

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES

WILLIAM MAXIMILIANO CARVALHO DE MELO

As Escolas do Legislativo no Contexto de Modernização do Parlamento Brasileiro: Um
Estudo de Casos Múltiplos: EL-ALMG, CEFOR, ILB-INTERLEGIS.

SÃO PAULO

2015

WILLIAM MAXIMILIANO CARVALHO DE MELO

**As Escolas do Legislativo no Contexto de Modernização do Parlamento Brasileiro: Um
Estudo de Casos Múltiplos: EL-ALMG, CEFOR, ILB-INTERLEGIS.**

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Gestão de Políticas Públicas do Programa de Pós-Graduação de Gestão de Políticas Públicas.

Versão corrigida contendo as alterações solicitadas pela comissão julgadora em 29 de junho de 2015 . A versão original encontra-se em acervo reservado na Biblioteca da EACH/USP e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP (BDTD), de acordo com a Resolução CoPGr 6018, de 13 de outubro de 2011.

Área de Concentração: Administração Pública

Orientador: Prof. Dr. Fernando de Souza Coelho

SÃO PAULO

2015

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO

(Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Biblioteca)

Melo, William Maximiliano Carvalho de
As Escolas do Legislativo no contexto de modernização do
Parlamento Brasileiro : um estudo de casos múltiplos : EL-ALMG,
CEFOR, ILB-INTERLEGIS / William Maximiliano Carvalho de Melo ;
orientador, Fernando de Souza Coelho. – São Paulo, 2015
218 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Ciências) - Programa de Pós-Graduação em
Gestão de Políticas Públicas, Escola de Artes, Ciências e Humanidades,
Universidade de São Paulo, São Paulo.

Versão corrigida

1. Administração pública - Brasil - Ensino. 2. Parlamento - Brasil -
Ensino. 3. Modernização. 4. Poder legislativo - Brasil I. Coelho,
Fernando de Souza, orient. II. Título

CDD 22.ed. – 350.981

MELO, W. M. C.

As Escolas do Legislativo no Contexto de Modernização do Parlamento Brasileiro: Um Estudo de Casos Múltiplos: EL-ALMG, CEFOR, ILB-INTERLEGIS.

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Gestão de Políticas Públicas.

Aprovado em:

Banca Examinadora Titular

Prof. Dr. Fernando de Souza Coelho (orientador)

Instituição: EACH-USP

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Prof. Dr^a. Cecília Olivieri

Instituição: EACH-USP

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Prof. Dr. Humberto Dantas

Instituição: INSPER

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Banca Examinadora Suplente

Prof. Dr^a. Andrea Leite Rodrigues

Instituição: EACH-USP

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Prof. Dr. Rildo Cosson

Instituição: CEFOR

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Prof. Dr. George Bedinelli Rossi

Instituição: EACH-USP

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Agradecimento

Quero aqui prestar justa homenagem às diversas pessoas que contribuíram direta ou indiretamente para que esta dissertação se tornasse realidade.

Inicio agradecendo a Deus, origem e destino de todas as coisas, sem o qual eu não teria meio ou propósito para a realização deste trabalho.

Em seguida, agradeço aos meus pais por todos os valores e crenças que me ajudaram a formar, desde meu primeiro instante de vida. De modo especial, agradeço a minha irmã, Denise Helena, que, em sendo quem é, ao seu modo, inspirou-me a um trabalho social e profissional pelo qual lhe serei sempre grato.

Dedico especial gratidão à minha esposa, Cláudia Pombo, com quem tenho construído os melhores anos da minha vida, por todo o apoio, atenção e carinho, dedicados ao longo do período de construção deste trabalho.

Agradeço ao meu orientador, professor e amigo, Fernando Coelho, pela paciência e por todo o ensinamento do qual, ao menos uma parte, espero ter traduzido nesta dissertação.

Minha gratidão aos professores Humberto Dantas, Cecília Olivieri, Andreia Leite, Rildo Cosson e George Rossi, que, mais do que aceitar o convite para esta banca de qualificação, contribuíram em diversas oportunidades para o delineamento e desenvolvimento deste estudo.

Quero ainda agradecer aos demais docentes do Programa de Mestrado em Gestão de Políticas Públicas da EACH/USP pelo aprendizado, e aos colegas, discentes do Programa, pelo companheirismo e a amizade ao iniciarmos a primeira turma do Programa.

Por fim, agradeço a colaboração de todas as pessoas que contribuíram com informações e experiências para a construção deste estudo, de modo especial, agradeço a colaboração do Presidente da ABEL, Florian Madruga, do vice-presidente da Associação, Roberto Lamari, do diretor da ALMG, Alaôr Marques Júnior, dos diretores da Escola do Legislativo da Assembleia, Ruth Schmitz e Guilherme Wagner, dos diretores do CEFOR, Paulo Costa e André Sathler, e dos diretores do ILB-Interlegis, Paulo Viegas e Fábio Renato. Certamente este trabalho só é possível por causa das contribuições de vocês.

RESUMO

MELO, W. M. C. **As Escolas do Legislativo no Contexto de Modernização do Parlamento Brasileiro: Um Estudo de Casos Múltiplos: EL-ALMG, CEFOR, ILB-INTERLEGIS.** 2015. 218 f. Dissertação (Mestrado) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

A modernização é um tema recorrente na literatura contemporânea, sobretudo das ciências sociais, e suas expressões trazem elementos de rápida transformação que influenciam toda a sociedade e também suas organizações. O presente estudo está inserido no tema da modernização das organizações, tendo como seu objeto de pesquisa o recorte dos Parlamentos, organizações do Poder Legislativo com características próprias deste Poder. Deste modo, o estudo contribui para o desenvolvimento do campo da administração parlamentar, área de pesquisa pouco desenvolvida no Brasil e que, embora guarde intrínsecas relações, se distingue dos Estudos Legislativos ou da Gestão de Organizações Públicas. Entre as estruturas criadas para a modernização dos Parlamentos, estão as Escolas do Legislativo, espaços de capacitação e treinamento que emergiram a partir da década de 90 para qualificar o corpo administrativo que se atribuiu às Casas em função dos preceitos da Constituição de 1988. Neste sentido, a presente investigação procura responder ao seguinte problema de pesquisa: **Como foram criadas e se desenvolveram as Escolas do Legislativo no Parlamento brasileiro?** Tendo, como objetivo, explicar o surgimento das Escolas do Legislativo no contexto histórico da modernização do Parlamento. Para isso, desenvolve-se uma pesquisa exploratória de estudo de casos múltiplos com as três primeiras organizações legislativas que criaram suas Escolas: a Assembleia Legislativa de Minas Gerais, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. A relevância destas Escolas, para além de seu pioneirismo, está no fato de constituírem modelos para a referência de outras Casas legislativas que passaram a implementar também suas próprias Escolas. O estudo de casos é adotado em seu tipo histórico-organizacional, utilizando-se de documentos, discursos parlamentares, bibliografia e entrevistas narrativas para a coleta de dados dos casos estudados. Os dados emergidos do campo são organizados e analisados em duas perspectivas. Na perspectiva vertical, cada caso é analisado isoladamente para a construção do contexto histórico de criação e desenvolvimento das Escolas. Na perspectiva horizontal, quatro questões essenciais emergem da pesquisa e são discutidas nos três casos e com base na revisão teórica realizada. O resultado da pesquisa é um quadro analítico que apresenta os elementos de criação de cada uma das Escolas e suas posições em relação às questões transversais discutidas. Por fim, realiza-se uma síntese do trabalho desenvolvido, uma discussão das principais limitações da pesquisa e uma indicação de agenda de pesquisa com outras questões que devem ser exploradas no campo da administração parlamentar.

Palavras-Chave: Parlamento; Modernização; Profissionalização; Escola do Legislativo.

ABSTRACT

MELO, W. M. C. **The Legislative Schools in the Brazilian Parliament Modernization Context: A Multiple-Case Study: EL-ALMG, CEFOR, ILB-INTERLEGIS**. 2015. 218 f. Thesis (MA) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

Modernization is a frequent issue in the contemporary literature, especially regarding the social sciences, and whenever it takes place, quick change elements influence the entire society and its organizations. The present study deals with modernization processes inside organizations, and its main research object lies within the Parliaments: legislative organizations with specific characteristics of this law power. Thus, the paper contributes to the development of the researches on parliamentary administration, an area still poorly developed in Brazil that, in spite of its similarities, is different from the Legislative Studies or Public Organizations Management. Among the many structures created which seek the modernization of parliaments, there are the Legislative Schools, places established in the '90s meant to provide corporative training to the administrative body, role attributed to the Houses due to the principles of the 1988 Constitution. Thus, this study aims at answering the following research problem: **How were the Legislative Schools in the Brazilian Parliament created and developed?** Its objective is to explain the establishment of Legislative Schools in the historical context of the Parliament modernization. In order to do so, an exploratory multiple-case study was developed, which investigated the three first legislative organizations that created their own Schools: the Legislative Assembly of Minas Gerais, the Congress of Deputies and the Senate. These schools present such relevance, not only because of being pioneers, but also due to their becoming reference to other Houses which are now implementing their Schools. The case study is carried out under a historical and organizational perspective, and data from the studied cases was collected by gathering documents, parliamentary speeches, literature research and narrative interviews, which were then analyzed vertically and horizontally. In the vertical perspective, each case is reviewed individually to rebuild the historical context of the establishment and development of the Schools. In the horizontal perspective, four key questions emerge from the research and are discussed in the three cases and based on the literature review performed. The research results in an analytic framework that presents elements of the establishment of each School and their positions in relation to the other discussed issues. Finally, find a summary of the study, a discussion of its major limitations and a suggested research agenda with other issues that should be exploited within the field of parliamentary administration.

Keywords: Parliament; Modernization; Professionalization; Legislative School.

RESUMEN

MELO, W. M. C. **Las Escuelas Legislativas en el Contexto de Modernización del Parlamento Brasileño: Un estudio de caso múltiple: EL-ALMG, CEFOR, ILB-INTERLEGIS**. 2015. 218 f. Tesis (MA) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

La modernización es un tema recurrente en la literatura contemporánea, especialmente de las ciencias sociales. Sus componentes traen elementos de cambio que influyen en toda la sociedad y sus organizaciones. Este estudio es parte del tema de la modernización de las organizaciones, que tiene por objeto de investigación los parlamentos, los cuales son organizaciones con las características típicas del poder legislativo. De tal manera, el presente estudio contribuye al desarrollo de la esfera de la administración parlamentaria, área de investigación poco desarrollada en Brasil y, aunque mantenga relaciones semejantes, se distingue de los Estudios Legislativos o de Gestión de Organizaciones Públicas. Entre las estructuras creadas para la modernización de los Parlamentos, están las Escuelas Legislativas, espacios para la formación que surgieron en la década de los años 90 para cualificar el cuerpo administrativo, papel que se atribuyó a las Casas de acuerdo con los principios de la Constitución de 1988. Así, esta investigación quiere responder el siguiente problema de investigación: **¿Cómo se crearon y desarrollaron las Escuelas legislativas en el Parlamento brasileño?**, con el objetivo de explicar el surgimiento de Escuelas Legislativas en el contexto histórico de la modernización del Parlamento. Adelante, hay una investigación exploratoria de estudio de casos múltiples con las tres primeras organizaciones legislativas que crearon sus Escuelas: la Asamblea Legislativa de Minas Gerais, la Cámara de Diputados y el Senado. La relevancia de estas Escuelas, además de que sean pioneras, es que constituyen modelos de referencia legislativas a otras Casas que ahora también empiezan a implementar sus Escuelas. El estudio de caso es adoptado en su tipo histórico y de organización, con lo uso de documentos, discursos parlamentarios, la literatura y entrevistas narrativas para recoger los datos de los casos estudiados. Los datos emergidos del campo están organizados y analizados desde dos perspectivas. En la perspectiva vertical, cada caso es revisado individualmente para construir el contexto histórico de la creación y el desarrollo de las escuelas. En la perspectiva horizontal, cuatro preguntas clave emergen de la investigación y son discutidas en los tres casos y con base en la revisión bibliográfica realizada. El resultado de la búsqueda es un cuadro analítico que presenta los elementos de creación de cada una de las escuelas y sus posiciones en relación con los temas transversales propuestos. Al fin, se encuentra una síntesis del trabajo desarrollado, una discusión de las principales limitaciones del estudio y una indicación de la agenda de investigación con otras cuestiones que deben ser exploradas en el campo de la administración parlamentaria.

