

A Execução do Ato de Reorganização Administrativa de 1946 — II

GEORGE B. GALLOWAY

(Trad. de Iza Ribeiro de Almeida)

IV — A ORGANIZAÇÃO DOS "STAFFS" DO CONGRESSO

MAIS e melhores auxiliares para membros e comissões do Congresso constituíram um dos principais objetivos do Ato, e muito progresso foi realizado nesse setor. Os Senadores, na sua maior parte, designaram ajudantes administrativos, a \$10.000 anuais, que os estão auxiliando de muitas maneiras. Quatro deles são filhos de Senadores e muitos eram antes secretários também de Senadores. (30) Um dispositivo semelhante, para os Representantes, caiu na Câmara, mas o crédito para cada Representante, para pagamento anual de um auxiliar foi elevado a \$12.500. O pessoal da Secretaria do Conselho Legislativo, estabelecido em 1919 para preparar projetos de leis para membros e comissões do Congresso, foi também aumentado pelo Ato, de 11 para 28 pessoas. A Secretaria do Senado tem agora um Quadro de 14 pessoas — 7 consultores, 3 assistentes jurídicos e 4 escreventes: e o da Secretaria da Câmara é constituído pelo mesmo número, com as mesmas atribuições. Os consultores-chefes são nomeados, respectivamente, pelo Presidente *Pro Tempore* e pelo Presidente da Câmara; e eles, por sua vez, nomeiam os seus auxiliares. Esse pessoal, em seu conjunto, com um orçamento de \$199.500 para o ano fiscal de 1951, faz parte de carreiras, e é estranho a questões políticas. Os serviços prestados são da mais alta qualidade.

O Serviço Legislativo de Referências, agora no seu 35.º ano, foi intensamente reforçado pelo Ato (artigo 203), como o instrumento de pesquisa e de informações do Congresso. As atribuições do Serviço foram definidas pela primeira vez em forma de imposição legal, e a nomeação de todo o pessoal necessário foi autorizada "independentemente das leis sobre serviço civil e sem referência a afiliações políticas, unicamente no terreno da aptidão para desempenharem os deveres de seus cargos". Foi autorizada a nomeação de especialistas, de nível superior (*), em uns 19 campos especializados "para trabalho especial com as comissões adequadas do Congresso". De acordo com o Ato, as dotações para o Serviço aumentaram

de \$178.000 em 1945 para \$790.000 no ano fiscal de 1951, e seu pessoal aumentou de 66 pessoas em 1945, para 156 em 1950, 14 das quais são especialistas em ciências políticas. Quinze especialistas, de nível superior, foram nomeados para uma dúzia de diferentes campos. Diversos deles foram destacados para as equipes profissionais de comissões do Congresso, por prazos diversos, e cinco (Elliot, Galloway, Graves, Kreps e Wilcox) têm servido como diretores da equipe de auxiliares de tais comissões. Além disso, diversos novos tipos de serviços foram inaugurados nos últimos anos, inclusive o de boletins e resumos sobre negócios públicos, digestos das audiências das comissões, e estudos especiais para diversas comissões do Congresso. Sob a orientação competente do Dr. Ernest S. Griffith, seu diretor, houve um forte impulso incrementando a utilização do Serviço durante a última década. (31)

Na organização dos Quadros profissionais das comissões permanentes, o Ato produziu uma real inovação. A Seção 202 autorizou cada comissão permanente (exceto as Comissões de Dotações, com relação às quais nenhum limite de "staff" foi imposto) a nomear "não mais de quatro membros profissionais... em caráter permanente, sem considerar as afiliações políticas e somente com base na aptidão para o desempenho dos deveres do cargo". Em 1946, antes que esta Seção se tornasse efetiva, as comissões do Senado e da Câmara empregavam 356 escreventes com uma despesa total de \$978.760 por ano. Poucos deles eram profissionais, com exceção dos "staffs" das Comissões de Dotações, da Comissão Mista de Taxação da Renda Interna e algumas outras. Durante o ano de 1950, após estar o Ato em vigência por quatro anos, as comissões do Congresso, — permanentes, especiais ou mistas — tinham ao todo um "staff" de 673 pessoas e folha de pagamento num total de \$3.000.000. Duzentas e oitenta e seis dessas pessoas foram classificadas como profissionais; 98 eram utilizadas pelas comissões da Câmara, 135 pelas comissões do Senado e 53 pelas comissões mistas. Dez comissões permanentes da

(30) Vide a narrativa da "Operation Falseface", por Howard M. Norton, in *Sun*, de Baltimore, 6 e 7 de março de 1947.

(*) "Senior specialists" no original.

(31) Em 1947 foi criado o Departamento de Coordenação de Informações para a Câmara dos Deputados. Este Departamento presta um serviço geral de informações aos membros da Câmara. Tem, em 1951, nove funcionários e uma verba de \$69.000. O Coordenador é designado pelo Presidente da Câmara e recebe \$12.000 por ano. H. Res. 183, 81.º Cong., 1.ª ses.

Câmara e tôdas as 15 do Senado tinham, pelo menos, sua cota completa de quatro membros da equipe profissional ou a haviam excedido. Cinco comissões da Câmara e onze do Senado haviam sido autorizadas a dilatar seus "staffs" profissionais além da cifra de quatro fixada pelo Ato. Assim, a Comissão de Despesas da Câmara, com suas subcomissões, tinha uma equipe profissional total de 20 pessoas em 1950, enquanto a Comissão Jurídica do Senado tinha 19 peritos. Enquanto isso, a Comissão de Dotações da Câmara tinha 14 profissionais, 18 escreventes e 42 investigadores especiais em sua fôlha de pagamento; e a Comissão de Dotações do Senado tinha 12 profissionais e 6 escreventes. Os "staffs" profissionais de comissões mistas iam de 1 para a Comissão Byrd a 17 na Comissão de Taxação da Renda Interna.

Um exame dos "staffs" profissionais das comissões do Congresso, feito em 1949, mostrou que 43% dêles eram advogados, 43% tinham sido anteriormente empregados no ramo executivo do governo nacional, (32) 68% tinham prévia experiência de trabalho no Congresso e 81% possuíam grau universitário. Entre os de uma única profissão, os advogados constituíam o maior grupo, havendo, além dêsse, um grupo disperso de economistas, especialistas em ciências políticas e engenheiros. Sua remuneração básica anual ia de \$5.000 a \$8.000, sendo elevada para \$7.775 a \$10.846. Cerca da metade dêles recebia o salário máximo.

Os autores do Ato de Reorganização do Legislativo recomendaram a criação de um cargo de Diretor de Pessoal para o Congresso, Diretor que implantaria um sistema moderno sobre pessoal, para todos os empregados, e aboliria o sistema do arbítrio; mas a medida caiu nos debates do Senado. Em seu lugar, o Sr. George Smith, secretário da Comissão Política Republicana do Senado, elaborou um plano para eficiente organização da equipe de escreventes e profissionais das comissões do Senado, e fê-lo circular entre seus presidentes na véspera do 80.º Congresso. (33). O Sr. Smith contribuiu também para a nomeação, em princípios de 1947, de um consultor de pessoal que prestou auxílio bastante substancial na organização do pessoal do Senado durante a primeira sessão do 80.º Congresso. Entrementes, o autor elaborou uma série de instruções para os novos postos de escreventes e profissionais em tôdas as comissões permanentes reorganizadas de ambas as Casas, instruções que foram algo utilizadas.

