnicos, profissionais categorizados, especialistas, cientistas, trabalhando amparados pelo pleno

funcionamento dos seus partidos e apoio do eleitorado, valendo-se das comissões especializadas, permanentes e transitórias, em constante colaboração com os demais Poderes e entidades particulares e paraestatais, resguardada a devida soberania, seria uma garantia de êxito para o Congresso Nacional.

"A União possui três Poderes políticos, todos independentes uns dos outros, mas que devem funcionar harmônicamente, pois essa é a garantia da regularidade dos negócios públicos: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário".

A função técnica é inerente ao corpo parlamentar, que dispõe ainda do apoio legal de órgãos especializados em todos os assuntos, devendo dispor também de um serviço de Documentação com biblioteca dotada do vasto material destinado ao satisfatório desempenho das atribuições. Por isso refutamos a tese esposada por estudiosos que pensam em criar cargos técnicos no Congresso Nacional.

Que quantidade imensa de técnicos não seria necessária, já que as especializações são muitas — direito, engenharia, comércio, indústria, trabalho, educação, economia, medicina, finanças, material, organização, orçamento, pessoal, e muitas mais? Que fariam, afinal, deputados e senadores?



O Palácio Monroe, cópia de um pavilhão do Brasil em Exposição Internacional realizada nos Estados Unidos da América, onde funciona o Senado Federal. Será que pretendem construir casinholas no seu topo?