Palabras clave: Parlamento; Modernización; Profesionalización; Escuela Legislativa.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico1: Índice de Renovação Parlamentar ALMG, Câmara dos Deputados e Média das Assembleias Legislativas nos anos de 1986, 1990, 1994, 2014.....	106
Gráfico2: Ano de criação das Escolas do Legislativo.....	111
Gráfico3: Porcentagem e Número de Escolas nas Câmaras Municipais por Estado.....	112

LISTA DE TABELAS

Tabela1: Estratégias de Educação Corporativa.....	47
Tabela2: Experiências Internacionais de Profissionalização dos Servidores.....	61
Tabela3: Ações do CEFOR.....	129
Tabela4: Quadro Analítico das Escolas do Legislativo.....	163

SUMÁRIO

Apresentação.....	14
Capítulo 1 – Introdução.....	16
1.1 O Problema de Pesquisa e seu contexto.....	18
1.2 Objetivo e Justificativa.....	20
1.3 Estrutura do Trabalho.....	20
Capítulo 2 – Aspectos Metodológicos.....	23
2.1 Abordagem exploratória e qualitativa do problema.....	23
2.2 O Método de Estudo de Caso.....	25
2.2.1 A amostra de Escolas do Legislativo.....	27
2.2.2 A coleta de dados: Entrevistas, Discursos e Documentos.....	27
2.2.3 Apresentação e análise dos dados.....	28
Capítulo 3 – Bases Conceituais da Escola do Legislativo.....	29
3.1 Conceito de Modernização e sua interface nas Organizações.....	30
3.1.1 Construindo uma Agenda de Modernização.....	32
3.1.2 Formulando o Escopo da Modernização.....	35
3.1.3 Implementando a Modernização.....	40
3.2 Trajetória da Educação Corporativa.....	41
3.3 A Profissionalização dos Servidores.....	49
3.3.1 Experiências Internacionais de Profissionalização dos Servidores.....	50
3.3.1.1 Nova Zelândia: <i>The Australia and New Zealand School of Government (ANZSOG)</i>.....	52
3.3.1.2 Estados Unidos da América: <i>John Kennedy School of Government — Harvard University</i>.....	53
3.3.1.3 Reino Unido: <i>National School of Government</i>.....	55
3.3.1.4 França: <i>École Nationale d'Administration (ENA)</i>.....	56
3.3.1.5 Alemanha: <i>Bundesakademie für öffentliche Verwaltung (BAkōV)</i>.....	58

3.3.1.6 Argentina: <i>Instituto Nacional de Administración Pública de Argentina</i> (INAP).....	59
3.3.1.7 México: <i>Instituto Nacional de Administración Pública de México</i> (INAP).....	60
3.3.1.8 Quadro Resumo das Experiências Internacionais de Profissionalização.....	61
3.3.2 Brasil: Da Burocracia ao Gerencialismo e as Escolas de Governo.....	63
3.3.2.1 Centros de Formação e Treinamento.....	65
3.3.2.2 Escolas de Formação para Carreiras Específicas.....	67
3.3.2.3 Instituições Acadêmicas.....	68
3.3.2.4 A Escola Nacional de Administração Pública – ENAP.....	72
3.3.2.5 A Reforma Gerencial e o Conceito teórico-legal de Escolas de Governo.....	74
3.3.2.6 A Governança Pública e as Escolas de Governo no Novo Milênio.....	77
3.4 A Democracia e a Abertura das Escolas de Governo.....	81
3.5 Modernização no Parlamento.....	93
3.5.1 Gênese e desenvolvimento dos Parlamentos no Brasil.....	98
3.5.2 O Parlamento no contexto da redemocratização.....	105
Capítulo 4 – Análise dos Modelos Iniciais das Escolas do Legislativo.....	114
4.1 Escola do Legislativo da Assembleia de Minas Gerais.....	114
4.1.1 Agenda de Criação da Escola.....	115
4.1.2 Formulação Normativa.....	119
4.1.3 Implementação.....	120
4.2 Centro de Formação da Câmara dos Deputados.....	128
4.2.1 Agenda de Criação da Escola.....	129
4.2.2 Formulação Normativa.....	131
4.2.3 Implementação.....	132
4.3 Instituto do Legislativo Brasileiro 139	139
4.3.1 Agenda de Criação da Escola.....	140
4.3.2 Formulação Normativa.....	144

4.3.3 Implementação.....	146
4.4 Análise de Questões Transversais.....	152
4.4.1 As Escolas do Legislativo no Contexto de Modernização do Parlamento.	153
4.4.2 As Escolas do Legislativo são Escolas de Governo?.....	156
4.4.3 As Escolas do Legislativo são Universidades Corporativas?.....	157
4.4.4 As Escolas do Legislativo e o Letramento Político.....	160
4.5 Quadro Teórico dos Casos Analisados.....	163
Capítulo 5 – Considerações Finais.....	167
5.1 Síntese do Trabalho.....	167
5.2 Limitações do Estudo e Agenda de Pesquisa.....	170
Referências Bibliográficas.....	173
Anexo I: Descrição dos Entrevistados.....	187
Anexo II: Transcrição das Entrevistas.....	188

Apresentação

A pesquisa acadêmica é uma componente essencial de minha formação universitária. Ingressei no ano de 2005 na primeira turma de graduação em Marketing da Universidade de São Paulo na Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH). Já em 2006, por incentivo direto dos docentes, publiquei dois estudos no *European Institute of Retailing and Service Studies* (EIRASS), sendo um na área de Comportamento do Consumidor e o outro em Novos Modelos de Negócios.

No ano de 2007 fui, por meio de concurso público, empossado técnico do seguro social no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Em 2008, assumi a Coordenação do Programa de Educação Previdenciária (PEP), na região do Vale do Paraíba, Litoral Norte e Serra da Mantiqueira. O programa consiste em levar orientações e informações sobre o funcionamento da Previdência Social para a sociedade por meio de cursos, palestras e ações de mídia.

O aprofundamento na matéria de políticas de Previdência Social conduziu minha pesquisa na graduação, resultando em uma monografia com o título “Determinação de preços no varejo de serviços públicos: Uma abordagem experimental para a Previdência Social brasileira”, trabalho que se transformou em um artigo para o XXXIV Encontro da ANPAD em 2010, e publicado posteriormente na Revista Brasileira de Marketing, vol. 12, nº3, em 2013.

Em função de um contexto histórico-familiar, a temática das pessoas com deficiência sempre me foi um tema próximo, tendo acompanhado o desenvolvimento e o lançamento do Programa Viver sem Limite no ano de 2011 e promovido, no ano de 2012, um encontro sobre o tema no município de São José dos Campos/SP. Pesquisas envolvendo o tema da Pessoa com Deficiência e as Políticas de Previdência Social geraram o artigo: “O BPC/LOAS é uma Barreira para o Acesso de Pessoas com Deficiência ao Mercado de Trabalho?” apresentado no primeiro Congresso “*Diversitas*”, promovido pela Universidade de São Paulo e Secretaria Estadual dos Direitos das Pessoas com Deficiência.

Em 2012, fui candidato à Vereador no município de São José dos Campos pelo Partido dos Trabalhadores, não sendo eleito. No ano de 2013, iniciei o programa de Mestrado acadêmico em Gestão de Políticas Públicas na EACH/USP, com o propósito de estudar as Escolas de Governo que ofereciam cursos abertos para a sociedade, a exemplo do Programa de Educação Previdenciária do INSS. No mesmo período, passei a atuar paralelamente em

consultoria à Câmara municipal de São José dos Campos em mapeamento de competências.

A proximidade com o contexto legislativo acabou por conduzir a pesquisa desenvolvida ao longo do programa de Mestrado para uma análise sobre as Escolas existentes no interior do Parlamento e sobre o contexto de modernização na qual estas organizações estão inseridas. Portanto, o leitor encontrará nas páginas deste trabalho o resultado final dos esforços de pesquisa e reflexão que objetivam lançar luz sobre as organizações legislativas e seus contextos.

Capítulo 1 – Introdução

No avanço, encontre ele êxtase ou tormento
Insatisfeito embora, hoje e a qualquer momento
(GOETHE, 2004)

Palavras de Fausto, em seu leito de morte, ao analisar a condição humana. Estas palavras retratam o contexto do homem moderno, em seu impulso pela mudança, algo que ganhou profundos contornos na obra de Goethe, demonstrando os efeitos de mudanças sociais e econômicas ocorrendo de modo descontínuo.

O filósofo americano Marshall Berman (1986) retrata as três fases pelas quais o personagem Fausto passa, ao longo da obra: O Sonhador: Fausto, preso às amarras de uma estrutura feudal, luta para encontrar maneiras de expressar a grandeza de sua vida interior; O Amador: Fausto ama Gretchen e a abandona, numa tragédia da modernidade que marca a separação entre o personagem e o “pequeno mundo”; O Fomentador: Neste ponto, Fausto “conecta seus rumos pessoais com as forças econômicas, políticas e sociais que dirigem o mundo; aprende a construir e a destruir. Expande o horizonte de seu ser, da vida privada para a pública, da intimidade para o ativismo, da comunhão para a organização” (p.61).

Esta trajetória de Fausto ao longo de suas fases, retrata o processo de modernização que conduz a sociedade do período medieval para a atualidade. Não é sem sentido que este processo de transformação se origina na Europa e se difunde pelo globo dentro de uma visão do que seja moderno. Este processo de modernização das sociedades acompanha, conforme Giddens (1991) e Huntington (1998), novas tecnologias, práticas e conhecimentos que, de alguma forma, melhoram a vida humana nas sociedades modernas.

Este processo de mudança na sociedade, com ganhos de complexidade, não afeta apenas os indivíduos, ele afeta todas as estruturas da sociedade, dentre elas, as organizações. Conforme retrata Wood Jr. (2009) “organizações de todos os tipos têm deparado com cenários substancialmente modificados e significativamente mais dinâmicos que os anteriores. Essas mesmas organizações têm buscado firmemente a adaptação a esses novos cenários. Não há opção à mudança” (p.15).

Assim sendo, o contexto de modernização provoca mudanças nos ambientes nos quais as organizações estão estabelecidas. Responder ao ambiente em mudança exige da organização uma estratégia que permita, a ela própria, realizar as mudanças necessárias à sua

sobrevivência. Neste sentido, a teoria da ecologia organizacional¹ aponta o processo em que organizações realizam trocas com seus ambientes. No momento em que o ambiente se altera, a organização deve acompanhá-lo, ou colocar em risco seus processos de troca.

O presente estudo apresenta como tema a “modernização das organizações”, entendida como os avanços decorrentes da assimilação de novas tecnologias, práticas e conhecimentos tidos como elementos modernizadores. Tal tema encontra acomodação acadêmica sob a área de estudos organizacionais (HALL, 2004; WOOD JR, 2009). Como delineamento ao tema de estudo, optou-se pela abordagem das organizações públicas, considerando o apontamento de Thoenig (2007) de que:

A relevância da dimensão pública deveria ser testada, por si mesma e como ferramenta analítica. Vale a pena considerar seu valor agregado na medida em que contribua para o avanço da teoria geral das organizações, organizantes e organizados, mas também para a compreensão da administração pública e das políticas em sociedades multiníveis (p.32)

Deste modo, as organizações públicas se modernizaram em um processo que transcorria conforme o escopo e o direcionamento das reformas administrativas brasileiras. Muitos trabalhos acadêmicos surgiram no contexto da análise das mudanças ocorridas nas organizações públicas, sobretudo após o advento da Reforma Gerencial do Estado. Estes estudos se concentram comumente em análises de organizações do Poder Executivo, sendo escassa a produção destes estudos voltados para os Poderes Legislativo e Judiciário².

Sob esta ótica, o presente estudo define como objeto de pesquisa o Parlamento, instituição referência do Poder Legislativo. Nisso, assume-se como premissa que, dada as peculiaridades inerentes ao Poder Legislativo, o processo de modernização de suas organizações guarde diferenças das realidades encontradas nas organizações do Poder Executivo. Com isso, busca-se atribuir relevância ao estudo das organizações legislativas, de modo que as mudanças vivenciadas por estas organizações, não figurem na literatura do campo de gestão pública como apêndices dos processos ocorridos no Poder Executivo.

Ao voltar o estudo para o Parlamento, espera-se dialogar em algum grau com o campo

1 Ver Hannan e Freeman (1977). O conceito será discutido no Capítulo 3, primeiro item.

2 Como apresentado por Nogueira e Pacheco (2009), existem poucos estudos no campo do Poder Judiciário. Contudo, tais estudos ainda são em maior número do que os referentes ao Poder Legislativo. Conforme pontua Aranda (2010), as estruturas administrativas do Parlamento não têm despertado, tradicionalmente grande interesse na Academia.

dos Estudos Legislativos, área da Ciência Política, contribuindo com o aprofundamento da análise de aspectos técnico-administrativos que, embora fora da arena política típica ao Parlamento, podem interferir em aspectos como a institucionalização e a profissionalização destas organizações.

1.1 O Problema de Pesquisa e seu contexto

O Parlamento é uma das instituições mais antigas no Brasil. Sua versão inicial chegou com a Coroa Portuguesa e veio na versão das Câmaras municipais, formadas pelos “homens bons”, e ponto de intermediação entre os interesses da Coroa e de uma sociedade que dava seus primeiros passos sob o olhar do Governo³.

No império nasceram a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, pouco depois vieram as Assembleias provinciais que, na república, com o advento do Estado e sua autonomia, as Casas provinciais se tornaram as Assembleias Legislativas Estaduais. O desenvolvimento do corpo político no interior destas Casas foi marcado por relações personalistas que emergiram já nas primeiras Câmaras do período colonial⁴.

No golpe do Estado Novo, todos os Parlamentos foram fechados, e introduziu-se uma reforma burocrática do Estado que, por diferentes estratégias, buscava imprimir uma racionalidade burocrática às estruturas do Poder Público capazes de afastar tais estruturas do clientelismo que estigmatizou o político e a atividade política⁵.

Mesmo após restabelecer algumas de suas funções, o Parlamento permaneceria afastado das principais construções nas políticas públicas nacionais e nos Estados. Isto provocou um distanciamento entre o Poder Legislativo e a sociedade que culminou na ideia de uma crise de representação do Legislativo, marcada pelo descompasso entre o debate interno da organização e os anseios da opinião pública.

Tal cenário de desconexão entre o Parlamento e a sociedade pode ser lido pela perspectiva da ecologia organizacional como a ausência de alinhamento entre a organização e seu ambiente, impedindo a troca de recursos. No caso do Poder Legislativo, o esvaziamento na troca de recursos, por um lado, afasta o cidadão da participação, e, por conseguinte, dificulta a captação de dados e informações, matérias-primas essenciais para que a

3 Ver Pires (1999).

4 Ver Furtado (2009).

5 Ver Keinert (1994).

organização legislativa opere. Ao mesmo tempo, o corpo político deixa de receber da população o voto, elemento essencial para a continuidade institucional do Parlamento.

Neste contexto, a organização legislativa precisa adotar processos de mudança, assimilando elementos modernizadores que elevem em algum grau a capacidade do Parlamento em restabelecer suas trocas com a sociedade. A adoção destes elementos gerou novas estruturas no interior destas Casas, tais como as TVs Legislativas, Canais de Participação Direta, Comissões de Legislação Participativa, Parlamentos itinerantes, entre outros.

