

Advocacia administrativa e regime político

Raul PILLA

Deputado pelo Partido Libertador
(Para os "Diários Associados")

"Para instruir e elevar a opinião pública no tocante aos assuntos nacionais, requer-se alguma coisa mais que alegações particulares em favor de determinados privilégios. Necessita-se de uma discussão pública de índole peculiar: a discussão pelo próprio corpo legislativo central, uma discussão em que claramente se façam ressaltar todos os caracteres de cada assunto que se debate, no tocante à marcha dos negócios políticos, acentuando-se, quando possível, todo argumento de importância, por parte dos dirigentes reconhecidos desse corpo; e, sobretudo, uma discussão da qual dependa, de modo evidente, alguma coisa de interessante ou de importante, alguma questão urgente de administração ou de direito — a sorte de um partido, ou o triunfo de um dos mais notáveis políticos. É unicamente a discussões deste gênero que o público presta atenção, não o impressionando as de outra espécie". Mas com o nosso sistema de organização do Congresso, tais debates são impossíveis. (Ibidem, pg. 50 e 51).

Retomando e perquirindo mais fundamento o tema, assim se manifesta Wilson mais adiante:

"O eleitor percebe, além disto, que a sua falta de confiança no Congresso se justifica por tudo quanto ouve dizer a respeito do poder atribuído às gestões que se fazem na ante-sala, e do emprego de meios venais para influenciar a legislação no sentido conveniente. Aos ouvidos lhe chegam notícias de enormes subvenções solicitadas e alcançadas; de pensões conseguidas mediante comissões que se pagam a determinados procuradores, cuja profissão é conseguí-las; de concessões feitas para beneficiar contratantes fraudulentos; e não de te-

pois inveterado é o mal que o presidente Truman verberou em sua recente campanha política. Decorre o fenômeno do próprio regime americano, do ambiente especial que ele cria. Ouçamos o eminente publicista, como tal conhecido, muito antes que a presidência dos Estados Unidos e o papel por ele representado na primeira conflagração mundial o tornassem notório em todo o mundo.

No sistema político norte-americano, não sendo o Congresso teatro de amplos debates, capazes de decidir da sorte do governo e dos destinos do país, todo o interesse e toda a força se concentram nas suas comissões permanentes. Realiza-se o que Wilson denominou governo de comissões, pois estas são que verdadeiramente determinam a atividade do Congresso. Prevalecem geralmente, e quase sempre sem discussão, os pareceres que elas emitem. Tudo se resolve, praticamente, no seio das comissões.

É justamente essa transposição da atividade legislativa do plenário da assembléa para o recesso das suas comissões tão poderosas, o que gera o ambiente propício à advocacia administrativa. "Há várias e óbvias razões — diz Wilson — por que o mais minucioso exame dos negócios e a discussão mais completa e ilustrada que se façam nas salas das comissões não podem suprir e substituir os debates e as emendas do Congresso em sessões públicas. Em primeiro lugar é privado o processo das comissões, não se publicando as discussões que em seu seio se produzem. O objeto principal e, inquestionavelmente, o mais essencial de toda discussão de assuntos de ordem pública é ilustrar a opinião pública; é, como é natural, não podendo acompanhar os debates das comissões, a nação também não tem probabilidades de obter muitas informações por intermédio delas (Edição argentina, pg. 88).

É sabidamente a advocacia administrativa uma das muitas mazelas da vida política nos Estados Unidos e, mais ainda, na América Latina. Totalmente desconhecida em nosso país durante a monarquia, foi crescendo e alastrando na república, até que, com o Estado Novo, teve um tão prodigioso surto, que tudo avassalou: nada se faz hoje, nada se consegue sem a intermediação de pessoas influentes, capazes, por isto de remover reais ou supostos obstáculos. Nos Estados Unidos, tão grave se tornou o fenômeno que para ele se elaborou uma legislação especial e contra os seus escandalosos excessos o presidente Truman lançou verdadeira objuratória, em sua recente campanha eleitoral.

Informa o jornalista Carlos D'Avila, em recente crônica, existirem em Washington uns mil e quinhentos advogados administrativos, que despendem cerca de cinco milhões de dólares por ano, para moldar a legislação segundo os seus interesses. A atividade de muitos destes advogados pouco tem de escandalosa, já que inconfessáveis não são as causas que defendem; outros, porém, patrocinam, por meios escusos, o predomínio de interesses particulares sobre os da coletividade e a esses foi que se referiu especialmente o presidente Truman.