Após quatro anos de atividade em toda a escala dos trabalhos, a qualidade dos "staffs" apresenta-se heterogênea. Metade das comissões per-

manentes estão hoje providas de equipe com peritos competentes e bem adestrados nos campos respectivos. Seu trabalho pessoal reflete-se na atuação melhorada de suas comissões, em mais adequadas exposições, melhores audiências e relatórios, mais efetiva coordenação entre as comissões e as agências administrativas correspondentes, e aumento geral de eficiência. Muitas comissões realizaram os objetivos do Ato quanto à nomeação e conservação de pessoal qualificado. Por outro lado, cerca de metade das comissões parece estar pobremente ou inadequadamente dotada de "staffs" integrados por pessoas escolhidas em virtude de considerações políticas. Na abertura do 81.º Congresso, com a mudança do contróle partidário em ambas as Casas, houve a substituição de um terço entre os servidores profissionais das comissões permanentes — o que significou que cerca de dois terços dos empregados em exercício haviam sido conservados, provindos do 80.º Congresso, apesar da observação do Senador McGrath, que podia ser necessário descobrir alguns "peritos democráticos". De um modo geral, as conclusões a que chegou Gladys Kammerer em 1949 são ainda válidas: que nem todos os membros do Congresso sabem como usar o pessoal; que alguns membros utilizam dados da equipe de servidores para sustentarem idéias preconcebidas ou injunções partidárias; que parte do pessoal profissional se sente frustrada pela subordinação de fatos a exigências políticas e a preconceitos regionais, bem como pela ocasional inatividade de suas comissões; que considerações políticas são muitas vezes predominantes na organização do pessoal; que ajustamentos sistemáticos do pessoal estão ainda faltando na organização do pessoal das comissões; e que há oportunidade para melhoramentos, tanto na qualidade da equipe profissional como nos processos de recrutamento e de seleção. (34)

De acôrdo com a apreciação de Ernest Griffith sobre a organização da equipe de servidores das comissões, "algumas delas têm sobrevivido, sem inconvenientes, a mudanças do contróle partidário, principalmente nos casos em que as considerações partidárias não influenciaram as nomeações originais. Em outros casos, uma razoável estabilidade foi assegurada pela divisão de nomeações entre os partidos. Outras têm sido partidárias. Advogados e jornalistas têm sido empregados em número considerável, economistas e especialistas subordinados talvez algo menos do que teria sido previsto. Alguns foram obtidos, por empréstimo, do Serviço Legislativo de Referências, e isso redundou, em tais casos, na quase perfeita integração das duas agências". (35)

(32) O artigo 202 (g) do Ato proibiu a designação de qualquer integrante do grupo de servidores profissionais para qualquer cargo no ramo executivo antes de um ano de serviço prestado à respectiva comissão.

(33) GEORGE H. E. SMITH, *Memorandum on Committee Staff Organization*, aos Presidentes das Comissões do Senado. Sem data, 13 páginas.

(34) GLADYS M. KAMMERER, *The Staffing of the Committees of Congress* (Lexington, Ky., 1949), páginas 38-43.

(35) In Capítulo VI de suas *Stokes Lectures*, à distribuição na Universidade de New York em abril de 1951.

Na falta de um diretor de pessoal, ninguém se encontra em posição tão central, que se habilita a apreciar todos os "staffs" profissionais das comissões. Mas a organização dos "staffs" das comissões parece estar ainda em transição do antigo sistema do arbítrio para um moderno sistema do mérito. O Congresso encontra-se embaraçado pela falta de um moderno sistema de administração do pessoal. Se êle precisava de um Departamento de Pessoal em 1945, como a Comissão La Follette-Monroney afirmou, hoje mais do que nunca tem necessidade dêle, para auxiliar seus membros e comissões relativamente aos problemas de "staff", para assegurar a seleção de pessoal qualificado e aumentar garantias de permanência. A experiência demonstrou, também, que o limite, imposto pelo Ato, para o número de profissionais é por demais baixo e deveria ser elevado; que houve pouca coordenação de trabalhos de "staff" entre as comissões homólogas das duas Casas; que os estados-maiores são necessários para ajudarem as comissões mais operosas em seus pesados deveres legislativos e de supervisão; e que aos Representantes dos distritos mais populosos deveriam ser dados auxiliares administrativos tais como os Senadores têm agora.

Visto em perspectiva histórica "êste Ato assinalou o surto de um "staff" congressional completamente aparelhado", como Ernest Griffith observou recentemente. Embora os resultados de sua aplicação tenham sido desiguais quanto à qualidade dos "staffs", para comissões ou para membros do Congresso, e quanto à natureza dos assuntos, notáveis proveitos foram alcançados. O Serviço Legislativo de Referências e o Departamento do Conselho Legislativo quintuplicaram as dotações totais, para o pessoal das comissões, a partir de 1944. Elevam-se a mais de \$5.000.000 para o ano fiscal de 1951. A organização das equipes do Congresso, efetuada pelo Ato, introduziu uma "terceira força de peritos freqüentemente utilizados como um corretivo das tendências dos interesses individuais e das recomendações substanciais do executivo... A ampliação e o fortalecimento das equipes do Congresso constituíram, efetivamente, o maior fator para deter e provavelmente corrigir um desvio... no sentido da ascensão ou mesmo do predomínio virtualmente completo da burocracia sobre o ramo legislativo mediante o quase monopólio anterior... de competência técnica... O Congresso dominou — ou proveu-se êle próprio dos instrumentos para dominar — o problema de assegurar-se uma fonte idônea, agora, de informações especializadas e de análise que é verdadeiramente sua". (36)

V — MODIFICAÇÕES NOS ENCARGOS DO CONGRESSO

Outro objetivo, da maior importância, da comissão La Follette-Monroney era reduzir os encargos do Congresso resultantes de deveres não

legislativos e da consideração de legislação privada e local. Para êsse fim, ela recomendava maior número de auxiliares de "staff" para membros do Congresso e para comissões, expansão dos serviços de referência legislativa e de minutas de projetos, criação de um conjunto de estenógrafos, redução, nas designações para comissões, a uma ou duas por membro, delegação das reivindicações particulares e autonomia para o Distrito de Colúmbia. A maior parte destas recomendações foi incorporada ao Ato.