Entre as estruturas criadas para a modernização dos Parlamentos, estão as Escolas do Legislativo, espaços de capacitação e treinamento que emergiram a partir da década de 90 com o propósito de qualificar um corpo funcional estável que fora recém atribuído às Casas legislativas em função dos preceitos da Constituição de 1988. Contudo, em pouco tempo, estas estruturas abriram caminhos para além da qualificação. Por um lado, cresceram enquanto Instituições Acadêmicas, e, por outro, se tornaram polos de educação política para a sociedade.

Nesta linha, o presente estudo pretende analisar a modernização das organizações legislativas por meio de um olhar para a criação e o desenvolvimento das Escolas do Legislativo no interior destas organizações. Assim, assume-se como problema de pesquisa: **Como foram criadas e se desenvolveram as Escolas do Legislativo no Parlamento brasileiro?**. O leitor perceberá o emprego intencional dos verbos no tempo passado. Com isso, busca-se atribuir ao presente estudo um caráter de análise histórica e explicativa. Não comporá o escopo da presente pesquisa qualquer esforço em descrever o cenário atual das Escolas do Legislativo, tampouco se ocupará das novas Escolas que surgem nas Câmaras municipais, sendo, estes pontos, matérias para pesquisas futuras. O emprego do substantivo Parlamento no singular também é proposital. Não se está aqui fazendo referência direta à nenhuma Casa específica, sendo antes um modelo abstrato ao qual corresponde o conjunto das Casas legislativas que participaram da concepção original do que seria uma Escola do Legislativo no Brasil, sendo, neste caso, o conjunto de Escolas mais representativas na compreensão do fenômeno.

1.2 Objetivo e Justificativa

Do problema de pesquisa se desdobram dois objetivos principais da presente pesquisa:

1. Explicar o surgimento das Escolas do Legislativo; 2. Descrever o contexto histórico de desenvolvimento destas Escolas. Do tema de pesquisa adotado, se estabelece um terceiro objetivo: **3. Discutir a participação da Escola do Legislativo no processo de modernização do Parlamento.**

Os dois primeiros objetivos se justificam por duas vias. Na primeira, no campo dos estudos organizacionais, apresentam relevância ao se direcionarem para as organizações legislativas, tema pouco explorado nesta literatura, e, ao mesmo tempo, ao analisarem os contextos ambientais e organizacionais que criaram as oportunidades para o surgimento destas Escolas como estruturas inéditas no interior destas organizações, e que garantiram as condições para seu desenvolvimento. Na outra via, se justifica o estudo sob tais objetivos pela contribuição histórica e sistemática da pesquisa, permitindo uma melhor compreensão das Escolas do Legislativo por meio da compreensão de sua origem e desenvolvimento, reconhecendo personagens, fatos e contextos que tornaram estas estruturas possíveis.

O terceiro objetivo se justifica também pelos motivos anteriores, contudo, acresce outros dois. Por um lado, ele permite agregar alguns elementos da administração parlamentar⁶ aos debates contemporâneos no campo dos Estudos Legislativos, assumindo que os impactos da Escola do Legislativo não ocorrem apenas no campo administrativo da organização, mas podem transcender para influências na arena política e no próprio sistema democrático. Por outro lado, os achados de pesquisa relacionados a este objetivo, embora não permitam uma normatização que possa ser generalizada às demais Escolas, apresentam indicadores e temas essenciais para a reflexão no contexto de diversas Casas legislativas, contribuindo para lançar luz sobre o processo de modernização destas Casas, por meio de um processo de explicação interpretativista destas Escolas.

1.3 Estrutura do Trabalho

Neste capítulo introdutório, o leitor foi apresentado ao problema de pesquisa e seu contexto. Mais quatro capítulos completam o presente estudo. Suas estruturas são assim apresentadas:

6 Ver Avril (1993).

O **Capítulo 2** demonstra o método empregado na realização do presente estudo. Discute-se o uso de uma abordagem exploratória para a pesquisa, seus benefícios e limitações. O critério de seleção das Escolas do Legislativo é evidenciado. São expostos os meios pelos quais discursos, documentos e entrevistas foram selecionados, e de que forma seus dados foram coletados, estruturados, analisados e apresentados ao leitor.

O **Capítulo 3** consiste na revisão da literatura, teórica e aplicada, que dá suporte à análise das Escolas e está dividido em cinco subtópicos. Na primeira parte, discute-se o conceito de modernidade com base em autores da ciência social como Giddens (1991) e Huntington (1998). A compreensão do processo de modernização das organizações é realizada com base na compreensão da ecologia organizacional (HANNAN, FREEMAN, 1977; MCKELVEY, ALDRICH, 1983), e é proposto um modelo de análise da modernização da organização com base no conceito de trajetória discutido por Pollitt e Bouckaert (1997). Na segunda parte, analisa-se o processo de desenvolvimento da Educação Corporativa nas organizações a partir dos modelos tayloristas iniciais de treinamento até os contextos atuais apontados por Meister (1999) que abrem espaço aos modelos de Universidades Corporativas. A terceira parte discute a profissionalização dos servidores da administração pública, apresentando um panorama internacional da formação de servidores e a trajetória deste processo no Brasil, das primeiras instituições criadas após a reforma burocrática do Estado Novo até as Escolas de Governo estruturadas com base na Reforma Gerencial do Estado. Na quarta parte, discute-se a literatura que contextualiza a democracia atual e seus desafios. Pontuam-se, nesta etapa, as experiências de escolas desenvolvidas pela sociedade civil para a disseminação dos conhecimentos políticos após a redemocratização. Do mesmo modo, apresentam-se as discussões sobre a abertura das Escolas de Governo para a sociedade. A quinta parte discute a trajetória de modernização do Parlamento no Brasil, do surgimento das primeiras estruturas legislativas nos municípios até o momento atual destas organizações.

O **Capítulo 4** analisa o contexto de criação e desenvolvimento das três primeiras Escolas do Legislativo criadas na década de 90: A Escola do Legislativo da ALMG (EL-ALMG); O CEFOR da Câmara dos Deputados; O ILB-Interlegis do Senado Federal. A análise de cada Escola considera o conjunto de informações providas pelos documentos, discursos parlamentares e entrevistas realizadas, agrupadas em três etapas de análise: Entrada na Agenda, Formulação normativa e Implementação da Escola. O Capítulo ainda apresenta a discussão de temas essenciais que permeiam o contexto das Escolas do Legislativo e um

quadro analítico de cada uma das Escolas estudadas.

O **Capítulo 5** oferece uma síntese da pesquisa desenvolvida, discutindo o problema de pesquisa e os objetivos à luz dos resultados encontrados. São apresentadas as limitações encontradas e as possíveis agendas de pesquisa a serem desenvolvidas a partir deste trabalho.

Capítulo 2 – Aspectos Metodológicos

Este capítulo está dividido em duas partes. Inicialmente, discutem-se os pressupostos teóricos adotados na investigação do problema de pesquisa, consolidando o tratamento exploratório e qualitativo desenvolvido neste estudo. Na segunda parte é descrito o método de estudos de caso múltiplos adotado para investigar o contexto histórico das primeiras Escolas do Legislativo emergidas no Parlamento brasileiro.

2.1 Abordagem exploratória e qualitativa do problema

O capítulo anterior introduziu o leitor ao contexto do problema de pesquisa proposto, apresentando as Escolas do Legislativo como estruturas criadas após a Constituição de 1988, com o propósito de modernizar determinados aspectos administrativos destas organizações. Para se analisar o surgimento e o desenvolvimento destas estruturas, o presente estudo formulou um problema de pesquisa ligado a uma compreensão histórica dos acontecimentos nestas organizações, e de explicação de seus contextos e efeitos. Tais características conduzem a uma abordagem exploratória do problema proposto. Conforme Malhotra (2001), este tipo de abordagem é adequada para aprofundar um problema ou situação, provendo critérios e compreensão sobre seu funcionamento. Portanto, explorar o fenômeno das Escolas do Legislativo significa aprofundar o conhecimento sobre a trajetória que se inicia nos contextos em que as escolas foram gestadas, até o momento atual, em que as escolas se desenvolvem no interior das Casas legislativas.

O tipo de pesquisa empregado, que melhor se adéqua à abordagem exploratória, é a qualitativa, que segundo McDaniel e Gates (2003), trabalha com pequenas amostras sem a preocupação com a extrapolação dos resultados para o universo pesquisado, mas com a possibilidade de obter mais informações e com maior profundidade sobre o fenômeno pesquisado. Neste sentido, dirige-se a preocupação de resposta ao problema para uma análise mais aprofundada das primeiras, que marcam a gênese destas estruturas no Brasil, não existindo preocupação direta com a descrição do cenário atual das Escolas, nem com modelos de extrapolação para o universo pesquisado.

Berg (2001) aponta que a pesquisa qualitativa busca respostas para seu problema de pesquisa a partir do sentido produzido pela investigação de rituais, símbolos, regras e estruturas sociais, entre outros, obtidos por meio dos procedimentos de coleta de dados. Assim, as posturas teóricas adotadas na pesquisa influenciam o modo como as pessoas serão

vistas e os resultados que possam se produzir a partir de então. Conforme aponta Flick (2004), existem “(...) várias abordagens de pesquisa que diferem em suas suposições teóricas, no modo como compreendem seu objeto e em seu foco metodológico (p. 33)”. Contudo, como reforça Berg (2001), isto não quer dizer que a pesquisa qualitativa seja desprovida de rigor metodológico, pelo contrário, ela deve buscar a sistematização e ter a capacidade de ser reproduzida por pesquisadores subsequentes.

Deste modo, o presente estudo adota a postura teórica do interacionismo simbólico. Flick (2004) aponta que, em tal postura:

(...) as diferentes formas com as quais os indivíduos revestem de significado os objetos, os eventos, as experiências, etc, formam o ponto de partida central para a pesquisa. A reconstrução desses pontos de vista subjetivos torna-se o instrumento para a análise dos mundos sociais (p. 34).

Berg (2001) ressalta que, pela postura do interacionismo simbólico, assume-se que aquilo que as pessoas falam e fazem é o resultado de como elas interpretam o mundo social. Assim, ao assumir a postura do interacionismo simbólico, o presente estudo busca compreender as Escolas do Legislativo a partir das próprias organizações que produziram o fenômeno, e, mais especificamente, a partir do ponto de vista dos atores que contribuíram no processo de criação destas estruturas, e que, de algum modo, ainda estão ligados a elas.

Tal postura teórica se acomoda bem à tradição científica do construcionismo social, conforme apresentado por Easterby-Smith, Thorpe, e Jackson (2008), em que as perspectivas dos diferentes públicos de interesse são incorporadas ao processo de pesquisa. Os casos analisados, segundo esta tradição, são em pouca quantidade, escolhidos por sua relevância, e, a partir dos quais, generaliza-se uma abstração teórica. Desta forma, a unidade a ser analisada é a organização, que no presente caso corresponde aos primeiros parlamentos que implementaram suas Escolas.

Com este foco organizacional é possível delimitar o escopo do presente estudo. Ao buscar a gênese e desenvolvimento das Escolas, a pesquisa não abordará, neste momento, a relação de atores externos, principalmente da sociedade civil, com estas estruturas. Embora tais relacionamentos sejam significativos para compreender o papel atual que as Escolas têm a desempenhar no aprimoramento da democracia, assume-se como premissa que, diante da trajetória histórica das Escolas, a investigação dos atores internos das organizações

legislativas e de suas produções seja suficiente para obter as respostas que o problema de pesquisa suscita.

2.2 O Método de Estudo de Caso

Godoy (1995) expressa que: “O estudo de caso se caracteriza como um tipo de pesquisa cujo objeto é uma unidade que se analisa profundamente” (p.25). Conforme apresentado no Capítulo anterior, o objeto sobre o que se deseja realizar a análise é o Parlamento brasileiro, tendo como um recorte de sua estrutura a análise das Escolas do Legislativo, das quais se deseja uma análise aprofundada.

A preferência pela análise aprofundada cria a necessidade de explorar com maior profundidade um número restrito de unidades, em detrimento à descrição das ocorrências em uma parte significativa do universo destas unidades.

A baixa produção literária sobre o recorte do objeto em estudo, acrescida da ausência de hipóteses de pesquisa segundo o modelo qualitativo adotado, tornam o estudo de caso uma opção metodológica consistente, capaz de produzir indicadores e apontamentos do objeto em estudo que podem ser consolidados em hipóteses e parâmetros para pesquisas futuras (MARIZ, ET AL, 2005).

Conforme a conclusão de Alves-Mazzotti (2006): “(...) o estudo de caso qualitativo constitui uma investigação de uma unidade específica, situada em seu contexto, selecionada segundo critérios predeterminados e, utilizando múltiplas fontes de dados, que se propõe a oferecer uma visão holística do fenômeno estudado” (p.650). Conforme Yin (2015), existem três pontos que favorecem a adoção da pesquisa de estudo de caso:

- **Questão de pesquisa tipo “como”:** Tal como a adotada pelo presente estudo, possui uma característica explicativa do fenômeno em estudo;
- **Baixo controle do pesquisador:** Diferente dos experimentos, no estudo de caso, o pesquisador não controla o fenômeno em estudo. No caso da presente pesquisa não se possui qualquer controle sobre o processo de criação ou desenvolvimento das Escolas no Legislativo;
- **Conjunto de eventos contemporâneos:** Eventos ocorridos e encerrados no passado são mais adequados para a pesquisa histórica. O estudo de caso pressupõe que a unidade sob análise e seus contextos são atuais. As Escolas do Legislativo são

fenômenos contemporâneos no interior das organizações legislativas, de modo que a Escola mais antiga, a EL-ALMG, possui pouco mais de 20 anos.

Um último fator fundamental para a seleção do método de estudo de caso é que nele “o pesquisador deve também preocupar-se em mostrar a multiplicidade de dimensões presentes numa determinada situação, uma vez que a realidade é sempre complexa” (GODOY, 1995, p.25). Assim, a relação da unidade investigada com as diversas forças que atuam em seu universo expressa não apenas a necessidade de se lançar mão de métodos variados para a coleta dos dados, mas também, de se posicionar e discutir continuamente o caso na literatura (ALVES-MAZZOTTI, 2006). Neste sentido, o Estudo de Caso demanda uma profunda revisão teórica, não necessariamente dirigida apenas à unidade sob análise, mas que contemple a complexidade do contexto no qual a unidade está inserida.