No Brasil, a advocacia administrativa reduz-se quase exclusivamente a esta categoria e exerce-se incomparavelmente mais junto ao Poder Executivo, que perante o Legislativo; apresenta, por isto, um aspecto muito mais grave. Num caso, o que se pretende é uma lei favorável; no outro, o que se quer é burlar a lei.

Deixemos, porém de parte a América Latina e consideremos o fenômeno nos Estados Unidos, cuja vida política, apesar de muito defeituosa, é grandemente superior à das demais repúblicas do Continente. Como se explica que, no seio de um povo dotado de tantas virtudes, tenha podido desenvolver-se a chaga da advocacia administrativa, fenômeno excepcional e sumamente escandaloso nas democracias européas?

Di-lo Woodrow Wilson, em seu conhecido livro "Governo Congressional", publicado em 1885,

do desarrazoada é a conclusão a que chega, que estes são males decorrentes da natureza mesma do Congresso, pois nenhuma dúvida pode haver de que o poder dos que exercem a sua atividade nas ante-salas, consiste em grande parte, senão totalmente, nas facilidades que lhes proporciona o sistema de comissão. Muitas oportunidades favoráveis se lhes oferecem naturalmente para se aproximarem das grandes comissões que têm a seu cargo as despesas. Impraticável lhes seria desenvolver os seus planos no amplo campo de toda a Câmara, mas no restrito número de membros que compõem as comissões lidam eles com quantidades facilmente manejáveis. Quem consegue o apoio da comissão, ou de uma parte influente dela, conseguiu, na realidade, o apoio da própria Câmara: se os seus planos foram adotados num dos pareceres da comissão, podem escapar de todo à crítica, e de toda forma, já não ser fácil desalojá-los da posição conquistada. A acessibilidade das comissões aos que não são membros do Congresso, proporciona às influências ilegítimas fácil entrada em todos os tramites da legislação; mas, de todas as comissões, nenhuma é tão frequentemente e tão desgraçadamente afetada, como as comissões que têm a seu cargo a aplicação dos dinheiros públicos". (Ibidem, pg. 204 e seguintes).

Aí fica o depoimento de Wilson a respeito de um fenômeno característico da vida política norte-americana. A advocacia administrativa que se exerce no Congresso — uma das mais antigas e persistentes mazelas da vida pública norte-americana — deve-se essencialmente ao regime político, que lhe oferece as mais favoráveis condições. É na penumbra das comissões que a infecção se desenvolve.

...

Não creio que no Brasil a advocacia adminis-

trativa se exerça no Congresso com a mesma intensidade que na República anglo-saxônica. Falta-lhe aquela formidável organização e os seus prodigiosos recursos. Os advogados surgem ao sabor das circunstâncias, de acordo com o interesse especial que se trata de amparar. E frequentemente comparecem as partes ao pleito diretamente, sem intermediários, para se fazerem ouvir das comissões, o que depõe em favor dos nossos costumes parlamentares.

Sob tal aspecto, é-nos inteiramente favorável o cotejo com os Estados Unidos. Não nos desvanecemos, porém, com isto, porque, para não faltar a justiça, preciso é esclarecer que, sendo muito menos poderoso o Congresso brasileiro, do que o Congresso norte-americano, a ação da advocacia administrativa, em nosso país, desloca-se naturalmente do poder legislativo para o poder executivo, muito mais influente e poderoso. Quem quiser conhecer verdadeiramente a advocacia administrativa no Brasil, deverá deixar as salas e corredores do Congresso, e dirigir-se às antecamaras dos ministros e às repartições do governo, onde ela tem o seu ambiente mais propício. Tão generalizada e desbragada se tornou a corrupção, que nenhum papel anda nas repartições, se as propinas não comecem já com o porteiro.

E quando se faz mister influir no Congresso, o mais seguro caminho é ainda o do Executivo. Os próprios parlamentares que advogam certos interesses preferem geralmente esta via, estabelecendo, dest'arte, um sistema de mútuas concessões.

Diferente do norte-americano é, pois, o fenômeno brasileiro: diferente e certamente, mais grave. Mas deve-se ele à mesma causa fundamental — a irresponsabilidade. A irresponsabilidade com que funciona o Congresso norte-americano foi luminosamente demonstrada por Wilson na obra citada, e confirmada por Harold Laski em recente estudo; a irresponsabilidade do governo, em todos os graus da sua hierarquia, não poderia ter mais cabal ilustração do que em nosso país. O Brasil — já eu o disse uma vez — está afundando na irresponsabilidade.

Praia da Cidreira, 5 de fevereiro de 1949.