Na prática, os encargos das comissões foram mais que duplicados desde 1946, tendo-se em vista o número de medidas a elas encaminhadas e por elas relatadas. (37) A proibição relativa à apresentação de quatro categorias de projetos de direito privado, imposta pelo artigo 131 do Ato, determinou alguma redução nos encargos referentes à legislação sobre direito privado no 80.º Congresso; mas êsse lucro foi perdido no 81.º Congresso, quando 1.052 leis de direito privado foram feitas, o que representava 55% de tôdas as leis submetidas anteriormente à sessão "lame duck". (*) O constante fluxo de leis de caráter privado consiste principalmente em casos de reivindicações, cuja apresentação é ainda permitida de acôrdo com as exceções admitidas pelo Ato Federal de Reclamações sobre Danos (Título IV do Ato de Reorganização do Legislativo), e projetos sobre imigração privada cuja introdução não está sujeita a restrições. Em 1949 o Congresso recebeu o total recorde de 1.351 projetos sobre assuntos privados, destinados a permitir a entrada ou permanência de estrangeiros nos Estados Unidos, refletindo os esforços, de pessoas deslocadas, para obterem um refúgio dentro de nossas fronteiras. Além disso, o 80.º Congresso dilatou os poderes do Procurador-Geral para sustar a deportação de estrangeiros entrados ilegalmente. Tais suspensões devem ser confirmadas, em cada caso individual, por uma correspondente resolução do Congresso; 5.000 casos foram tratados em 1949-50 pelas Comissões Jurídicas, cujos programas de trabalho são invadidos pelo fluxo de leis de caráter privado.

Apesar do esforço do Ato no sentido de distribuir o trabalho legislativo de modo mais equitativo entre as comissões permanentes do Congresso, os encargos, na prática, variam entre limites afastados, de tempos a tempos e de sessão a sessão, conforme a natureza dos problemas nacionais e internacionais predominantes na ocasião.

(37) No 79º Congresso, 7.239 medidas foram encaminhadas às comissões permanentes, e 2.728 foram por elas relatadas. No 81º Congresso, com exclusão da sessão "lame duck", foram encaminhadas 16.328 medidas e relatadas 5.716.

(*) Literalmente "pato coxo", expressão figurada que pretende caracterizar a marcha, considerada defeituosa, dos trabalhos da sessão em apêreo.

(38) Para uma descrição completa desta situação, vide meu memorando sobre "The Reform of Private Bill Procedure", *Congressional Record*, 81º Cong., 1ª sess., págs. A3047-A3050 (12 de maio de 1949).

As comissões de Dotações e de Relações Exteriores têm-se encontrado entre as de mais duro trabalho desde a Guerra, por causa da importância de suas medidas e dos cada vez mais numerosos problemas internacionais. Os autores do Ato nunca afirmaram que reformas estruturais em nosso maquinismo legislativo reduziriam o volume dos trabalhos do Congresso. O montante desses trabalhos tornou-se, inevitavelmente, cada vez mais oneroso em virtude da constante expansão das atividades governamentais, dentro do país e em diferentes direções, nas últimas décadas. O objetivo das modificações na estrutura das comissões não era tanto reduzir os encargos de trabalho como efetuar uma distribuição de trabalho, mais sistemática e racional, entre as comissões reorganizadas. A reorganização do trabalho das comissões representa um melhoramento em relação à situação anterior porque eliminou muitas duplicatas e superposições de jurisdições e consolidou funções conexas.

Os encargos individuais dos membros do Congresso não foram diminuídos pelo Ato, mas auxiliares de serviços melhores e em maior número os habilitaram a fazer obra mais perfeita. Os auxiliares administrativos dos Senadores ajudaram-nos enormemente em seus trabalhos departamentais, nas indagações de constituintes e na redação de discursos. A ampliação do Serviço Legislativo de Referências foi seguida de uma grande intensificação de seu emprêgo pelos Congressistas, para investigações legislativas, elaboração de discursos, pesquisa de fatos e respostas a perguntas de constituintes. O Serviço atende, presentemente, a pedidos de informações à razão de mais de 38.000 por ano. E, como vimos, uma idéia da eficiência do Ato em relação aos encargos individuais de trabalho apresenta-se na limitação, quanto às designações para as comissões permanentes, de uma por membro na Câmara e de duas por membro no Senado, com poucas exceções. Esta redução foi contrabalançada em parte pelo serviço em subcomissões e em comissões especiais ou mistas, tendo havido, contudo, uma diminuição de 50%, de 1946 a 1949, no número médio de designações de toda espécie, para comissões, por Senador.

Apesar desses ganhos, o montante dos trabalhos impostos aos membros e comissões do Congresso, por seus deveres legislativos e de investigação e pelas importações de constituintes, é verdadeiramente enorme. De acordo com George Smith, um observador rigoroso da cena do Congresso, os encargos de trabalho são superiores ao que eles podem realizar. "Há agora sinais de que os limites de capacidade foram atingidos... Esta enorme ampliação de atividades do Governo Federal produz um volume de problemas detalhados e complexos que julgo tenham excedido a capacidade de trabalho do Congresso... Uma lei

sobre lucros em diminuição (*) está operando ativamente no campo do Governo Federal... A carga de trabalho está acima do efetivo controle legislativo". (39)

Se o Congresso deseja reduzir o volume crescente de seus trabalhos, diversas medidas podem ser utilizadas. Poderia completar a evolução começada em 1946: (a) revogando o artigo 421 do Ato Federal de Reclamações contra Danos, o que exclui doze classes de reclamações de suas atribuições; (b) delegando o ajuste dos casos de imigração e deportação ao Serviço de Imigração e Naturalização; e (c) delegando a expedição de concessões de terras ao Bureau de Administração de Terras ou ao Bureau de Assuntos Referentes aos Índios, do Departamento do Interior. O Senador Wiley, que foi presidente da Comissão Jurídica no 80.º Congresso, sugeriu que a introdução de projetos de caráter privado poderia ser proibida, em ambas as Casas, simplesmente pela reforma de seus regulamentos em vigor. (40) O Congresso poderia conceder autonomia ao Distrito de Colúmbia e assim desembaraçar-se de seus deveres como Conselho Municipal da cidade de Washington. O projeto Kefauver, de autonomia, passou no Senado em maio de 1949, mas foi guardado na gaveta, desde então, na Comissão Distrital da Câmara. O Congresso poderia proibir seus membros de comparecerem perante agências administrativas nas reclamações e queixas de seus constituintes, conforme sugeriu o Professor Lawrence Chamberlain. (41) Poderia tentar reduzir o volume das operações federais por meio da devolução de funções adequadas às autoridades regionais ou do Estado, segundo solicitou George Smith. (42) Poderia autorizar membros da Câmara dos Representantes a empregarem auxiliares administrativos tais como os Senadores têm agora. Poderia economizar muito de seu tempo, em cada sessão, mediante a votação por eletricidade e com apuração central feita por comissões reunidas, para evitar divergências. E poderia apressar seus trabalhos dispondo as reuniões de comissões e as sessões plenas em dias alternados. Tomadas conjuntamente, estas providências valeriam muito para reduzir o montante de trabalhos

(*) "law of diminishing returns" no original. Alusão ao fenômeno econômico que ocorre quando, com a ampliação de áreas cultivadas, o aumento da produção é proporcionalmente menor que o aumento das despesas. O autor citado entende, aí, que a ampliação das atividades governamentais estão correspondendo resultados proporcionalmente menores que o aumento de esforço despendido, análogamente ao que acontece quando opera a lei econômica de "diminishing returns".