Por isso, o presente estudo possui um capítulo de revisão da literatura dividido em cinco tópicos. Quatro tópicos apresentam temas transversais com os quais as Escolas do Legislativo guardam relações diretas. Yan (2015) divide o estudo de caso em duas partes: O **escopo** do Caso é a relação indissociável entre o fenômeno e seu contexto contemporâneo. Por isso, o presente estudo considera o fenômeno do surgimento e desenvolvimento das Escolas do Legislativo no contexto de modernização do Parlamento, de modo que as estruturas são analisadas com base neste contexto. Isto remete à segunda parte do estudo de caso que é sua **característica**, adotando múltiplas fontes de dados que convergem com base nas concepções teóricas utilizadas. Por isso, o primeiro tópico da revisão teórica trata do conceito de modernização organizacional e sua análise, permitindo o uso destas concepções teóricas no momento de coleta e análise dos dados.

Ao se adotar o estudo de caso como método de pesquisa, é preciso especificá-lo em duas vertentes. A primeira diz respeito ao número de unidades analisadas. Neste caso, optou-se pelo estudo de casos múltiplos, para que seja possível conhecer o contexto de criação e desenvolvimento das primeiras Escolas do Legislativo que se tornaram referência para adoção posterior de outras organizações legislativas. A segunda vertente é o tipo de estudo de caso, conforme as opções retratadas por Trivinos (1987), adota-se o estudo de caso histórico organizacional, que contempla a pesquisa da instituição em seu contexto de desenvolvimento. Tal abordagem é a comumente empregada na área de Teoria das Organizações (MARIZ, 2005).

2.2.1 A amostra de Escolas do Legislativo

Conforme Godoy (1995): “A escolha da unidade a ser investigada é feita tendo em vista o problema ou questão que preocupa o investigador” (p.26). Malhotra (2001) estabelece o processo de planejamento da amostra do estudo, a partir de quatro definições iniciais que são aqui seguidas pelo presente estudo: a. A população ou universo: corresponde à totalidade dos elementos que contêm a informação desejada e para a qual se deseja extrapolar os resultados encontrados; b. Os elementos: que são aqueles que possuem as informações desejadas; c. As unidades amostrais: que são unidades básicas que contêm os elementos a serem pesquisados; d. O arcabouço amostral: que é a lista de elementos da população com a forma de identificá-los.

No caso do presente estudo, assume-se como população ou universo, o conjunto atual das Escolas do Legislativo existentes no Brasil, sendo cada Escola, no contexto de cada Casa, um elemento amostral. Dado o caráter exploratório e qualitativo do estudo, não cabe aqui a preocupação em extrapolar os dados das Escolas analisadas para o Universo.

A definição das unidades amostrais iniciou-se com o levantamento do arcabouço amostral, com a lista de Escolas do Legislativo, da qual foram selecionadas três Escolas como unidades amostrais para análise. As unidades amostrais foram selecionadas com base na data de criação das Escolas e de sua relevância como modelos para outras organizações. Portanto, conforme apontamento de Florian Madruga (2008), selecionou-se um conjunto de três Parlamentos com suas respectivas Escolas para análise. São eles: Escola do Legislativo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (EL-ALMG), criada em 1992; o Instituto do Legislativo Brasileiro (ILB) do Senado Federal; e o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (CEFOP), ambos criados em 1997. Deste modo, a EL-ALMG, o CEFOP e o ILB são as unidades em análise neste estudo de casos múltiplos.

2.2.2 A coleta de dados: Entrevistas, Discursos e Documentos

Das unidades amostrais selecionadas, são extraídas três formas de dados distintos: 1. Documentos: São decretos, regulamentos e portarias que permitem estruturar uma visão da história normativa das Escolas; 2. Discursos Parlamentares: São recortes de pronunciamentos realizados em Plenário e que permitem uma compreensão das Escolas e de seus desenvolvimentos por meio do discurso parlamentar transformado em texto; 3. Entrevistas realizadas com personagens do corpo técnico-administrativo das Escolas que possuem

relevância no processo de desenvolvimento das mesmas.

As entrevistas serão semi-estruturadas, diretas e pessoais. O modelo adotado para condução das entrevistas é o da entrevista narrativa (FLICK, 2004). Neste caso, os entrevistados serão convidados a contarem a história das Escolas a partir da seguinte pergunta gerativa: Como e por que foi criada a Escola legislativa? A abordagem “como” visa trazer na narrativa do entrevistado a trajetória da Escola, da ideia original até sua situação presente. Já o complemento “por que” visa incluir na narrativa os argumentos que sustentam a existência da escola conforme a percepção do entrevistado. As intervenções do pesquisador serão realizadas para o desenvolvimento da narrativa em pontos de interesse do estudo. As narrativas geradas serão transcritas e armazenadas separadamente. Deste modo, se produzem textos narrativos com as histórias das Escolas sob o ponto de vista de personagens significativos em sua história. Algumas entrevistas incluíram dois participantes ao mesmo tempo. Para se guardar o princípio da interação existente, as entrevistas foram transcritas sem separação entre os mesmos. A caracterização dos participantes das entrevistas encontra-se no **Anexo II** deste trabalho.

2.2.3 Apresentação e análise dos dados

Todas as três estruturas de dados são apresentadas de modo textual. Neste sentido, os excertos de textos advindos dos documentos, discursos parlamentares e entrevistas narrativas são cronologicamente organizados e estruturados, de modo que cada fato histórico relevante no processo de criação e desenvolvimento das Escolas seja sustentado por, ao menos, uma destas estruturas de dados. Deste modo, os dados dispostos comporão uma trajetória histórica de cada Escola. Cada uma das trajetórias construídas será analisada segundo o conceito de trajetória de modernização apresentado por Pollitt e Bouckaert (1997) e discutida na revisão teórica do próximo capítulo. Por fim, com os dados emergidos da pesquisa de campo e da revisão teórica, será elaborado um quadro analítico (MALHOTRA, 2001) para cada uma das Escolas.

Capítulo 3 – Bases Conceituais da Escola do Legislativo

O presente capítulo possui a missão de apresentar as bases conceituais da literatura que contextualiza as Escolas do Legislativo. O **Tópico 3.1** define, para o presente estudo, o conceito de modernização, com base em autores como Giddens (1991) e Huntington (1998). Ao mesmo tempo, retrata a relação entre o contexto de modernização e as organizações, por meio da teoria da Ecologia Organizacional de Hannan e Freeman (1977). Por fim, o tópico instrumentaliza um modelo de análise da modernização na organização por meio do conceito de trajetória de Pollitt e Bouckaert (1997).

O **Tópico 3.2** apresenta o desenvolvimento da educação corporativa dentro das organizações. O modelo em ondas de Bastos (1991) é utilizado para caracterizar o processo de desenvolvimento das ações educacionais ao longo do tempo. Apresenta-se o contexto expresso por Meister (1999) para o surgimento das Universidades Corporativas. Tal conceito é aprofundado pelos apontamentos de Éboli (2004). Por fim, é exposto o quadro de estratégias educacionais desenvolvido nas pesquisas de Moscardini e Klein (2015).

O **Tópico 3.3** explora a educação corporativa no contexto das organizações públicas, discutindo os meios e instrumentos para a profissionalização dos servidores administrativos. A análise da literatura está estruturada em dois conjuntos distintos: O primeiro faz a discussão internacional da profissionalização dos servidores, apontando tais processos em países de referência como Nova Zelândia, Estados Unidos, Reino Unido, França e Alemanha. O segundo conjunto analisa a situação da profissionalização dos servidores no Brasil com maior profundidade, discutindo o surgimento e desenvolvimento do conceito de Escolas de Governo.

O **Tópico 3.4** retrata os elementos do processo democrático e o processo de redemocratização, por meio do qual, associações da sociedade civil passaram a participar com maior frequência e interlocução das decisões públicas. De modo especial, retrata-se o contexto democrático como elemento determinante do processo de abertura das Escolas de Governo para a formação e o contato com o público externo.

O **Tópico 3.5** exhibe o conceito de administração parlamentar, situando-o em sua proximidade com o campo dos estudos organizacionais e dos estudos legislativos. O parlamento brasileiro é analisado em seu contexto histórico e em seu processo de modernização pós-redemocratização.

3.1 Conceito de Modernização e sua interface nas Organizações

Para que se compreenda o conceito de modernização adotado no presente estudo, se faz necessária a revisão teórica de alguns dos sentidos alcançados pelo termo no interior da literatura das ciências sociais e seu sentido no campo organizacional.

De acordo com Giddens (1991), “modernidade refere-se a estilo, costume de vida ou organização social que emergiram na Europa a partir do século XVII e que ulteriormente se tornaram mais ou menos mundiais em sua influência” (p.8). Conforme Bobbio (1986) estas transformações rápidas e profundas emergidas da Europa foram exportadas globalmente em um processo que recebeu o nome de modernização, e que passou a considerar não apenas os valores e técnicas europeias, mas a interação entre várias culturas e técnicas ao redor do globo.

Os elementos deste processo de modernização são retratados por Huntington (1998) como “*industrialización; urbanización; niveles cada vez mayores de alfabetización, educación, salud y movilización social; y estructuras ocupacionales más complejas y diversificadas*” (p.61). De acordo com Giddens (1991), conforme diferentes áreas do globo se conectam, ondas de transformação social são produzidas em todos os cantos do planeta; e isto, conforme Huntington (1998), “*(...) facilita la transmisión de técnicas, inventos y prácticas de una sociedad a otra con una rapidez y en una medida que eran imposibles en el mundo tradicional*” (p.62). Deste modo, Wahrlich (1974) consolida a ideia de modernização ao processo pelo qual sociedades com menor desenvolvimento buscam, por um processo de mudança, adquirir elementos reconhecidamente pertencentes às sociedades mais desenvolvidas.

Na linha da modernização econômica, apontada por Bobbio (1986), muitas destas mudanças em áreas diversas, como a agricultura e a indústria, foram possíveis graças à adoção e aplicação de novas ferramentas tecnológicas. Ao mesmo tempo, o emprego de tais ferramentas acarreta uma “*(...) pluralidade de reivindicações heterogêneas de conhecimento*” (GIDDENS, 1991, p.9). Portanto, no eixo central do processo de modernização, podem ser encontradas novas tecnologias atreladas aos novos conhecimentos necessários para bem empregá-las. Em sendo a tecnologia um elemento dinâmico, assume-se que modernização seja um processo contínuo (CAPOBIANCO, NASCIMENTO, 2013), por meio do qual sempre buscam-se novas ferramentas no processo de modernizar.

Tais estruturas do processo de modernização, segundo Vieira e Vieira (2004), quando

entram em contato com o âmbito das empresas, encontram como base norteadora a busca pelo lucro, traduzida em buscas por produtividade e competitividade; já na realidade das Organizações do Estado e de suas ações, produzem resultados sociais que se traduzem em ampliação da qualidade de vida, por meio de processos de desburocratização, ganhos de eficiência e agilidade.

Assim, o processo de modernização de uma organização, pública ou privada, passa pela ideia de mudança no interior da organização. Conforme Eisenstadt (1965) “(...) *internal transformation is especially critical because modernization requires not only a relatively stable new structure but one capable of adapting to continuously changing conditions and problems*” (p.659). Brito e Ribeiro (2002) apontam que a modernização é um processo desorganizado, de modo que a organização se depara com diversas incertezas sobre o caminho a seguir, e que as decisões tomadas possuem limitações de alcance e especificidades em cada contexto. Assim sendo, a ideia de modernização, em um contexto organizacional, é, antes de mais nada, um fenômeno que adquire um sentido próprio no interior de cada organização, segundo a capacidade de cada uma em tomar decisões e de se adaptarem. Agrega-se a isso, o apontamento de Giddens (1991) de que alguns formatos e desafios das organizações modernas não encontram correspondentes em períodos históricos precedentes, de modo que, muitas decisões precisam ser tomadas sob um padrão de ineditismo.

Neste sentido, o presente estudo considera o processo de modernização, no nível da organização, como a mudança ou transformação ocasionada pelo uso de novas técnicas e práticas, acompanhadas da adoção de novas tecnologias e de processos educacionais atrelados a estes contextos, com o objetivo de responder às mudanças contínuas vivenciadas pela organização em seu ambiente.

Pollitt e Bouckaert (1997) apresentam o conceito de trajetória como uma rota que alguém tenta seguir para chegar de um ponto inicial, denominado Alfa, a um lugar ou estado desejado, denominado Ômega. Deste modo, olhar a trajetória de uma instituição pressupõe a compreensão do ponto definido como seu estado original e da direção na qual ela se desenvolveu ao longo do tempo. Ao se pensar em análises de modernização, torna-se essencial compreender o que mudou e o que foi mantido ao longo da trajetória, bem como, ter um entendimento de como tais mudanças ocorreram. Cabe manter aqui o entendimento de Denhardt (2008) de que “*Organizations are indeed the products of individual human actions—actions with special meanings and significance to those who act*” (p.1). Portanto, a

análise da modernização organizacional não pode prescindir de um olhar para os indivíduos que compõem a organização.

A partir do conceito de trajetória, e inspirada no modelo de Pollitt e Bouckaert (1997), a modernização de uma organização pode ser analisada em termos de três estruturas: sentido (Por que modernizar?); substância (O que modernizar?); processo (Como modernizar?). Cada uma destas estruturas será analisada na sequência.

3.1.1 Construindo uma Agenda de Modernização

Por que uma organização adota processos ou estratégias de modernização? Uma resposta possível, advinda da literatura de ecologia organizacional (HANNAN, FREEMAN, 1977; MCKELVEY, ALDRICH, 1983), é que organizações se modernizam, ou se adaptam, para sobreviver. O ponto central desta perspectiva, conforme Sacomano Neto e Truzzi (2002), é a capacidade adaptativa da organização. Esta consideração encontra respaldo no apontamento de Wahrlich (1974) de que “a modernização administrativa atua e efetiva-se, necessariamente, num sistema aberto, em constante interação com o meio.” (p.68).

