

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL
DIRETORIA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

OUTUBRO A DEZEMBRO - ANO VIII - NÚMERO 32

O Apoio Técnico e Administrativo ao Partido e ao Parlamentar

SULLY ALVES DE SOUZA
(da Universidade de Brasília)

A procura do melhor é uma constante humana, levando ao reexame de métodos e conceitos adotados e da própria atuação de indivíduos e órgãos em busca do melhor atendimento de suas metas e finalidades.

As funções do partido político, especialmente daquele que pretenda atuar num país em desenvolvimento como o Brasil, onde não há uma tradição partidária de eficiência, talvez não possam ser devidamente desempenhadas se não lhe forem proporcionados certos meios e criadas as estruturas necessárias.

Inicialmente, o partido, para viver, precisa ter elementos que atuem nas câmaras representativas, daí decorrendo a missão, adjetiva e preliminar, porém da mais alta importância, de manter a possibilidade de obter os votos suficientes para garantir a eleição de seus candidatos. É a atividade tipicamente eleitoral.

Para uns, é a mais importante por ser excludente: sem representantes no Congresso, não adiantam defesas da posição nem estruturas. Sem candidatos eleitos, o partido político é letra morta, é organismo sem função. Isso é certo, como o é, também, que o partido não garantirá seu sucesso e a sua sobrevivência apenas com a vitória nas eleições: o trabalho dos representantes e do partido há de garantir, por sua vez, o resultado das próximas eleições, que serão fatalmente afetadas se o balanço partidário, na legislatura, acusar inoperância, improdutividade ou inoportunidade na colocação e na solução dos problemas.

Com a eleição de seus representantes — e sem descurar da função eleitoral, que é permanente — o partido passa à sua tarefa tipicamente parlamentar, ou seja, a de defender a sua posição no Congresso, quer propondo medidas e projetos dentro da linha adotada, quer combatendo proposições que a contradigam, quer apoiando proposições governamentais que as sustentem.

Considerando que a manutenção do poder, mais que a sua obtenção, é o grande resultado final da atuação partidária, aí é que fica demonstrada a sua participação nos problemas da nação. É a sua missão substantiva. Através dela é que os eleitores vão ver se valeu a pena votar nos seus candidatos, se eles correspondem à sua expectativa. É neste ponto, também, que a Nação julga o partido, o regime representativo e, por via de consequência, o próprio Congresso.

Dentro de uma temática de modernização, visando à maior eficiência, tais atividades devem ser apoiadas por outras, de tipo técnico e administrativo.

Inicialmente, aponte-se a atuação junto aos eleitores, para aferir a sua opinião não só sobre a nitidez e a justeza das posições a serem defendidas nas campanhas eleitorais e no Congresso como sobre a própria atuação do partido, através de seus líderes e representantes. Inclua-se, aqui, a função esclarecedora naqueles pontos em que se mostre obscura a compreensão das posições assumidas, permitindo a correção, ante a verificação de equívocos ou distorções, das mensagens transmitidas ou, em alguns casos, da própria atitude assumida. Como decorrência natural dessa atuação, deverá haver maior êxito na conquista de novos adeptos e no fortalecimento dos quadros do partido, na base de exposição e debate de idéias e de assuntos e não apenas de convite para participar de eleição. Pode-se incluir nesses contatos (como fazem os partidos ingleses) a prestação de pequenos serviços (tipo carteira de motorista, identidade etc.). É, como se vê, um trabalho típico de relações públicas e divulgação.

Outra atividade de apoio é a de verificação e aferição constante dos trabalhos parlamentares que permite, a todo instante, ver os seus resultados, a participação dos representantes, as omissões, a "presença" do partido nas grandes decisões, a sua colaboração técnica e política na solução dos problemas. Para tanto se faz necessário um órgão de aferição permanente.

Por outro lado, numa instituição política por excelência, como é o partido, parece ter sentido a existência de um órgão permanente de estudos. O próprio desenvolvimento dos partidos políticos, verificado no âmbito brasileiro, no latino-americano e até no plano mundial deve ser um tema "em dia" para consulta e inspiração dos parlamentares. Mais importante entretanto, é ter presente — e atualizado — o quadro dos grandes problemas brasileiros, evitando que os partidos sejam surpreendidos quando tiverem que se pronunciar sobre temas importantes e possivelmente urgentes, estando, entretanto, despreparados.