(39) Vide seu testemunho in *Hearings on Evaluation of the Legislative Reorganization Act*, págs. 170-180.

(40) *Ibid.*, págs. 253-254.

(41) *Ibid.*, pág. 264.

(42) *Ibid.*, pág. 180. Mr. Smith sugeriu, também, a criação de um "advisory Council on Federal Legislation" para examinar as propostas de novas funções e agências federais.

de nossa legislatura nacional às proporções de sua capacidade de produção.

VI — SUPERVISÃO DA ADMINISTRAÇÃO

Outro capital objetivo do Ato era promover mais íntima cooperação e melhor entendimento entre os poderes executivo e legislativo. Para êste fim as comissões permanentes eram orientadas (artigo 136) para exercerem "contínua vigilância" sobre a execução das leis pelas agências administrativas sob sua jurisdição. Recomendando "supervisão legislativa pelas comissões permanentes", a comissão La Follete-Monroney observou que "sem efetiva supervisão legislativa das atividades do extenso ramo executivo, o cabo de suspensão da democracia enfraquece... (*) Sentimos que êsse problema de supervisão pode ser resolvido da maneira mais satisfatória levando-se as comissões permanentes reguias do Senado e da Câmara, que têm tais matérias em sua jurisdição, a realizarem contínua revisão das agências executoras de leis originariamente relatadas pelas comissões... Tal revisão poderia bem compreender um período de interrogatório pela comissão... Recomendamos que a prática da criação de comissões especiais de investigação seja abandonada... Orientando suas comissões permanentes para que desempenhem essa função supervisora, o Congresso pode contribuir para sobrepujar a lamentável clivagem entre o pessoal dos poderes legislativo e executivo."

Alguns críticos do Ato têm alegado que êsse artigo contribuiu, na realidade, para duplicar e superpor investigações do ramo executivo do governo por muitas comissões. Mas era intenção dos autores do Ato efetuar uma divisão de trabalho em três partes no desempenho da função de supervisão. Seu pensamento era que as comissões de Dotações, por um lado, exerceriam controle financeiro antes de efetuada a despesa, mediante atento exame das avaliações departamentais, que as comissões de Despesas, por outro lado, tomariam a seu cargo rever a estrutura administrativa e os métodos, e que as comissões legislativas fariam a revisão do funcionamento da legislação substantiva e examinariam a necessidade de emendas legais.

Êste aspecto do Ato tem alcançado apenas, até agora, um sucesso parcial. Muitas comissões permanentes têm sido por demais sobrecarregadas de deveres legislativos e com pessoal deficiente para manter muito rigorosa fiscalização sobre as agências executivas dentro de sua jurisdição. Um exame da atividade das comissões durante a segunda sessão do 81.º Congresso mostra que dez comissões permanentes e cinco especiais estavam realizando investigações determinadas sobre ma-

térias que envolviam certa supervisão de atividades executivas. As comissões de maior atividade nesse campo foram as de Dotações, de Despesas, de Forças Armadas e de Comércio. Talvez o inquerito a que se deu maior publicidade no ano passado tenha sido o realizado por uma subcomissão de Relações Exteriores a respeito de acusações de deslealdade referentes a pessoal do Departamento de Estado. Uma nova "subcomissão cão-de-guarda" (*) da Comissão de Forças Armadas, do Senado, constituída em julho último sob a chefia do Senador Lyndon B. Johnson, está investigando profundamente a administração do programa nacional de defesa. Os resultados obtidos por estas comissões supervisoras estão patentes em seus relatórios. (43) O trabalho de certas organizações governamentais, como a Comissão Marítima, atividades subversivas no governo, preparativos de defesa nacional, e as manipulações dos agiotas estiveram entre os principais campos de supervisão legislativa nos últimos anos.

O tipo de governo parlamentar quase desapareceu na Europa. Sua sobrevivência nos Estados Unidos depende grandemente da supervisão, pelo Congresso, da administração. As agências administrativas são responsáveis pela elaboração de decisões dentro das normas políticas e das maneiras de proceder fixadas por ato legislativo, sujeito a revisão judicial a fim de assegurar o acordo com os requisitos legais. O Congresso é responsável pela emenda da lei no caso em que uma alteração nas normas ou métodos de proceder se evidencie necessária, e a supervisão legislativa dos atos de agências é o meio pelo qual o Congresso se exonera de sua responsabilidade. A criação, nos últimos anos, de diversas das chamadas "comissões cães-de-guarda", em campos tais como controle de energia atômica, auxílio no exterior, despesas federais e produção de defesa, focalizou a atenção sobre esta função supervisora. A comissão mista é um vantajoso dispositivo para desempenhar essa função, porque seus deveres estão explicitamente definidos por ato legislativo. O critério da escolha dos mais velhos não é aplicado em sua seleção; êle determinaria uma perda de interesse e de zelo por parte dos membros mais jovens. A comissão mista é também um valioso instrumento de vigilância legislativa e de correção de dispositivos legais em campos experimentais e controversos, onde a estabilidade econômica e a segurança nacional estão em jogo. Em época de crise, com a crescente concentração de poder nas mãos do executivo, um enérgico desempenho da função supervisora pareceria constituir interesse público, desde que tanto o Congresso como as agências se conservem dentro de suas respectivas esferas de responsabilidade.

(*) "Watchdog subcommittee" no original.

(43) Como bons exemplos de relatórios de comissões refletindo a função de supervisão, vide *House Report* n.º 2433, 80º Cong., sess.; *Senate Doc.* n.º 4, 81º Cong., 1.ª sess.; *Senate Report* n.º 5, 81º Cong., 1.ª sess.

(*) "the line of democracy wears thin" no original. Literalmente "o cabo (a corda ou o arame) da democracia gasta-se, afinando".