Segundo Hannan e Freeman (1977) “(...) *organizations are affected by their environments according to the ways in which managers or leaders formulate strategies, make decisions, and implement them*” (p.930). Neste sentido, as rápidas e profundas mudanças trazidas pelo processo de modernização no ambiente da organização despertam respostas internas dos gestores, e retratam a capacidade da organização em se adaptar. Conforme Sacomano Neto e Truzzi (2002) “as organizações que melhor se adaptarem ao ambiente são selecionadas e são destacadas, em contrapartida a aquelas que apresentam maior dificuldade de adaptação” (p.35).

Tal processo de destaque é essencial na abordagem de seleção natural, conforme apontam Mckelvey e Aldrich (1983), impactando a capacidade da organização em adquirir recursos. Neste caso, pode-se pensar no recurso financeiro como mais evidente, mas não o único: outros recursos como atração de pessoal qualificado, ou mesmo recursos políticos, conforme a abordagem de Dahl (2001), podem ser demandados dependendo da organização.

Assim, a perspectiva da ecologia organizacional permite contextualizar o processo de modernização da organização a partir das mudanças que ocorrem em seu ambiente, na busca por manter ou ampliar a capacidade de capturar recursos do meio. Contudo, faz-se necessária uma análise mais profunda dos processos de decisão interna para que se compreenda o

contexto de decisão dos gestores no interior da organização. Conforme Zahariadis (2007): “*Organizations or governments (...) where ambiguity is rampant are characterized by three general properties: fluid participation, problematic preferences, and unclear technology*” (p.67).

A participação fluida retrata a rotatividade dos tomadores de decisão no interior das organizações. Mesmo no caso das organizações públicas com uma burocracia estruturada, eventualmente alteram-se os cargos de direção, do mesmo modo que servidores podem passar em outros concursos públicos ou mesmo serem cedidos para projetos em outros órgãos ou níveis federativos.

As preferências problemáticas significam que nem sempre os interesses do tomador de decisão são claros ao realizar escolhas para a organização, não conseguindo, em muitos casos, dimensionar o impacto completo de suas decisões. E, por fim, a tecnologia, entendida como o processo operacional das organizações, é obscura. Isto ocorre sobretudo nas organizações públicas, quando não fica claro qual a organização responsável por determinada matéria, ocorrendo ambiguidades e paralelismos.

Nesta linha, adota-se a abordagem do modelo de múltiplos fluxos de Kingdon (2003) que estrutura a tomada de decisão, sobretudo em organizações públicas, pela convergência de três fluxos: O *Problem Stream*, que trata da caracterização de um problema; O *Policy Stream*, que é o conjunto de ideias e propostas para a solução do problema; e o *Political Stream*, que é o contexto político e administrativo para o desenvolvimento da resposta ao problema.

Kingdon (1994) estabelece três aspectos fundamentais para que um problema passe a ocupar espaço na agenda de decisão. O primeiro aspecto é a existência de indicadores capazes de apontar a magnitude da situação. Neste caso, indicadores atrelados ao contexto de modernização, tais como índice de alfabetização ou porcentagem do território com acesso à rede de água e esgoto, podem conduzir a atenção de uma organização pública para determinada região. O segundo aspecto são os eventos focalizados, tais como desastres, crises, experiências pessoais ou algo com poder simbólico capaz de chamar a atenção. Nesse sentido, registros midiáticos de cidadãos que esperam por horas para conseguir um atendimento em determinada repartição pública podem agir como reforço para apontar problemas na operação da organização. O terceiro aspecto é o *feedback* formal ou informal que os gestores recebem dos programas existentes. Desta forma, quando vários servidores começam a alegar o desconhecimento de uma nova tecnologia ou rotina de trabalho na

organização, eles estão reforçando um problema da organização.

De acordo com Zahariadis (2007), o *Policy Stream* atua como um caldeirão de ideias que competem pela aprovação dos gestores. Estas ideias emergem dos corpos de especialistas na área do problema apresentado. Tais ideias podem vir em distintas formas e passam por processos dinâmicos, em que as ideias podem ser aprimoradas, combinadas ou mesmo descartadas, antes de se tornarem ações concretas. Kingdon (1994) aponta o *Policy Stream* como um processo de seleção, análogo ao processo de seleção natural na biologia, em que após a análise e sistematização das ideias, elas se combinam em propostas de ação efetiva. No caso do processo de modernização das organizações, o *Policy Stream* permite compreender que existem diversas e distintas propostas sobre qual o caminho ideal para modernizar a organização, cabendo ao gestor o processo de sistematizar as ideias condizentes no plano de modernização efetiva.

Segundo Zahariadis (2007): “*The politics stream consists of three elements: the national mood, pressuregroup campaigns, and administrative or legislative turnover*” (p.73). O clima nacional é a noção de como a sociedade está, em determinado momento, compreendendo e opinando sobre determinadas questões relevantes, ou, de outro modo, é a opinião pública sobre determinados temas pertinentes. Sob este elemento, o conceito de modernização certamente encontra ecos na sociedade em temas como rapidez do atendimento e desburocratização de processos, entre outros. Os grupos de pressão afetam a arena política e buscam manter e desenvolver seus interesses na agenda. Conforme relata Kingdon (1994): “*Consensus is built in the political stream by bargaining more than by persuasion*” (p.107). Portanto, cabe ao gestor construir consenso entre os grupos de pressão por meio do processo de barganha de interesses. No contexto de modernização das organizações podem ser encontrados diversos grupos de pressão entre clientes, cidadãos, fornecedores, funcionários, dentre outros. Por fim, é preciso ainda que se considerem os momentos de mudança no governo ou na administração, o que talvez acarrete na mudança de pessoas-chave no processo de construção de uma ação ou serviço.

Em um dado momento do tempo, quando os três fluxos apresentados convergem, gera-se, segundo Zahariadis (2007), uma janela de oportunidade de curta duração, permitindo que os empreendedores políticos possam apresentar propostas ou chamar a atenção para problemas especiais (KINGDON, 1994). Os empreendedores políticos são, de acordo com Zahariadis (2007), mais do que defensores de uma solução específica, eles detêm poder e

conhecimento para iniciar a ação tão logo a janela se abra, antes que a oportunidade esteja perdida.

Neste sentido, o presente estudo compreende que uma organização adota uma agenda de modernização por uma combinação de três elementos interligados: 1. A existência de mudanças no ambiente da organização que ameacem sua capacidade de captar recursos deste ambiente; 2. Uma janela de oportunidade para a modernização, formada no interior da organização, a partir da convergência do *Problem Stream*, do *Policy Stream*, e do *Political Stream*; 3. A existência de empreendedores políticos dispostos a apresentar um plano de modernização da organização. Nestes casos, a organização iniciará seu processo de modernização, deixando sua situação inicial Alfa rumo a um Ômega estabelecido pelo empreendedor político durante a janela de oportunidade.

Cabe destacar que nem sempre o Ômega proposto para a organização será alcançado, pois mudanças podem ocorrer, e geralmente ocorrem, durante as fases seguintes na implementação do processo de modernização. Por ora, é importante que se compreendam quais os conteúdos que formam a proposta de modernização da organização, ou, de outra maneira, o que estará previsto no plano de modernização da organização. Este é o assunto do subtópico abaixo.

3.1.2 Formulando o Escopo da Modernização

O processo de formulação em políticas públicas consiste, com base em Souza (2006), na tradução das propostas em programas e ações capazes de produzir resultados no mundo real. Neste sentido, a formulação do processo de modernização da organização passa por uma resposta à pergunta: O que deve ser modernizado na organização? Pollitt e Bouckaert (1997) apresentam cinco componentes como resposta a esta questão. São eles: 1. Finanças; 2. Pessoal; 3. Organização; 4. Performance; 5. Transparência e Governo Aberto.

Na linha da modernização econômica apresentada por Bobbio (1986), compreende-se que a organização desenvolve ações de modernização financeira com o propósito de tornar-se mais racional e eficiente. Pollitt e Bouckaert (1997) retratam que a modernização financeira da organização ocorre com base em duas pressões externas particulares: A restrição ao crescimento de gastos e a busca pelo aumento da eficiência e eficácia do gasto. No caso das organizações privadas, a preocupação com a gestão estratégica de custos empresariais pode ser encontrada na literatura de *management* (JOHNSON e KAPLAN, 1991; HANSEN e

MOWEN, 2000), tendo como base o alinhamento dos custos às atividades e a geração de vantagens competitivas para as empresas, o que, por fim, se refere ao processo de assegurar e expandir lucros.

No caso das organizações públicas, o gasto realizado pode ser discutido em duas perspectivas. A primeira diz respeito à qualidade do gasto público (REZENDE, CUNHA, BEVILACQUA, 2010), entendendo que o recurso público pertence aos contribuintes, e que é dever do Poder Público gastar estes recursos no melhor interesse da sociedade. Sob este prisma, cada atividade, programa ou ação promovido por uma organização pública está sujeito às avaliações da qualidade do gasto público, seja pela sociedade ou pelos demais poderes (CGU, TCU, MPF, Congresso Nacional, entre outros). A segunda perspectiva é macroeconômica (PINILLA RODRIGUEZ, JIMENEZ AGUILERA, MONTERO GRANADOS, 2013), o volume de gastos do Governo causa impactos diretos na economia de um país. Assim, determinadas estratégias econômicas podem implicar em significativo racionamento dos gastos nas organizações públicas.

Neste sentido, um ambiente externo de ampliação da concorrência, no caso das empresas privadas, e de crescente demanda pela eficiência dos gastos públicos, no contexto das organizações públicas, tende a ser o primeiro elemento a impulsionar uma modernização financeira da organização. As ações nesta perspectiva podem incluir restrições de custo/orçamento por meio de cortes ou junções de áreas, equipes de pessoal ou programas, redesenhos operacionais buscando a melhoria da eficiência, além da ampliação do controle estratégico sobre a estrutura de gastos/custos na organização.

As decisões no campo da modernização financeira certamente influenciarão no processo de modernização do pessoal na organização. A modernização de pessoal está relacionada à adequação do capital humano que compõe a organização e aos novos contextos que advêm do processo de modernização. Pollitt e Bouckaert (1997) apresentam como exemplos de processos na área de gestão de pessoas, que podem ser modificados pelo processo de modernização: recrutamento, movimentação entre as áreas e cargos da organização, remuneração e estabilidade no emprego.

Na definição de Werther (1983) “recrutamento é o processo de encontrar e atrair candidatos capazes para solicitação de emprego” (p.143). Deste modo, o processo de recrutamento é a porta por meio da qual novas pessoas ingressam na organização. Neste sistema, trabalhadores antigos mudam de organização ou se aposentam, e novas pessoas

ingressam nos quadros funcionais. Segundo Kaufman (1971), este processo de troca de pessoal é essencial para a sobrevivência da organização, pois é pela convivência entre novos e antigos empregados que o conhecimento da organização é passado adiante e aprimorado. No caso das organizações públicas, conforme Domingues e Ladosky (2007), o modelo burocrático weberiano acarreta em um processo de recrutamento baseado em mérito, instituindo assim o concurso público; de modo que, “salvo se por meio de concurso público, está vedada a mudança de um para outro cargo, até mesmo se houver relação de carreira entre eles” (AZEVEDO e LOUREIRO, 2003, p.56). Por isso, uma questão central ao processo de modernização das organizações públicas é o estabelecimento de carreiras para o ingresso nos quadros da organização. Como exemplo prático, pode-se apontar a função de datilógrafo, carreira extinta da administração, mas que ainda possui servidores que tiveram seu ingresso por esta carreira. Ao mesmo tempo, a criação de uma nova organização pública exige a criação de novas carreiras compatíveis.

De acordo com Bovey e Hede (2001), em um contexto de mudança produzida pelo processo de modernização da organização, a mesma encontrará maior ou menor resistência dos empregados dependendo das percepções que estes tiverem sobre suas possibilidades de crescimento e desenvolvimento no novo modelo da organização. Deste modo, uma preocupação dos membros da organização diz respeito à possibilidade de promoção no interior da estrutura, uma discussão que pode ser acomodada sob a noção de carreira na organização. Chanlat (1995) apresenta cinco perspectivas para o conceito de carreira: A primeira é a do tipo burocrática, regulamentada e baseada na impessoalidade, na qual a posição que se ocupa entre os escalões da organização é o elemento central de interesse, e é a carreira típica do serviço público. A carreira profissional é também uma carreira vertical, semelhante à burocrática, mas seu elemento de interesse é o reconhecimento por sua especialização, como ocorre com alguns médicos, advogados, administradores ou professores, que desenvolvem maior lealdade a suas profissões do que às organizações nas quais estão. A carreira empreendedora é própria das pessoas que iniciam atividades individuais para ganhar seus recursos, tais como donos de pequenas empresas, consultores e artistas, fazendo com que o elemento principal desta carreira sejam as próprias conquistas do empreendedor. A quarta carreira é a sociopolítica, que apresenta como elemento central as relações pessoais, sendo o caso de empresas familiares e do modelo patrimonialista que predominava no Brasil antes da reforma burocrática. A última perspectiva é, justamente, o questionamento da ideia de

carreira, em uma compreensão de que, sobretudo nas organizações privadas, os novos empregados já pensam em uma perspectiva horizontal, passando por diversas organizações ao longo de suas vidas profissionais.

A discussão da remuneração dos membros da organização adquire proporções distintas entre as vertentes privadas e públicas. No campo das organizações privadas, não são poucos os trabalhos como o de Lobos (1975), que aponta a remuneração como um dos elementos de motivação no trabalho. No caso das organizações públicas, o debate centraliza-se na viabilidade da adoção de modelos de remuneração variável no serviço público, e de que modo estabelecê-los (GUIMARÃES, 2014).