O representante legislativo é, essencialmente, um político não obrigatoriamente um técnico. Entretanto, passa por suas mãos uma enorme variedade de assuntos, alguns muito especializados, tornando necessário um órgão de alto padrão técnico para esse apoio: deve ter caráter permanente, com pauta de estudos a cargo dos parlamentares ou técnicos contratados. Não deve ser confundido com um outro, mais dinâmico, geralmente conhecido como Assessoria Parlamentar ou Legislativa que, embora igualmente técnico, se destina ao apoio imediato, ao pronto-socorro parlamentar. Por sua vez, este órgão não pode ter atividade de assessoria de ordem particular, esta meramente administrativa, mais uma função de secretariado dos parlamentares.

Os órgãos de apoio aos parlamentares e seus partidos constituem um assunto pouco versado pelos cientistas políticos, não aparecendo, geralmente, nos esquemas e nas estruturas partidárias. Dificilmente se depara com referências à capacidade dos partidos para apreciar os

problemas e estudá-los, possibilitando-lhes o manuseio de elementos que lhes permitam propor medidas, combater idéias ou adotar procedimentos em quaisquer matérias que lhes sejam presentes, com base em estudos e pesquisas ordenadas.

Entretanto, os políticos informados e esclarecidos em dia com os assuntos deverão, com a união da política com a técnica, mostrar-se melhores participantes da vida do País, mais respeitados pelos eleitores, quaisquer que sejam as suas tendências, transportando-se, naturalmente, tais sentimentos para o Congresso, que conta com essa participação qualificada.

É conhecido o episódio, ocorrido em 1941, com o Senado norte-americano, quando assessôres do presidente ali compareceram para debater com os senadores uma mensagem governamental de que eram portadores, tendo os parlamentares ficado na constrangedora situação de não poderem discutir o assunto ante o desconhecimento que tinham da matéria. A capacidade técnica do Executivo se mostrava esmagadora: aparentemente, o Legislativo começava a se transformar em mero órgão homologador. Envolvidos por tal desalento, e ainda que fôsse por todos aceito que os senadores eram representantes políticos e não técnicos, chegaram êles à conclusão de que se a capacidade técnica do Congresso era o preço da sobrevivência da instituição havia que pagá-lo.

Partiu-se daí para obter a maior especialização possível nas comissões, não só através do esforço próprio dos parlamentares como pela contratação dos técnicos que se fizessem necessários. Tais providências, unidas à reformulação do Serviço de Informações do Legislativo (The Legislative Reference Service), levaram o Congresso do país irmão a um excepcional nível de conhecimentos e de eficiência, sendo hoje os seus técnicos disputados no mercado de trabalho inclusive pelo próprio Executivo.

Essa ocorrência talvez valha para todos aquêles, pessoas ou instituições, que não queiram ficar marginalizados no processo da informação e do conhecimento.

Assentados êstes pontos, vejamos o que ocorre com os nossos partidos políticos, e os nossos parlamentares, de modo a se verificar se êles estão em condições de atender às suas tarefas, se têm organização e estrutura para cumprir, o mais tecnicamente possível, o papel que lhes compete.

Regra geral, inclusive, em âmbito mundial, o partido político é um organismo preparado para disputar eleições. Ainda que o faça quase só nas épocas próprias, êle está sempre preparado para atuar em tais condições. Essa atividade, embora vital para sua subsistência, é puramente adjetiva e busca a vitória eleitoral, rivalizando, entretanto, com a atividade parlamentar, cujos resultados podem ajudar ou prejudicar a vitória no próximo pleito.

Daí porque o contato com os eleitores — e êles disso muito se queixam — se faz geralmente não em termos de prestação de contas ou de defesa de posições, mas em tom de mera solicitação para o pro-

blema emergente da eleição próxima. Não é normal se ver o partido exercendo a sua função "esclarecedora" junto ao eleitorado, salvo quando algo ocorre que possa desmerecer a instituição ou o representante: não é um trabalho desinteressado, da divulgação política ou democrática.

Note-se que os pontos de vista do eleitor, de um lado, e do candidato ou do Partido, de outro, são muito diferentes. O parlamentar se dirige ao eleitor visando à afirmação de sua posição. O eleitor olha o seu eleito com os olhos críticos de quem quer ver qual o destino dado ao seu voto e, no fundo, verificar se valeu a pena exercer, da forma pela qual o fez, a obrigação eleitoral.