No exercício de sua função supervisora, o Congresso dispõe de diversas eficientes ferramentas. Pode, antes de tudo, estudar os periódicos e especiais relatórios que as agências submetem ao corpo legislativo. Estes relatórios contêm valiosas informações sobre o funcionamento e as despesas das agências, sua aplicação dos dispositivos legais e sobre campos de problemas particulares. Investigações sobre certas agências podem ser conduzidas pelas comissões de Dotações ou de Despesas, pelas comissões permanentes tendo a cargo a jurisdição sobre suas atividades, pelas comissões “cão-de-guarda” mistas, tais como a Comissão de Energia Atômica, ou por comissões especiais, como a Comissão Kefauver sobre Crime Interestadual. Uma comissão de dotações pode examinar os pedidos orçamentários de uma agência para verificar se são excessivos ou inadequados, comparando notas, entretanto, com a comissão permanente de dotações ou com a “cão-de-guarda” interessada no caso. Uma comissão de despesas pode fazer uma verificação ulterior da administração dos serviços de uma agência, a fim de ver se ela foi econômica ou pródiga. Uma comissão legislativa pode manter audiências, ou um período de inquérito sem formalidade, com funcionários de agências, a fim de verificar se elas estão, ou não, fazendo cumprir qualquer dispositivo legal de acordo com a intenção legislativa, ou examinar queixas de constituintes relativamente a alegados abusos de autoridade por parte das agências, ou para considerar legislação proposta, à luz de decisões e regulamentações anteriores. Uma comissão mista “cão-de-guarda” pode ser empregada para investigar novos ou emergentes problemas de interesse de ambas as Casas, tais como o controle internacional da bomba de hidrogênio ou deficiência de matérias-primas. Ou uma comissão especial pode ser criada para investigar a respeito de um determinado problema ou agência, como especulações nos mercados de utilidades, praticadas por empregados do governo, ou isso poderá ser feito pela *Comissão Federal de Comunicações*. De um modo geral, creio que a função supervisora deveria ser exercida preferentemente por comissões permanentes e não por comissões especiais de investigação. Estas invadem determinada jurisdição das comissões permanentes; elas carecem de continuidade e de autoridade legislativa; e diminuem a eficiência das agências administrativas do governo convocando seus funcionários para repetirem suas declarações sobre os mesmos assuntos perante diversas comissões do Congresso em casos em que a ação legislativa está indicada. Comissões especiais podem também ser utilizadas para fins partidários ou pessoais.

Uma outra ferramenta no estôjo da supervisão é o relatório de comissão apreciando o método de funcionamento de agências e sugerindo modificações no modo corrente de aplicar-se a legislação em vigor. Bons exemplos de tais relatórios foram os das atividades da Comissão de Despesas do Senado e de sua Subcomissão de Investigações no fim do 80.º Congresso, e as séries de relatórios

intermediários, sobre várias agências e comissões, emanados da Comissão de Despesas da Câmara durante o 81.º Congresso. Tais relatórios não são exigidos pelo Ato de Reorganização do Legislativo, mas são reclamados das comissões “cão-de-guarda” criadas pelo Ato Taft-Hartley e pelo Ato sobre Energia Atômica.

Conferências extraformais, na comissão com a equipe, na comissão ou na equipe, com funcionários de igual categoria, pertencentes às agências, constituem um outro método que se evidencia útil no exercício da função supervisora. Primeiramente empregado pelo Presidente Lanham e pelo Administrador Blandford com relação a materiais nacionais de construção, este método ajudou a resolver queixas e desentendimentos, conduziu a mais íntima cooperação, e estabeleceu uma base de mútuo respeito e confiança. Durante a segunda sessão do 80.º Congresso, a Comissão de Comércio Interestadual e Exterior, da Câmara, realizou uma série de tais reuniões com representantes de 14 agências reguladoras, dentro de seu campo de ação. A comissão concluiu que essas reuniões habilitavam-na a exercer mais acurada supervisão sobre tais agências; que constituíam meio de familiarizar os novos membros da comissão com as atividades com as quais eles deveriam vir a ocupar-se; e que elas proporcionavam um canal para as várias agências apresentarem, à comissão, suas idéias a respeito de possíveis medidas para melhoria de seus trabalhos ou para torná-los mais eficientes. (44) Conquanto só algumas comissões tenham feito uso esporádico dessa conferência técnica para fins de supervisão, poderia bem ser ampliada a prática de manter reuniões periódicas ao nível subcomissão-comissão ou de incrementar o emprego de pessoal qualificado de equipe para estudo dos problemas de determinadas agências. Para este fim parece necessária uma certa expansão dos serviços profissionais das comissões supervisoras.

Conquanto as investigações de rotina estejam em ordem, a intervenção individual de membros do Congresso nos assuntos de agências administrativas, com o objetivo de apressar ou de influenciar decisões a favor de constituintes, é considerada incorreta quando os Congressistas não são membros da comissão supervisora correspondente. Era intenção dos autores do Ato de Reorganização do Legislativo que as comissões de supervisão servissem como “clearing house” (*) à qual os Membros remeteriam todas essas queixas de constituintes e investigações, e que as submeteriam à atenção das agências interessadas. O volume e o caráter de tais reclamações seriam um severo índice da eficiência ou das debilidades da agência. Ao

(44) *Activity of the Committee on Interstate and Foreign Commerce, 80º Cong., House Report n.º 2433, 80º Cong., 2.ª sess., págs. 2-3.*

(*) Bureau central de liquidação de cheques bancários etc., expressão empregada, aqui, em sentido figurado.

mesmo tempo, conforme a Comissão Hoover apontou em *Task Force Report on Regulatory Commissions*, “êste método protegeria ambos, o Congresso e a Comissão, contra a suspeita da influência inerente ao trato direto com constituintes.” (45)

Em uma lúcida análise do problema da supervisão, a Comissão de Lei Administrativa da Associação dos Advogados da cidade de New York assevera que “o exercício vigilante e consciencioso de supervisão adequada e de consulta é muito para ser desejado e encorajado.” O problema consiste em alcançar-se uma “conveniente conciliação de contróle popular e de perícia administrativa flexível.” A análise sugere, também, a conveniência de serem fixadas certas *auto-impostas* limitações. As comissões legislativas não devem procurar influenciar as decisões de casos pendentes, apresentados a uma agência, ou a maneira pela qual um caso determinado está sendo tratado — “um preceito não universalmente respeitado na prática.” Nem os casos julgados deveriam ser criticados com o objetivo de influenciar uma agência a modificar uma decisão anterior ou para restringir uma orientação em decisões de agência, exceto quando uma comissão está realmente estudando a emenda de dispositivo legal. Contudo, considera-se correto, para uma comissão, fazer sugestões a uma agência a respeito de seus métodos de trabalho, ou de sua organização interna, e apresentar observações a respeito de regras substantivas propostas. (46)

VII — REFORÇANDO OS CONTRÔLES FISCAIS

Um dos mais importantes objetivos do Ato foi reforçar o poder financeiro do Congresso. Para isso, o Ato providenciou a respeito de um orçamento legislativo (artigo 138), da elaboração de uma lista padrão de classificação de dotações (artigo 139b), de estudos, pelo Controlador-Geral, sobre restrições nos atos de dotações (artigo 205), de análises de despesas pelo Controlador-Geral (artigo 206), de estudos, por ambas as comissões de Dotações, sobre as dotações permanentes e a aplicação dos fundos resultantes da venda de propriedades ou serviços do Governo (artigo 139d), e da expansão dos serviços das comissões de Dotações (artigo 202b).