Conforme apontado na discussão sobre carreiras na organização, a questão da estabilidade está cada vez menos presente nas organizações privadas. Contudo, nas organizações públicas, esta questão é essencial na gestão de pessoas. De acordo com Silva e Balassiano (2014): “o serviço público no Brasil se constituiu no porto seguro, em que, mesmo com poucas oportunidades de desenvolvimento e perspectivas de progresso profissional, era atrativo pela estabilidade em tempos de incerteza” (p.6). Deste modo, é crescente o número de candidatos participando de concursos públicos, tendo como principais elementos de motivação para o ingresso na carreira pública a remuneração e a estabilidade (PEREIRA, 2014).

A modernização do aspecto organizacional compreende, de acordo com Pollitt e Bouckaert (1997), quatro dimensões: A especialização; A coordenação; A centralização; A escala. Especialização diz respeito à quantidade de propósitos para os quais a organização deve existir. Neste sentido, explica Hall (2004) que organizações existem “para que as coisas sejam feitas” (p.4). Logo, uma organização pode ser criada para preparar sopões noturnos para moradores de rua, por exemplo; o processo de mudança ocorre quando, além de produzir os sopões noturnos, a organização passa a recolher doações de cobertores para o inverno; igualmente, a organização expandiu sua especialização. Do mesmo modo, o contexto de modernidade pode impelir uma empresa a ampliar sua base de negócios para entrar em novos mercados e pode levar uma organização pública a encontrar novos propósitos que justifiquem sua existência.

Centralização é um processo que pode ser entendido, na perspectiva de Hage (1980), como o grau de participação dos grupos da organização nas decisões estratégicas. Assim, Hall (2004) apresenta o seguinte questionamento: “Quem ou que departamento possui o direito de

tomar que tipos de decisão e quando elas podem ser especificamente detalhadas?” (p.71). Assim, ao longo do processo de modernização, grupos ou estruturas podem ganhar ou perder autonomia em torno de temas estratégicos da organização.

Escala diz respeito ao tamanho ótimo da organização (POLLITT e BOUCKAERT, 1997). Conforme Hall (2004), quatro componentes devem ser utilizados na determinação do tamanho da organização:

- **A capacidade física da organização:** O tamanho ou a quantidade de estrutura física da qual a organização dispõe.
- **A quantidade de pessoas na organização:** O número de membros (servidores, empregados, fiéis, filiados ou outros) que a organização possui.
- **Os resultados ou insumos da organização:** O número de atendimentos, de produtos produzidos, ou de outras operações realizadas pela organização.
- **Os recursos financeiros disponíveis para a organização:** Os recursos que estão disponíveis para investimento pela organização.

Assim, o processo de modernização pode fazer com que a organização cresça ou diminua seu tamanho.

Performance diz respeito aos resultados que a organização conseguiu entregar aos seus públicos ao longo de dado período de tempo. De acordo com Bouckaert (1997), a análise da performance de uma organização tem se desenvolvido em dois aspectos principais: Primeiro, tem se tornado mais extensiva, de modo que já não se analisam apenas os produtos ou serviços finais da organização, mas são avaliados seus processos internos, inclusive de gestão; Segundo, se torna cada vez mais externo, ao passo que os grupos de pressão se intensificam, os processos de controle não são mais realizados apenas internamente pela organização. Deste modo, os processos de modernização devem não apenas buscar a melhoria da performance organizacional, mas desenvolver formas de mensurá-la e acompanhá-la.

Transparência e Governo Aberto são um desdobramento do elemento anterior. Ao passo que se expande a pressão por controle externo das organizações, mais os grupos de interesse buscam formas de acompanhar a atuação das organizações. Embora tais demandas se verifiquem para as organizações privadas, tal como nas áreas de auditoria externa, é sobre as organizações públicas que recaem as maiores demandas por transparência, principalmente pelo princípio do gasto ser público, conforme discutido anteriormente. Nesta linha, o processo

de modernização das organizações públicas tende a passar por uma ampliação de sua transparência e facilitação do acesso dos cidadãos ao que ocorre no interior destas organizações.

Cabe ressaltar que os elementos que caracterizam a formulação do escopo da modernização, embora apresentados separadamente, foram feitos desta maneira apenas para efeito de retratação didática de cada um deles. Na prática, tais elementos serão tomados em conjunto no processo de modernização, de modo que a modificação de um deles poderá produzir efeitos em alguns dos demais aspectos. Neste sentido, o conjunto de ideias para modernização da organização se apresentam ao tomador de decisão como uma vitrine, ou *garbage can*, na abordagem de Cohen, March e Olsen (1972), da qual deverá emergir a proposta a ser implementada, tema do próximo subtópico.

3.1.3 Implementando a Modernização

A análise de uma agenda de implementação deve considerar, conforme Pollitt e Bouckaert (1997), três aspectos: 1. Como se posiciona o processo de modernização em um intervalo entre *top-down* e *bottom-up*; 2. A extensão em que o processo de modernização gerou novas estruturas na organização; 3. A intensidade da modernização, que reflete o modo cooperativo ou conflitivo por meio da qual ela foi implementada.

O processo de implementação da modernização no sentido *top-down* pode ser apresentado conforme a consideração de Ryan *et al* (2008):

In top-down change, senior executives generally conceive, plan and direct implementation. Middle management is responsible for the detailed coordination and internal management of change, while non-managerial employees are vital with respect to embedding change, even though they generally have little to say in the decision-making process. Top-down change is thought to be particularly appropriate when the change is strategically important and entails large departures from present organizational forms and functions (p.27)

Assim, processos de modernização considerados estratégicos podem ser encabeçados e dirigidos diretamente pelos gestores, de modo a garantir que as mudanças ocorram nas áreas devidas da organização. Nestas situações, indicam Lordêlo e Dazzani (2009) que o formulador da modernização deve buscar o maior controle possível sobre o processo, e que o insucesso da etapa de implementação indica que algo não foi bem executado ou entendido.

O processo de *bottom-up* ocorre no sentido oposto ao apresentado: conforme Ryan *et al* (2008), ele ocorre quando a autoridade da tomada de decisão é delegada dos gestores aos

demais membros da organização. De acordo com Lordêlo e Dazzani (2009):

O enfoque *bottom-up* (...) entende a implementação como um processo caracterizado por um estado de tensão entre aqueles interessados em colocar a política em ação e aqueles que serão afetados por ela. A implementação, do mesmo modo que a formulação, é um processo caracterizado por intensa negociação entre as partes interessadas e, por isso mesmo, o controle não está totalmente nas mãos do formulador, nem totalmente nas mãos do implementador. Neste caso, o insucesso na implementação da política significa incapacidade de negociação durante o processo. (p.73)

Cabe destacar que os processos de modernização não podem ser tipificados sob a classificação exclusiva de serem *top-down* ou *bottom-up*; estas tipificações cumprem muito mais uma função teórica de apontar as características dos extremos, para que se possa analisar o quanto a implementação em determinada organização tenha ocorrido pela força e controle de um gestor ou o quanto a mesma tenha sido um movimento articulado dos membros da organização.

O segundo aspecto apontado por Pollitt e Bouckaert (1997) é o surgimento de novas estruturas na organização. Desta maneira, novos departamentos, áreas, grupos de trabalho, entre outros, podem emergir do processo de modernização. No limite, os autores apontam que toda a organização pode ter sua estrutura redesenhada dentro do processo de modernização. Já o último aspecto retrata os efeitos da trajetória do processo de modernização. Processos conflituos podem gerar barreiras e resistências na implementação da modernização. Por outro lado, um processo cooperativo pode, como aponta Kingdon (1994), gerar a necessidade de barganha entre diversas áreas ou atores da organização, o que pode consumir tempo e outros recursos.

Nesta etapa da revisão teórica, o presente estudo estabeleceu uma relação entre a ideia de modernização e o contexto das organizações, buscando apresentar o modo como tal tema entra na agenda da organização, como tal processo é formulado e quais os aspectos essenciais para uma análise de sua implementação. No próximo tópico será analisada a trajetória da educação corporativa, demonstrando seu desenvolvimento no interior das organizações.

3.2 Trajetória da Educação Corporativa

Na definição de Éboli (2004) “educação diz respeito à influência intencional e sistemática sobre o ser humano, com o propósito de formá-lo e desenvolvê-lo em uma

sociedade, a fim de conservar e transmitir a existência coletiva” (p. 32). Assim sendo, é possível compreender que a educação possui um caráter social, na medida em que o indivíduo é formado dentro de uma sociedade e para a mesma. Contudo, conforme a sociedade e suas realizações tornam-se mais complexas, igualmente se amplia o escopo do processo educacional, como aponta Schwartzman (1996) que “as atividades econômicas, sociais, culturais e quaisquer outras atividades humanas tornaram-se dependentes de um enorme volume de conhecimento e informação” (p.4). Logo, a aquisição e o gerenciamento do conhecimento e da informação tornaram-se pontos fundamentais do processo educativo.

Rodriguez e Dahlman (2008), em relatório do Banco Mundial sobre a competitividade no Brasil, indicam a educação como fator chave para a inovação como estratégia competitiva. Sob este pensamento, a educação deixa de ser apenas uma obrigação do Estado para tornar-se uma ferramenta estratégica, não apenas para o Governo, mas para quaisquer instituições que estabeleçam a inovação como parte de sua estratégia de sobrevivência organizacional. Contudo, a escola, referência tradicional dos processos educacionais, com o desenvolvimento da sociedade, deixa, conforme Brunner (2001), de possuir o estrito monopólio do conhecimento e das práticas de ensino, passando a conviver com formas complementares de produção e disseminação de conhecimentos e informações.

Um exemplo de forma complementar de produção e disseminação do conhecimento pode ser encontrado na figura da empresa. De acordo com Marcondes e Paiva (2001):

A empresa passou a ser uma escola profissional dentro dos seus limites de espaço físico e estrutural e, em vários casos com efetivação de contratos com terceiros, com o objetivo de formar empregados que possam, no dia a dia, aplicar melhores práticas de trabalho e novos conhecimentos às atividades empresariais (p.5).

Nesta mesma linha, ao relacionar a educação ao desempenho profissional no mercado de trabalho, Brunner (2001) indica que:

(...) las personas necesitan ahora formarse para unas trayectorias laborales inestables y, seguidamente, con probable rotación no sólo entre puestos si no a veces incluso de tipo de ocupación y de sector de la economía (...). El contenido de trabajo de las ocupaciones está cambiando rápidamente em muchos casos, generándose nuevas demandas de competencias, destrezas y conocimientos (p.14).

Neste cenário de rápidas mudanças e amplas demandas por conhecimento especializado, é fácil conceber a proximidade entre a educação e o mundo empresarial,

culminando nas estruturas e ofertas de educação corporativa. No entanto, a gênese de tais processos encontra-se atrelada aos processos da administração taylorista.

Na abordagem taylorista, conforme Razza et al (2010), “o treinamento era importante, pois com instruções sistemáticas e adequadas à cada função seria possível fazer o funcionário produzir mais e com maior qualidade” (p.42). Neste contexto industrial, Éboli (2004) expressa que a execução do trabalho podia ser separada de sua concepção teórica, dado o ambiente de baixa mudança organizacional e relativa estabilidade do ambiente externo. Assim, bastava à empresa que o funcionário fosse o mais eficiente possível e os resultados seriam alcançados. Pinto (2012) retrata que sob o contexto taylorista, tornava-se desnecessário para a organização buscar empregados qualificados, pois os processos de treinamento eram curtos e voltados à atividade restrita que o empregado iria desempenhar, permitindo a rotatividade de trabalhadores sem efeitos nocivos à operação da organização.

Herdeiras diretas de tal visão, se originam, conforme Éboli, (2004) as áreas de Treinamento & Desenvolvimento no interior das empresas, com o objetivo de “desenvolver habilidades específicas, enfatizando necessidades individuais e sempre dentro de um escopo tático-operacional” (p. 37). Estas áreas nascem guardando profunda relação com o alcance dos objetivos da organização, segundo expressa (2007):

As ações de capacitação sempre tiveram como objetivo o alcance de resultados organizacionais, por meio da qualificação da mão de obra, seja para a efetivação do trabalho rigorosamente prescrito (dentro da administração científica nos primórdios do século XX) seja para o desenvolvimento dos trabalhadores (após a Segunda Guerra Mundial e até os dias de hoje) (p.160).

Na abordagem de Bastos (1991) são apresentadas quatro ondas que demonstram os avanços em T&D; o uso do modelo de onda demonstra a impossibilidade de uma demarcação temporal específica da cada período, de modo que cada nova onda passa a se sobrepor de modo a engolir a onda anterior. As quatro ondas propostas pelo autor são as seguintes:

- **1ª Onda:** Treinamento para o trabalho (entre os anos 50 e 70): O treinamento consistia no desenvolvimento de habilidades profissionais e estava atrelado ao aumento da produtividade, sobretudo na indústria.
- **2ª Onda:** Treinamento de Gerência e Supervisão (entre os anos 60 e 80): Com o avanço da tecnologia, a função de administrar a força de trabalho ganha relevância, de modo que temas como liderança e motivação entram nas ações de capacitação. Dois

pontos fundamentais desta onda são a criação de departamentos de treinamento no interior das empresas e a ampliação de consultorias externas especializadas em treinamento.

- **3ª Onda:** Desenvolvimento Organizacional e tecnologia do desempenho (entre os anos 70 e 90): Esta onda é marcada pela adoção de tecnologias no processo educacional, e pelo gradativo deslocamento do treinamento da base operacional pela linha estratégica. Neste momento, avançam os processos de educação à distância (vídeos, computadores, correspondência e outros) e de autoestudo.
- **4ª Onda:** Informação, Conhecimento e Sabedoria (dos anos 80 até a fase atual): A chave desta onda encontra-se no processo de “aprender a aprender” e sua continuidade. Deste modo, os departamentos voltados ao treinamento começam a desaparecer e dar lugar a novas estruturas, voltadas ao desenvolvimento do pensamento criativo e tomada de decisão, além de deslocar a análise de uma visão de eficiência dos treinamentos para um questionamento de sua eficácia, ou seja, da possibilidade de atendimento aos objetivos organizacionais.