Não temos, pelo menos no Brasil, a atuação partidária permanente — ressalvado sempre a da época das eleições — para aumentar a filiação partidária, que envolve, afinal, um convite à participação no jogo democrático, altamente estimulante para despertar o povo da apatia ou do desinteresse pelas coisas da política, estando em seu bôjo o desinteresse pelo próprio Congresso. A crença na atuação do Executivo, com seu alto poder de ação, pode chegar à verdadeira fixação do eleitor neste último, como depositário de tôdas as esperanças, especialmente se êle se mostra agressivo na proposição de medidas e na tomada de posição ligadas à satisfação do que o povo pretende obter ou do que acha correto adotar, na execução de obras e na adoção de programas.

Na missão partidária se inclui a obrigação de os seus membros se aperfeiçoarem, o que representa, também, uma garantia de boa participação, pelo conhecimento, nos problemas da nação e de permanência do partido no panorama político nacional como um quadro preparado para enfrentar os assuntos que lhe sejam presentes.

Já caminhamos para melhor solução dessa falta de apoio. Veja-se o papel que desempenham as bibliotecas de nosso Congresso Nacional na ajuda a deputados e senadores que dela necessitam. Trata-se, como se sabe, de um valioso apoio bibliográfico. Falta, entretanto, o órgão partidário de assessoramento propriamente dito. Falta, também, o grande centro de dados que permita, rapidamente, ter à mão os elementos básicos para o estudo de um projeto ou para a formulação de uma proposição, centro êsse que não poderá tardar em ser montado no Congresso Nacional, preliminarmente para que se tenha, com facilidade e rapidez, tôda a referência à legislação de que se precisa, atingindo, por ora, mais de 100.000 textos. Pode-se imaginar o que isso não irá significar, inclusive, para a própria Justiça.

O Presidente do Partido, devidamente assessorado, precisa ficar liberado para a supervisão geral, com bastante margem de descentralização de atividades.

No plano da atuação nacional, parece necessária uma tarefa de aglutinação permanente, com a verificação das atividades regionais. É claro que o comportamento do partido não tem que ser um só: é de sua própria essência a adaptação às políticas locais. Entretanto, a permanente verificação desse comportamento regional, frente à política nacional do partido, é tarefa indispensável para evitar o fracionamento e enfraquecimento em certas posições, garantindo uma espécie de fe-

deralismo do partido político, no qual aos diretórios regionais e aos próprios políticos seja garantida a devida autonomia dentro, entretanto, “da linha partidária”.

Os resultados da atuação partidária mostram-se nítidos no trabalho dos parlamentares no Congresso. A sua atividade nas comissões e no plenário, a maior ou menor agressividade no trato dos assuntos, o contrôlo sobre a atuação do Executivo, a participação em congressos internacionais, tudo isto aliado à aferição dos resultados reais (proposições aprovadas, políticas alteradas, fixação de conceitos) é que constrói a imagem do partido como instituição de real valor no quadro da política nacional. Tais resultados devem vir a público como um balanço de atividades que demonstrará, ou não, a validade do partido como elemento influenciador do quadro político nacional.

Fica nítida aí a necessidade de um bom relacionamento não só com os correligionários como com o eleitorado e o público em geral: é o problema da comunicação que não pode ser olvidado pelas instituições partidárias, carentes de afirmação, especialmente neste momento da vida política brasileira, em que parece necessário reafirmar sua necessidade e utilidade.

Dentro desse esboço, especialmente na parte do apoio sugerido, foi o pronunciamento do Senador José Sarney, ao final de seu discurso publicado no *Diário do Congresso Nacional* de 23-6-71, acompanhado de um organograma no qual sugeriu a solução desses problemas através da constituição de comitês e conselhos, com divisões de assuntos específicos, tudo de modo a “transformar os partidos em um permanente seminário de formação de lideranças, de aberturas de rumos, de soluções...”. O ilustre Senador arrematou o seu discurso afirmando que “não pode existir democracia representativa sem estrutura partidária capaz de assumir a responsabilidade de um país que se desenvolve e não somente a caricatura de uma estrutura partidária”.