Na prática, muitas das reformas fiscais incorporadas ao Ato foram virtualmente ignoradas ou falharam na aplicação. As tentativas para levar a cabo o dispositivo sobre orçamento legislativo de 1947-49 resultaram malogradas; em 1950 êste

artigo foi ignorado e parece agora letra morta. Nos círculos congressionais, o objetivo do orçamento legislativo é considerado, geralmente, como louvável, mas a experiência a respeito parece ter mostrado que o instrumento não está corretamente adaptado à sua tarefa. Seu fracasso até hoje é atribuído à deficiência do tempo concedido para o trabalho, ao tamanho desproporcionado da Comissão Mista de Orçamento, à inadequada composição da equipe, à incorreta adaptação ao processo de dotação, à resistência, dentro do Congresso, à dotação de limites nas dotações para agências preferidas, às práticas correntes de contabilidade federal, e a pressões externas sobre a legislatura. Contudo, há forte tendência no Congresso para ulterior tentativa de execução da idéia do orçamento legislativo, e foram apresentadas medidas para corrigir o artigo 138 do Ato, a fim de superar as dificuldades supramencionadas.

A resolução Wherry (Res. Con. S. 38, 81.º Cong., 1.ª Sess.), apresentada em 11 de maio de 1949, por um grupo bipartidário de 8 Senadores, reduzirá a Comissão Mista de Orçamento a 20 membros, e a autorizaria a empregar uma equipe de peritos e a relatar um orçamento legislativo com um limite recomendado quanto às despesas até 15 de fevereiro. Não haveria adoção formal do orçamento pela resolução conjunta no plano Wherry. Esta resolução foi relatada favoravelmente pela Comissão de Normas do Senado, em 14 de abril de 1950, e tem estado incluída no programa do Senado desde então.

O projeto McClellan (S. 2898, 81.º Cong., 2.ª Sess.), apresentado em 19 de janeiro de 1950, revogaria o artigo 138 do Ato e criaria em seu lugar uma Comissão Mista Congressional do Orçamento para prosseguir com um estudo perseverante, durante todo o ano, sobre pedidos e requerimentos relativos ao orçamento. Essa Comissão seria constituída por um grupo de dez membros, tirados, em partes iguais, da Comissão de Dotações de cada uma das Casas. Ela apresentaria seus relatórios a estas últimas comissões e a outras comissões permanentes. Cada agência federal seria solicitada a submeter à comissão mista uma duplicata de qualquer pedido de dinheiro feito ao Bureau de Orçamento. Esta exigência, que seria aplicada às dotações, tanto regulares como suplementares, e abrangeria os dados de justificação detalhada, apresentados pelas agências em apoio de seus pedidos de fundos, permitiria um estudo a longo prazo das necessidades de cada agência e de seus próprios pedidos de fundos, bem como da importância que o Bureau de Orçamento pede finalmente ao Congresso que autorize. Além dêste estudo detalhado dos pedidos e requisições orçamentárias de cada agência, a comissão mista faria relatórios periódicos sobre qualquer emprêgo incorreto de fundos ou desvios das autorizações do Congresso, sobre os métodos para obtenção de maiores economia e efi-

(45) Comissão de Organização do Ramo Executivo do Governo, *Task Force Report on Regulatory Commissions* (Washington, 1949), págs. 37-38.

(46) “Supervisão, pelo Congresso, das Agências Administrativas”, *The Record of the Association of the Bar of the City of New York*, Vol. 5, págs. 11-29 (janeiro de 1950).

ciência e sobre rendas previstas e condições gerais econômicas. (47)

A necessidade de simplificar e uniformizar o modelo dos projetos sobre dotações, que o Ato exigia e que a Comissão Hoover recomendou, foi atendida, em parte, na composição do orçamento de 1951 e no Ato sobre Orçamento e Normas de Contabilidade de 1950. (48)

Os estudos feitos pelo Controlador-Geral sobre inúteis restrições nos projetos de leis de dotações foram completados em janeiro de 1949, e redundarão provavelmente na eliminação de muitos dispositivos obsoletos que têm sido mantidos de ano para ano nos projetos de suprimentos. Mas as análises das despesas dos departamentos governamentais, que ele era incumbido de fazer, de modo que "habilitasse o Congresso a determinar se os fundos públicos têm sido economicamente e eficientemente administrados e gastos", não têm sido feitas porque os recursos para esse fim têm sido negados pela Comissão de Dotações.

Nenhum estudo sistemático de dotações permanentes parece ter sido feito, conquanto as subcomissões da Câmara tenham revisto estes itens durante suas audiências de 1948 e a comissão do Senado lhes tenha dado considerável atenção em 1947-49.

Quanto à composição das equipes das comissões de Dotações, a comissão La Follete-Monroney recomendou que quatro auxiliares de equipe qualificados fossem designados, por ano, para cada uma das subcomissões. Mas, por insistência dos líderes da Comissão de Dotações da Câmara, uma modificação foi realizada e elas foram autorizadas, pelo Ato, a empregar o pessoal que considerassem necessário. "Isto foi feito", de acordo com o Republicano Monroney, "na crença de que eles tomariam pessoal profissional suficiente que conseguisse completa compreensão de cada item em cada pedido de dotação". (49) Na prática, o pessoal da Comissão de Dotações da Câmara foi aumentado, acima do cargo de estenógrafo, de 11 escreventes em 1946 a 17 escreventes no período de seis meses, de 1 de janeiro a 30 de junho de 1950. Durante o mesmo período, a comissão empregou, também, uma equipe de investigação consistindo em dois investigadores a tempo integral, 23 investigadores a tempo parcial, tomados de 12 agências administrativas, 11 auxiliares temporários escreventes e redatores, tomados de 10 agências sob a condição de restituição, e 4 escreventes-

estenógrafos. As despesas totais com o pessoal conjunto de escreventes investigadores, para o ano fiscal de 1950, subiram a \$290.628.98. (50) Nenhum analista administrativo ou pessoal profissional tem sido empregado pela comissão da Câmara "em virtude da convicção de que o pessoal profissional e o de escreventes se prejudicam mutuamente". (51) Assim, considerando ambos, a equipe de escreventes e a de investigadores, o pessoal conjunto, de 42 homens, maneja um encargo de trabalhos de dotações, durante 1950, de mais de um bilhão de dólares por membro de equipe. "Ninguém pode pôr em dúvida a capacidade desses empregados", observa o Sr. Monroney, "mas eu sinto que uma equipe grandemente ampliada habilitaria a comissão a extrair dos projetos de leis referentes a dinheiro muito mais informações e fatos relativos às agências do que os agora obtidos com a pequena equipe empregada". (52)

Durante o 80.º Congresso, por outro lado, a Comissão de Dotações do Senado apoiou-se na autoridade do Ato para recrutar um pessoal profissional de oito pessoas experientes, em acréscimo ao corpo regular de escreventes e investigadores. E, durante os primeiros seis meses de 1950, esta comissão teve uma equipe de 6 escreventes, 6 profissionais e 6 auxiliares de escrevente, com um salário total bruto anual de \$132.927 para o ano fiscal. A comissão do Senado precisa de equipe menor que a da Câmara porque a primeira se reúne e dá audiências somente sobre apelações específicas de decisões da Câmara.