No caso brasileiro, indica Bianchi (2008), que o desenvolvimento da Educação Corporativa se deu impulsionado, particularmente, por duas forças: Por um lado se verifica uma precariedade advinda da educação tradicional, e, por outro, uma ampliação da competitividade que gradativamente alcança escalas cada vez mais globais, gerando a necessidade de pessoas com conhecimentos diversificados no interior da organização. Neste sentido, as indústrias nacionais viveram o contexto da educação taylorista da primeira onda, na primeira metade do século XX, em que não era necessária qualificação profissional para o emprego de uma pessoa na linha de produção de uma grande indústria.

Já na segunda onda, impulsionada pela ampliação da concorrência e o surgimento de novas tecnologias, os supervisores e outros gestores da organização passaram a ser o público direto das ações de T&D. Na linha de Castro e Eboli (2013), este processo de transição da primeira onda, voltada para a operação, para as ondas seguintes, que foram direcionando o treinamento para o nível estratégico, levou à mudança da nomenclatura dos Centros de Treinamento para as Universidades Corporativas, de modo a criar estruturas atraentes para o corpo executivo das organizações.

De acordo com Meister (1999), cinco forças advindas da modernidade, dão sustentação ao processo de criação e disseminação das Universidades Corporativas; são eles:

- **A Organização Enxuta e Flexível:** Uma organização capaz de responder rapidamente ao ambiente em constante mudança e ao crescimento da concorrência.
- **O Advento da Economia do Conhecimento:** Na qual o conhecimento passa, cada vez mais, a ser um ativo importante a ser gerido como diferencial dentro da organização. Na consideração de Bianchi (2008): “(...) a economia do conhecimento vem requisitando dos trabalhadores novos conhecimentos, que, em pouco tempo, tornar-se-ão obsoletos, daí a necessidade de um aprendizado contínuo” (p.75).
- **A Redução da Validade do Conhecimento:** De modo que o que se sabe hoje pode se tornar ultrapassado com muita rapidez.
- **Novos formatos da Empregabilidade:** Maior rotatividade entre diferentes empresas em substituição à ideia do emprego para a vida toda.
- **A perspectiva da Educação Global:** Cada vez se demanda mais o pensamento com visão global e perspectiva internacional para o desenvolvimento dos negócios.

Deste modo, novos contextos emergidos da modernidade levaram as empresas a buscar novas estruturas para o desenvolvimento da educação no contexto empresarial. Conforme Antonello (2006): “Concepções mais contemporâneas tendem a enfatizar menos a informação ou aquisição de habilidades e transferem o seu olhar para o desenvolvimento de novos e modernos processos cognitivos junto à aquisição de competências” (p.216). Assim, a ideia de Universidade Corporativa vem atrelada à concepção de competências no interior da organização. Conforme Éboli (2004): “Se o conceito de competências é incorporado e assimilado como um princípio organizacional, a empresa tende a contratar por competência, a remunerar por competência, a avaliar por competência, etc” (p.48). Caso esta mudança não alcance a organização como um todo, a Universidade Corporativa corre o risco, conforme aponta a pesquisa de Marcondes e Paiva (2001), de se tornar meros departamentos de T&D revisitados, apresentando as mesmas práticas de treinamento tradicionais dentro de um discurso de modernidade. Cabe destacar ainda, conforme Castro e Éboli (2013), que Universidades Corporativas não são de fato Universidades sob o ponto de vista conceitual ou legal, por isso, não estão enquadradas em regulamentações, tais como as do Ministério da Educação, e possuem liberdade no desenho e estruturação de suas ofertas de treinamento.

Diante de tal situação, as formas de educação corporativa podem ocorrer de distintos modos no interior das organizações. Petrucci, Brito e Santos (1995) apresentam uma classificação destas ofertas em três estruturas: 1. Formação: visa formação de quadros de nível superior na organização com capacidades crítica e analítica para promoverem mudanças na organização. No caso das ofertas de Universidades Corporativas, estas formações devem corresponder à aquisição e ao desenvolvimento de competências gerenciais; 2. Capacitação: direcionada aos quadros de qualquer nível da organização, buscando transmitir conhecimentos e técnicas para o desempenho mais eficiente das atividades e alinhamento aos objetivos da organização; 3. Treinamento: cursos de curta duração que visam transmitir técnicas e instrumentos delimitados que possam ser aplicados rapidamente no cotidiano da organização; podem estar ligados às bases tayloristas, centradas nas atividades específicas, ou desenvolver técnicas de liderança para funções de supervisão.

Uma vez descrito o processo de avanço que conecta os treinamentos do período taylorista aos Centros de Treinamento e, posteriormente, às Universidades Corporativas, é preciso que se evidencie que o gestor das ofertas de treinamento, independente da estrutura adotada pela organização para tal fim, dispõe de um conjunto de formas distintas por meio das quais os treinamentos podem ser realizados. Moscardini e Klein (2014) apresentam uma tabela com a consolidação das estratégias de educação corporativa apontadas pela literatura. A tabela é apresentada abaixo.

Tabela1: Estratégias de Educação Corporativa segundo Moscardini e Klein (2015)

Estratégias	Definição	Como ocorre	Referências
Autoinstrução	Aprendizagem autodirigida. O indivíduo, através de sua maturidade, busca o conhecimento necessário.	O indivíduo recebe conteúdos escritos ou por meio eletrônico para estudar, onde e como lhe for mais adequado.	Fulmer e Gibbs (1998); Pacheco, Scofano, Beckert e Souza (2009); Antonello e Godoy (2011).
Aulas expositivas	Os indivíduos aprendem em um ambiente fixo, como sala de aula ou de treinamento, mediados por um instrutor ou professor.	Representa uma atividade educacional formal, em que há uma programação, local e conteúdo predefinidos.	Pacheco <i>et al.</i> (2009); Antonello e Godoy (2011).
Debates	Tipo de estratégia que permite a discussão e a reflexão coletiva.	Seminários, congressos, simpósios, discussão de leituras. Através da linguagem e do convívio é possível absorver e interpretar o conhecimento.	Meister (1999); Pacheco <i>et al.</i> (2009); Antonello e Godoy (2011).
Aprendizagem baseada em problemas	Envolve a resolução de problemas identificados no contexto dos próprios aprendizes, relacionados às suas atividades na organização.	A partir da identificação do problema central, busca-se compreender suas causas e efeitos, e identificar meios para resolução, com diversas fontes de informação.	Pacheco <i>et al.</i> (2009); Antonello e Godoy (2011); Milhem, Abushamsieh e Aróstegui (2014).
Benchmarking	Visa à observação e análise de práticas de outras pessoas ou organizações, com o objetivo de aprendizado e adequação às necessidades da organização.	Para aplicação desta estratégia é preciso ter um diagnóstico interno e um roteiro com os itens que devem ser observados.	Fulmer e Gibbs (1998); Pacheco <i>et al.</i> (2009).
Job rotation	É uma prática que permite aos indivíduos exercerem atividades diferentes dentro da organização, adquirindo uma visão sistêmica dos processos.	O indivíduo é retirado de sua rotina de trabalho, e conhece outros ambientes e atividades, o que estimula a empatia e reflexão.	Rebello e Gomes (2008); Pacheco <i>et al.</i> (2009); Antonello e Godoy (2011).

Estratégias	Definição	Como ocorre	Referências
Estudo de Caso	Refere-se à análise de fatos e proposta de soluções aos problemas apresentados.	Pressupõe a análise de casos práticos de dentro ou de fora da empresa. É uma prática que pode ocorrer em grupo ou de forma individual.	Pacheco <i>et al.</i> (2009); Antonello e Godoy (2011).
Dramatização	Representação de uma determinada situação ou fato.	Representação baseada em situações reais.	Meister (1999); Pacheco <i>et al.</i> (2009).
Workshop ou Oficinas de trabalho	Envolve sessões de aprendizagem prática, por meio de ações e geração de produtos concretos ao final das atividades.	Evento conduzido por uma ou mais pessoas, com o objetivo de unir teoria e prática. É uma forma de materializar o conhecimento gerado entre os indivíduos (há sempre um trabalho prático).	Pacheco <i>et al.</i> (2009); Antonello e Godoy (2011).
Participação em Projetos	Trata-se de um aprendizado vivenciado na prática, no qual o profissional tem uma meta específica a ser atingida ao final de um projeto.	O indivíduo conta com um profissional para orientar a condução das atividades, proporcionando <i>feedbacks</i> constantes.	Pacheco <i>et al.</i> (2009).
Jogos	Envolvem atividades lúdicas que podem ser tanto competitivas quanto colaborativas.	Jogos pressupõem a existência de atividades que envolvam ações, com regras e objetivos claros a serem atingidos.	Pacheco <i>et al.</i> (2009); Milhem <i>et al.</i> (2014)
Comunidades de Prática	São grupos de pessoas que compartilham o mesmo interesse por alguma coisa que praticam.	As pessoas compartilham suas experiências (de forma presencial ou virtual), por meio da narração de suas experiências prévias e contos de trabalho, colaborando na resolução de problemas comuns.	Brown e Duguid (1991); Wenger (2008); Nagy e Burch (2009); Antonello e Godoy (2011)
Coaching	Envolve o acompanhamento do indivíduo por um profissional capacitado.	O foco é o desenvolvimento através de diálogos, questões que incentivem o indivíduo a pensar em suas ações e em seu desenvolvimento. Pode ser conduzido por executivos, consultores internos ou externos.	Pacheco <i>et al.</i> (2009)
Mentoring	Um indivíduo mais experiente orienta outro para a formação de um cargo futuro ou para aprimoramento no cargo atual.	Pode ser realizado por executivo ou pessoa que tem conhecimento em uma determinada atividade ou tem habilidade para orientar comportamentos.	Weinberg e Lankau (2010); Milhem <i>et al.</i> (2014)

Fonte: Moscardini e Klein (2015;p.87-88)

Com isso, as diversas estratégias de treinamento se apresentam em um modelo de *trash can*, permitindo aos gestores dos programas de treinamento a seleção das melhores

estratégias a serem adotadas de acordo com os objetivos e interesses da organização. Este arcabouço é importante para que se compreenda que a educação corporativa, aconteça ela em um Centro de Treinamento ou em uma Universidade Corporativa, não precisa se ater, exclusivamente, ao modelo de sala de aula, com aulas expositivas, podendo lançar mão de outras estratégias conforme a oportunidade.

Uma vez exposto este referencial da educação corporativa e das estratégias existentes para seu desenvolvimento na organização, cabe, agora, dirigir o olhar para a realidade da educação corporativa no contexto do Poder Público. Nesta linha, o próximo tópico analisa as mudanças na concepção do treinamento do servidor público no contexto das reformas da administração.

3.3 A profissionalização dos Servidores

Max Weber (1947) expressa que: “*An organization is a system of continuous purposive activity of a specified kind*” (p.151). Entre os modelos de organização expressos pelo autor, o modelo de tipo ideal racional/legal estabelece as bases do modelo tradicional burocrático que caracteriza a velha Administração Pública. Pollitt e Bouckaert (1997) apontam as características deste modelo: Esferas de competência; Hierarquia; Distinções entre as regras e a propriedade no campo público e privado; Especialização dos membros da organização; Carreiras de dedicação exclusiva; Gestão baseada em regras. Este processo de burocratização das organizações foi uma consequência do processo de modernidade industrial (CARDOSO JÚNIOR, 2014).

No contexto do Estado moderno, Weber (1999) expressa a profunda dependência deste em relação às organizações de funcionários extremamente treinados no campo técnico e legal. Estes funcionários, que no interior das organizações públicas foram referenciados como burocratas, são pessoas que, segundo Downs (1967): 1. Trabalham em grandes organizações; 2. Recebem um pagamento que constitui a maior parte de seus rendimentos; 3. Podem ser promovidos com base em suas performances individuais; 4. Produzem resultados (*outputs*) que não podem ser avaliados no mercado. Portanto, conforme Dussauge Laguna (2009), as organizações burocráticas, estruturadas por meio de leis e regras, apresentam funções claramente delimitadas para seus membros, e os seleciona de acordo com processos impessoais vinculados à qualificação e ao mérito. Neste contexto, cada membro da

organização domina um pequeno conjunto de atividades e informações que formam os processos operacionais da organização, de modo que, para Downs (1967), ninguém possui o conhecimento completo sobre o que ocorre na organização burocrática.

Neste contexto de administração burocrática, Weber (1999) aponta algumas características: 1. O cargo é profissão: gerando um “dever de fidelidade ao cargo”, gerando uma impessoalidade na estrutura hierárquica. Deste modo, o servidor público ocupante de um cargo não é um servidor pessoal de seu superior, sendo as previsões legais do desempenho de sua função seu principal compromisso; 2. O funcionário goza de uma “estima social estatal” perante a sociedade, com previsões de punição por desacato, ofensa, entre outros; 3. O funcionário não é eleito, mas é nomeado por uma instância superior da hierarquia com base em um processo técnico; 4. Há uma imagem de vitalidade no cargo pautada em garantias jurídicas que visam evitar afastamentos e transferências baseadas no interesse particular do superior; 5. A existência de uma remuneração na forma de um salário que tende a ser fixo e baseado na função ocupada, não no rendimento; 6. Há uma carreira que liga os cargos inferiores aos superiores, e a mesma é percorrida em função do tempo de casa e das qualificações apresentadas.

Assim, Faria e Meneghetti (2011) afirmam que o treinamento especializado cumpre função essencial neste modelo, pois é por meio dele que o cargo se torna profissão, pela aprendizagem das atividades e tarefas; outrossim, é por meio do treinamento que as carreiras podem ser estruturadas, especificando o que cada pessoa deve saber em cada posição na organização.

3.3.1 Experiências Internacionais de Profissionalização dos Servidores

No final dos anos setenta, segundo aponta Dussauge Laguna (2009), um quadro de crises fiscais, econômicas e políticas começou a impulsionar um cenário de reformas administrativas em diversos países, tais como Nova Zelândia, Austrália e Reino Unido. Pollitt e Bouckaert (1997) acrescentam que, na década de oitenta, os feitos da Primeira Ministra britânica, Margaret Thatcher, e do Presidente americano, Ronald Reagan, favoreceram a formação de um pensamento de reforma administrativa do setor público pautada em elementos da administração privada. O conjunto destes conceitos que buscavam soluções das organizações privadas para responder aos problemas das organizações públicas recebeu o nome de *New Public Management* (NPM).