Veja-se que tudo que se pretende é que os partidos tenham meios adequados para o bom desempenho de sua missão, que tenham uma estrutura que possa suportar a tarefa a que se lancem, permitindo os resultados que devem surgir de sua atuação.

Entretanto, na parte parlamentar, há que dar apoio aos próprios deputados e senadores. Ainda que a organização partidária lhes proporcione a assessoria parlamentar imediata e lhes permita o acesso a boas fontes de informação, estudo e pesquisa (o Conselho de Estudos Políticos a que se refere o Senador José Sarney), ainda há que cuidar do secretariado do próprio parlamentar.

O seu contato pessoal com os eleitores, não só em termos sociais (aniversários, mensagens de natal etc.), como para prestação de contas, atendimento a solicitações, fichamento de necessidades regionais, de sugestões e para o próprio ordenamento das tarefas parlamentares, exige tempo, material e organização.

Sabe-se, a propósito, que alguns parlamentares, com grande esforço próprio, fazem tais contatos ordenadamente, incluindo aí o balanço

anual de suas atividades, sendo evidente que estes últimos facilitam, ao extremo, a clássica solicitação de votos na proximidade das eleições.

Vale a pena mencionar o que ocorre com os representantes no Congresso norte-americano. O seu subsídio é fixo, não havendo, também, remuneração por sessão extraordinária. Cada representante tem à sua disposição uma importância bem superior ao seu subsídio para atender às despesas com o escritório, pessoal, assistência ao eleitorado etc., permitindo-lhe a manutenção de um escritório na sua cidade e de outro em Washington. As despesas devem ser comprovadas em escrituração própria e sua fiscalização se faz pelo imposto de renda.

Assim todas essas despesas (salvo o porte postal, de que é isento) são pagas pelo representante com aquela espécie de "ajuda de custo".

É evidente que, se esse sistema vem aprovando na Nação do Norte, implica, por sua vez, em envolvimento em outro contexto diverso do nosso. Basta ver que, entre nós, não seria possível o controle de tais despesas pelo imposto de renda.

A menção, entretanto, se destaca pelo que contém de valorização da figura do deputado e do senador no que concerne ao fornecimento de meios de trabalho e à comunicação com seus eleitores, para o que parece imprescindível um secretariado que permita não só o contato meramente social, como a prestação de contas, o balanço de atividades para chegar à solicitação de votos — com a apresentação do "programa" — da época das eleições.

Essa dinâmica da vida do parlamentar custa dinheiro — que poucos têm, e exige organização — que nem todos podem obter.

Assim, a participação oficial no financiamento dessa atividade de apoio parece defensável, senão por outras razões pela circunstância de igualar as oportunidades dos nossos congressistas.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

Embora somente algumas das obras e dos trabalhos adiante citados cuidem da estrutura administrativa e técnica dos partidos, aqui val a referência bibliográfica para os interessados:

- "Political Parties (A behavioral analysis)", Samuel J. Eldersveld, Chicago, 1964;
- "The study of comparative government and politics", Gunnar Heckscher, George Allen & Unwin Ltda., London, 1957;
- "Parties and Politics", Avery Leiserson. Alfred A. Knopf, N. York, 1958;
- "Modern Political Parties", Frederick C. Barghoorn & Al. Chicago Press, 1956;
- "Los Partidos Políticos, Instrumentos de Gobierno", Liliares Quintana, Alfa, Buenos Aires, 1945;
- "Os Partidos Políticos", Maurice Duverger. Zahar, Rio, 1970;
- "The Australian Political Party System", S. R. Davis & Al. Sidney, 1954;
- "The Constitution of the Liberal Democratic Party" (Japão — extrato);
- "European Political Parties. Political and Economic Planning", George Allen & Unwin Ltd., Ruskin House, London, 1969;
- "European Government", Robert G. Neumann. MacGraw-Hill Co., New York, 1968;
- "Reforma do Poder Legislativo", Câmara dos Deputados, Brasília, 1966;
- "Lei Orgânica dos Partidos no Brasil", Josaphat Marinho in "Revista de Informação Legislativa", Ano III, nº 12, pág. 47 em diante;
- "Ensaio de Sociologia Eleitoral", Orlando M. Carvalho, "Revista Brasileira de Estudos Políticos", Belo Horizonte, 1958.