Assim, a maior falha da reorganização se deu no campo de mais efetivo controle fiscal. Esta falha foi em parte compensada, em 1950, pela consolidação de onze diferentes projetos de leis de suprimentos em um projeto único de dotação, isso pela primeira vez em mais de um século e meio. Até agora, os projetos de leis de suprimentos têm atravessado o processo legislativo de modo fragmentário. No ano passado eles estavam fundidos em um projeto que se encontrava pronto para a assinatura do Presidente dois meses completos antes da data de ultimização do orçamento em 1949. Esse projeto de lei, referente a grande soma de dinheiro, representa um passo para diante no processamento de dotações, pois, trazendo todos os projetos de leis de suprimentos gerais reunidos em uma só medida, ele oferece ao Congresso e ao país um quadro dos gastos totais considerados para o ano fiscal seguinte. O novo modo de proceder permite, também, a comparação do total de dotações propostas com as últimas previsões utilizáveis da receita global do Tesouro. Esta comparação habilita o Congresso a decidir, em sua sabedoria, ou equilibrar o orçamento, criando um exce-

(47) Para um mais completo conhecimento experimental do orçamento do legislativo, vide meu "Public Affairs Bulletin" n.º 80, *Reform of the Federal Budget* (abril de 1950), págs. 47-48, 100-110. Vide, também, A. S. Mike Monroney in *The Strengthening of American Political Institutions*, págs. 17-20; e seu testemunho em *Hearings on Evaluation of the Legislative Reorganization Act*, págs. 84-87.

(48) GALLOWAY, *Reform of the Federal Budget*, págs. 70-72.

(49) *Hearings on the Legislative Reorganization Act*, págs. 86-87.

(50) Como relatado pelo Presidente Clarence Cannon, *Congressional Record*, 81º Cong., 2.ª sess., pág. 11054 (24 de julho de 1950).

(51) KAMMERER, *ob. cit.*, pág. 7.

(52) *The Strengthening of American Political Institutions*, pág. 20.

dente de receita para cobertura do débito, ou incorrer num aumento da dívida pública. O novo procedimento permite, ainda, ao Congresso observar as reclamações sobre despesas de natureza urgente em confronto com a totalidade do quadro fiscal nacional e assim apreciar-lhes a importância relativa. O processo do projeto consolidado, de suprimentos, é insuficiente, contudo, para atingir os objetivos do orçamento legislativo, pois não fixa um limite superior para despesas nem oferece uma perspectiva da receita e despesa previstas. (Porém, nenhum limite superior conteria, por muito tempo, a tremenda corrente de despesas para defesa nacional.)

VIII — LUZ SOBRE O "LOBBYING"

O Título III do Ato obriga, as pessoas, cuja principal atividade é procurar influir na legislação federal, a registrar-se e apresentar balanços trimestrais de receitas e despesas ao Secretário do Senado ou ao *Clerk* da Câmara. A comissão La Follette-Monroney havia recomendado que todos os *lobbyists* deveriam registrar-se e apresentar declarações; não teve a intenção de que o registo e a declaração devessem ser limitados às pessoas "principalmente" ocupadas em *lobbying*. A comissão mista foi levada, por testemunho que ouviu, tanto como pelos seus próprios estudos independentes, a acreditar que o registo dos representantes de grupos organizados "habilitaria melhor o Congresso a avaliar e determinar à evidência, os dados ou comunicações de grupos organizados procurando influir na ação legislativa" e assim evitar a má interpretação por parte do público. Ela foi, também, influenciada pela recomendação da Comissão sobre o Congresso da Associação Americana de Ciências Políticas, em 1945, que "todos os grupos, cujos representantes comparecem perante comissões do Congresso, deveriam registrar-se e apresentar exposição completa sobre a totalidade de seus membros, recursos monetários, etc." A comissão mista julgou que a inclusão, no Ato, de um título sobre *lobby* reforçaria o Congresso "habilitando-o a melhor assumir suas responsabilidades perante a Constituição". Dirigir a lanterna da publicidade para as atividades e despesas de *lobbying* seria um grande passo para a frente, sentiu ela. Depois que a lei *lobby* tivesse estado em vigor durante alguns anos, esperava-se que a experiência revelaria quaisquer defeitos que poderiam ser corrigidos reformando-se e reforçando-se o Ato (53).

Na prática, a aplicação da lei *lobby* proveu o Congresso e o país de informações proveitosas e importantes sobre *lobbyists* — sua identidade, protetores, fontes de manutenção e interesses legislativos — como nunca haviam sido obtidas antes. As compilações de listas e dados financeiros, que

são publicadas trimestralmente no "*Congressional Record*", proporcionam uma grande abundância de dados informativos sobre as atividades dessas pessoas. Os fatos sobre *lobbying* relativos ao primeiro trimestre de 1950, por exemplo, ocuparam 177 páginas do "*Record*" de 14 de julho de 1950, e refletiram o trabalho da Comissão Seleccionada de Atividades de *Lobbying*, da Câmara, que assegurou a adoção de um novo modelo de relatório padrão e alcançou um recorde de concordância com a lei. (54) Sob a presidência do Hon. Frank Buchanan, esta comissão fez um estudo objetivo e intensivo, durante 1949-50, de *lobbying* praticado por indivíduos e grupos particulares e por agências do governo: amplitude de atividade por grupo, levantamento de fundos e técnicas de *lobbying*, pressão oculta, (*) causas e custos do *lobbying*, etc. O estudo projetou muita luz nova sobre os modernos métodos de *lobbying* e aconselhou diversos melhoramentos na lei. (55)

A execução da lei sobre o *lobby* tem sido prejudicada por sua imprecisão e suas ambigüidades. Muitas organizações e indivíduos, ocupados em influenciar a legislação, não satisfizeram o exigido pelo Ato, por conselho de advogado, alegando que seu "principal objetivo" não é influenciar a legislação. Eles reclamam que "principal" significa "primeiro" ou "maior". Muitas pessoas têm-se registado, as quais negam estarem empenhadas em *lobbying*, ou afirmam que o *lobbying* é apenas incidental em face de suas outras atividades. Uma análise por W. Brooke Graves, de experimentação da lei *lobby* durante o 80.º Congresso, mostrou que, de 1807 organizações mantendo escritórios em Washington, 668 registaram-se no curso de 1947 e 725 durante 1948. Oitocentas e trinta e cinco organizações não cumpriram a obrigação do registo em um dos dois anos, conquanto representantes de 298 delas comparecessem perante as Comissões Jurídicas durante o período 1947-48. (56) Ao fim de 1949 havia-se apresentado, sob a lei "lobby", um total de 2.878 pessoas e grupos, dos quais 495 eram inscrições iniciais; seus relatórios mostraram que eles haviam recolhido mais de \$550.000.000 desde a data de efetivação do Ato e haviam gasto mais de \$27.000.000. (57) O Dr. Graves conclui que é quase impossível avaliar o grau de concordância com a lei "lobby". "Ao passo que a lei existente assinala um significativo

(54) Vide relatório de Hon. Frank Buchanan, *Congressional Record*, 81º Cong., 2.ª sess., págs. A5411-A5413 (17 de julho de 1950).

(*) "Grass-roots pressure" no original, expressão figurada cujo sentido, no caso, procuramos exprimir acima. Literalmente significa "pressão de raízes de grama".

(55) Vide *General Interim and Final Reports* da Comissão de Atividades do *Lobbying*, da Câmara, *House Reports* n.º 3138 e 3239, 81º sess.

(56) W. BROOKE GRAVES, *Administration of the Lobby Registration Provisions of the Legislative Reorganization Act 1946: An Analysis of Experience during the Eightieth Congress* (Washington, 1950).

(57) Audiências perante a Comissão Especial de Atividades do *Lobbying*, da Câmara, Parte I, pag. 112.

(53) Cf. testemunho de George B. Galloway, perante a Comissão Especial, da Câmara, de Atividades do *Lobbying*, 28 de março de 1950, Parte I, págs. 97-105.

avanço, seus dispositivos necessitam urgentemente de refôrço e revisão, se os objetivos dos autores são para completa realização". (58)

Estudiosos imparciais do assunto concordam em que há necessidade urgente de certa espécie de supervisão e contrôle sobre o "lobbying", em Washington; que a lei "lobby" de 1946 padece de incompleto delineamento, e que deveria ser revista e tornada mais clara depois de uma completa investigação da totalidade do problema, tal como a comissão Buchanan realizou agora. Sugestões específicas para revisão compreendem o tornar mais claras a terminologia da lei, as garantias e as exigências de inscrição; centralização de responsabilidade, para sua administração, numa agência específica, equipada com uma adequada equipe de tempo integral para inscrever, tabular e analisar registos e relatórios financeiros, e investigar sobre a obediência ao Ato; dispositivo sobre o cancelamento de registos inativos; exata especificação dos dados financeiros exigidos; exigência de submissão de informações completas referentes ao conjunto de membros de uma organização, estrutura interna e métodos de determinação política; e ampliação da aplicação do Ato ao "lobbying" perante agências administrativas assim como perante o Congresso. (59)

IX — REMUNERAÇÃO E APOSENTADORIA

O objetivo final do Ato, e que provavelmente adotou a pílula de sua passagem, foi o dispositivo elevando os subsídios dos Membros do Congresso de 25% até \$12.500 por ano garantindo a cada membro a isenção de taxa para despesas de \$2.500 por ano e estendendo aos Membros do Congresso direito à aposentadoria facultativa de acôrdo com o Ato de Aposentadoria do Serviço Civil. O aumento de subsídio foi proposto para ajudar os Membros a enfrentarem a elevação de custo da vida e da campanha política. A concessão era para auxílio no custeio de despesas decorrentes do desempenho de deveres oficiais. Esperou-se que a faculdade de participar do sistema federal de aposentadoria sobre uma base de contribuição, poderia ao mesmo tempo levar membros muito idosos a se aposentarem e determinar um maior sentimento de segurança e de independência de pensamento e de ação quanto aos membros mais jovens.

O aumento de subsídio e a concessão sobre despesas tornavam-se efetivos no dia em que o 80.º Congresso se reuniu. Para ter direito a uma anuidade de aposentadoria, um Membro do Congresso deve ter servido pelo menos seis anos, ter

atingido a idade de 62 anos e ter contribuído com uma porcentagem de seu pagamento básico para o fundo de aposentadoria à taxa estipulada pelo Ato de Aposentadoria. A anuidade de Membros do Congresso consiste em 2,5% de seu salário médio, recebido como Membro, multiplicado pelo número de seus anos de serviço. Assim, desde 30 de junho de 1950, cinquenta e dois ex-congressistas estavam recebendo os benefícios da anuidade. Assim, desde 3 de agosto de 1950, 476 Congressistas estavam contribuindo para o fundo de anuidade do serviço civil.

Aquêles que têm analisado as responsabilidades, deveres e importância do trabalho do Congresso acreditam que êle vale um salário de \$25.000 e que as despesas correspondentes exigem um tal pagamento. Afirmam que os salários dos congressistas deveriam ser tais que êles não tivessem justificativa para aumentarem sua receita por meios que podem ser prejudiciais à efetividade de seu trabalho; e que o salário deveria ser tal que dilatasse o campo oferecido ao talento do Congresso e, assim, afinal, elevar o nível da capacidade legislativa. É também alegado que o salário deveria ser suficiente para conduzir ao desejável objetivo de elevação dos salários de todos os postos do serviço público. (60)

X — CONCLUSÃO

Em resumo, podemos relatar que as reformas básicas na estrutura das comissões sobreviveram à experiência de quatro anos e, em conjunto, operaram bem. O funcionamento das comissões foi melhorado e regularizado a diversos respeito, conquanto ainda ocorram algumas divergências jurisdicionais. As comissões de partidos políticos funcionaram ativamente no Senado, mas não conseguiram atingir sua plena eficiência. Notáveis ganhos foram obtidos na organização das equipes do Congresso, mas há margem para melhoramentos na qualidade do pessoal das comissões profissionais e nos métodos de sua seleção. O Congresso está prejudicado pela falta de um sistema moderno de pessoal, mas seus novos auxiliares de equipe detiveram, aparentemente, seu declínio em relação ao ramo executivo. Os encargos do Congresso não ficaram diminuídos pelo Ato, porém mais e melhores auxiliares de "staff" o habilitaram a realizar melhor trabalho. As comissões Jurídicas estão sobrecarregadas com milhares de projetos de leis de interesse local sobre matérias que deveriam ser tratadas em outro lugar. O exercício da função supervisora tem sido parcialmente bem sucedido e vários dispositivos podem ser utilizados para sua mais completa atuação. As medidas de contrôle fiscal constantes do Ato, ou foram

(58) Ibid., págs. 106-107.

(59) Idem. Vide, também, Belle Zeller, "The Federal Regulation of Lobbying Act", *American Political Science Review*, Vol. 42, págs. 268-271 (abril de 1948).

(60) Vide os testemunhos de William T. Rhame, de Robert Heller e Associados, in *Hearings before Subcommittee n.º 4, da Comissão Jurídica da Câmara*, de 9 de fevereiro de 1945.

ignoradas ou se mostraram inexecutáveis na prática. Na realidade, a maior falha da reorganização do Congresso ocorreu no campo de controle fiscal. A aplicação da lei "lobby" desvendou uma grande abundância de novas informações concernentes à identidade de finanças dos "lobbyists", mas foi prejudicada por defeitos do ato legislativo que precisa ser revisto e tornado mais claro. Os salários dos Membros do Congresso foram elevados e 476 dos 531 destes Membros estão presentemente participando do plano federal de aposentadoria.

O governo representativo sucumbiu ou desapareceu em outros países. Aqui, nos Estados Unidos, ele permanece em prova. Sua sobrevivência pode bem depender de sua capacidade para enfrentar pronta e adequadamente os difíceis problemas de um mundo perigoso. O Congresso é a cidadela da democracia americana e nossa defesa principal contra a ditadura. Daí a importância da reorganização do Congresso e de futuros passos no sentido do fortalecimento de nossa legislatura nacional.