Borins (1998) retrata os cinco aspectos que compõem o escopo da reforma administrativa baseada no NPM: 1. Governos devem prover serviços de qualidade avaliados pelos cidadãos; 2. Autonomia dos servidores públicos, principalmente daqueles nas Agências de Controle; 3. As avaliações devem ser realizadas pela performance a partir dos objetivos da organização; 4. Recursos humanos e tecnológicos devem estar disponíveis para os gestores; 5. A assimilação de sistemas de concorrência no interior da organização.

Tal doutrina podia, segundo Hood (1991), ser facilmente universalizada sob duas formas principais: Portabilidade e difusão, que é a aplicação da doutrina do NPM para resolver problemas de gestão em diferentes contextos e organizações; e Neutralidade Política, sendo a doutrina do NPM apolítica, tendo em vista que diferentes prioridades políticas podem ser acomodadas às ferramentas de gestão do sistema. Desta forma, conforme Dussauge Laguna (2009):

(...) diversos gobiernos habían comenzado a implementar reformas, como la transferencia de prácticas gerenciales del sector privado al sector público, el uso de mecanismos de control orientados a resultados y, en general, reformas que prestaban mayor atención a valores administrativos, como la eficiencia y la eficacia (p.443).

Contudo, o processo de difusão do NPM não foi desprovido de críticas. Para Henderson (2005), o NPM foi “(...) *strongly criticized for its neglect of the truly public dimensions of government such as democratic and constitutional values*” (p.272). Neste sentido, Pollitt e Bouckaert (1997) apontam quatro países que compõem o “*core NPM states*”, sendo eles: Austrália, Nova Zelândia, Reino Unido e Estados Unidos. Contudo, os autores apresentam outro modelo doutrinário denominado Neo-Weberian State (NWS), indicado para explicar as reformas do centro europeu, em países como França, Bélgica e Alemanha.

Lynn (2008) expressa que o elemento novo acrescido ao modelo Weberiano inicial é a necessidade do cidadão, atuando como uma orientação externa das organizações, agregando elementos democráticos ao modelo de reforma. Conforme Pollitt e Bouckaert (1997), a doutrina do NWS apresenta os seguintes elementos: 1. Conduzir a orientação da organização das leis e regras para as necessidades do cidadão; 2. Suplementar a atividade pública com a participação e representação dos cidadãos; 3. Orientar a organização para sua performance, buscando os resultados obtidos na gestão dos recursos; 4. Uma profissionalização do serviço público para que o servidor seja orientado pelas necessidades do cidadão.

Deste modo, para que se compreenda o processo de profissionalização dos servidores segundo duas das grandes correntes doutrinárias das reformas administrativas: NPM e NWS, optou-se por uma análise mais detalhada da literatura sobre a reforma administrativa nestes países e suas consequências para a formação do servidor. Assim, se procede a análise de três países vinculados à doutrina do NPM: Nova Zelândia, Estados Unidos e Reino Unido; dois países ligados ao NWS: França e Alemanha; dois países da América Latina: México e Argentina; e uma análise aprofundada do caso Brasil.

3.3.1.1 Nova Zelândia: *The Australia and New Zealand School of Government (ANZSOG)*

De acordo com Carvalho (1997), no século XIX, a Nova Zelândia implantou um modelo administrativo burocrático baseado nos princípios weberianos como contraponto aos princípios do período colonial. Este modelo seguiu estável até as crises econômicas da década de 70, período no qual o poder público neozelandês passou a conviver com déficits orçamentários e crescentes endividamentos que levaram à progressiva desvalorização da moeda local. Neste cenário se configurou o contexto para as reformas administrativas.

Conforme Camargo (2002):

As reformas administrativas introduzidas no período de 1984 a 1994 na Nova Zelândia, que transportaram as atividades comerciais do campo institucional para empresas estatais, mais tarde privatizadas, ficaram conhecidas pela agressividade e rapidez com que foram implantadas, propiciando ao país passar do pior desempenho dentre os integrantes da OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico –, para a condição de uma das economias com crescimento mais acelerado, apresentando uma das maiores taxas de geração de empregos (p.11).

A visão do NPM que guiou as reformas neozelandesas gerou um conjunto de propostas de gestão que foram empregadas ao longo do processo de reforma. Pollitt e Bouckaert (1997) apresentam tais ideias: 1. Preferência pelo setor privado para desenvolvimento de funções comerciais; 2. Preferência por organizações não departamentalizadas para implementação de políticas públicas; 3. Preferência por organizações pequenas; 4. Preferência por organizações com um único propósito ou sentido; 5. Separação entre política e operações; 6. Separação entre operações e regulamentação; e Separação de recursos específicos para controladoria e auditoria; 7. Descentralização sempre que possível.

Na área de recursos humanos, Carvalho (1997) expressa que, antes das reformas dos

anos 80, não havia um sistema neozelandês para o acompanhamento da performance dos servidores, de modo que os altos cargos da administração eram selecionados a partir de uma lista de servidores com maior tempo de casa.

Apenas em 2002, a Nova Zelândia estabelece, conjuntamente com a Austrália, uma iniciativa inovadora de escola de governo, congregando os Governos Nacionais de ambos os países, Governos locais e Universidades, cria-se a *Australian and New Zealand School of Government* (ANZSOG).

Conforme Jesus e Mourão (2012), a ANZSOG possui muitos *campi*, que permitem a oferta de cursos em várias localidades e para vários servidores. Os cursos são desenhados para formar os novos líderes do setor público, com ofertas de pós-graduação e pesquisa. Embora com um reduzido quadro de funcionários da escola, seus efeitos são potencializados por congregar professores e pesquisadores de dez Universidades que compõem a estrutura da ANZSOG.

3.3.1.2 Estados Unidos da América: *John Kennedy School of Government — Harvard University*

Conforme Pollitt e Bouckaert (1997), os Estados Unidos da América são caracterizados por sua orientação de negócios e cultura do livre empreendedorismo, colaborando para que conceitos administrativos do setor privado adentrassem no setor público.

Na década de 70, como aponta Abrucio (1997), o mundo econômico viveu as duas grandes crises do petróleo, enfrentando um período recessivo na década de 80 que conduzia os Estados Unidos a uma grave recessão fiscal. Neste momento, contribuintes se revoltavam contra a cobrança de mais tributos sem uma contrapartida proporcional na melhoria dos serviços públicos que eram disponibilizados.

Assim, Pollitt e Bouckaert (1997) expressam o entusiasmo com que temas da gestão apareceram como soluções para as organizações públicas, com ferramentas como gestão por objetivos, *downsizing*, Gestão da Qualidade, Reengenharia, entre outros. O tema da administração no interior da administração pública americana não é propriamente novo. Woodrow Wilson apresenta em seu artigo original de 1887:

A Administração é a mais evidente parte do Governo; é o Governo em ação; é o

executivo, operante, o mais visível aspecto do Govêrno, e, naturalmente, é tão antigo quanto o próprio Govêmo. É o Govêrno em ação, e seria natural esperar-se que o Govêrno em ação tivesse prendido a atenção e provocado o exame minucioso dos escritores de Política, muito cedo, na história do pensamento sistemático (WILSON, 2005, p.350)

Contudo, conforme Abrucio (1997), foi ao final da década de 80 que se espalhou pelos Estados Unidos um sentimento antiburocrático que abriu as portas ao avanço do modelo gerencial. Nos anos 90, o decálogo de princípios administrativos de David Osborne e Ted Gaebler (1992) influenciaria a agenda modernizadora dos Estados Unidos e de diversos fóruns mundiais; os princípios expostos pelos autores são: 1. Governo catalisador: Os governos não devem implementar políticas públicas sozinhos, e sim guiar os agentes sociais na solução de problemas coletivos; 2. Governo propriedade da comunidade: Função de empoderar os cidadãos para a participação e construção conjuntas; 3. Governo competitivo: Fomentar a competição no interior das organizações e na prestação de serviços; 4. Governo guiado por missões: Deixar de ser guiado por normas e regras e passar a ser orientado por uma missão; 5. Governo orientado para resultados: Mudança de foco da análise de processos para a análise dos resultados da atuação do Governo; 6. Governo orientado ao cliente: Atender as necessidades do cliente e não da burocracia; 7. Governo empreendedor: Deve procurar ganhar dinheiro mais do que gastá-lo; 8. Governo que se antecipa: Solução de problemas baseadas em ações proativas e prevenção; 9. Governo descentralizado: Partilha das decisões com os membros do Governo, formação de equipes de trabalho; 10. Governo orientado para o mercado: Promover e operar no contexto das lógicas de mercado.

Dentro desta lógica gerencial, questiona-se o modelo adotado pelos Estados Unidos da América para prover servidores treinados segundo o modelo NPG. A resposta são as Escolas de Governo americanas. Conforme Petrucci, Brito e Santos (1995):

Nos Estados Unidos, as escolas de governo nascem dentro das universidades. (...) nenhuma escola tem o monopólio da formação de quadros para a burocracia. Ao contrário, assinala-se (...) um grande número de escolas e de programas de pós-graduação voltados para esse objetivo, havendo uma significativa diversidade de currículos (p.13).

Uma das Escolas de Governo mais importantes dos Estados Unidos é a *John Kennedy School of Government* da Universidade de Harvard. Segundo Jesus e Mourão (2012), a escola foi estabelecida em 1936, por meio de uma doação particular. Estando no interior de uma universidade, a escola mantém a recepção de investimentos de longo prazo, e possui na

atualidade mais de 12 programas de ensino no âmbito da administração pública.

Cabe destacar o apontamento de Petrucci, Brito e Santos (1995) de que existem ao menos duas linhas de formação no interior da escola de governo: O grupo tradicional, relacionado à aplicação de técnicas de gerenciamento e análises organizacionais, correspondentes ao *Public Administration*; e o segundo grupo, que emerge a partir da década de 60, voltado à política pública e a sua análise, referente ao *Public Policy*. No fim, independente da linha escolhida, quem alocará os formados nas organizações públicas será o mercado. Deste modo, escolas como a *John Kennedy School of Government* atraem grande número de candidatos anualmente, devido aos índices que a instituição mantém.

3.3.1.3 Reino Unido: *National School of Government*

Segundo Abrucio (1997), a crise fiscal constituída na década de 70 também gerava no Reino Unido uma situação de revolta da população contra o aumento das taxas e impostos. Macedo e Alves (1997) afirmam que com a eleição do governo conservador, em 1979, a reforma administrativa se torna prioridade do governo britânico. Conforme aponta Abrucio (1997):

A palavra de ordem da primeira-ministra inglesa era “*rolling back the state*”, o que na prática significou a privatização de empresas nacionalizadas no pós-guerra, desregulamentação, devolução de atividades governamentais à iniciativa privada ou à comunidade e as constantes tentativas de reduzir os gastos públicos (p.12).

Na reeleição do governo conservador, de acordo com Macedo e Alves (1997), a ênfase foi dirigida para o “fazer mais com menos”, inaugurando nesta fase um sistema de avaliação individual dos servidores públicos por metas e uma remuneração proporcional ao rendimento de cada um. Na terceira reeleição dos conservadores, Pollitt e Bouckaert (1997) apontam que as reformas baseadas no NPM alcançaram maiores escalas e profundidade, contemplando áreas como a saúde, educação e as privatizações.

Em 1999, conforme Hall (2002), como parte da agenda de reforma administrativa britânica, cria-se o *Centre for Management and Policy Studies* (CMPS) visando:

(...) garantir que o serviço público esteja cultivando a cultura, as abordagens e as competências necessárias e adequadas para o cumprimento de sua função; assegurar que os formuladores de política do governo tenham acesso às melhores pesquisas, evidências e experiências internacionais; e ajudar o governo a aprender mais a partir das políticas já existentes (p.28).

Esta estrutura veio substituir o *Civil Service College*, existente até então e, que oferecia cursos para funcionários em ascensão, para a formação dos altos quadros, mas que, por vezes, não desenvolvia quaisquer ações educacionais para os demais funcionários (MACEDO, ALVES, 1997). Deste modo, o CMPS passou a contemplar os diversos treinamentos, o desenvolvimento gerencial e, por meio de sua divisão de política, contribuir no processo de formulação de políticas (HALL, 2002).

Em 2005, a escola de governo do Reino Unido é rebatizada para *National School of Government*. Neste novo modelo, as diretrizes da escola passam a ser dadas por um conselho composto por representantes do governo, do setor privado e do terceiro setor, sendo cinco, dentre os representantes, ministros do governo (ASAZU, 2006). Cada um dos gerentes de relacionamento da escola responde por um portfólio de ministérios e agências, de modo que as demandas de formação são respondidas caso a caso conforme a necessidade. Além disso, a escola desenvolve um instituto chamado *Sunningdale* que congrega 40 acadêmicos do Reino Unido e de outros países, cujo propósito consiste em encontrar soluções inovadoras para os problemas encontrados no setor público (IDEM). Em 31 de março de 2012, a *National School of Government* foi fechada pelo Gabinete, sendo parte de seus serviços transferidos para um programa denominado *Civil Service Learning*, ligado ao Gabinete. Para efeito desta análise, se mantém a perspectiva dirigida ao modelo da *National School of Government*.

3.3.1.4 França: *École Nationale d'Administration* (ENA)

O processo de modernização da França começa em 1981, conforme Araújo (1997), com o início do governo socialista e a ampliação da presença do Estado na economia e na sociedade. De acordo com Bellon (1984): “O objetivo visado é afirmar a responsabilidade dos funcionários e contribuir, através de uma participação maior, para o aperfeiçoamento da eficácia administrativa, da qualidade do serviço prestado aos usuários e das relações entre estes e a administração” (p.22). Os desafios administrativos que estavam postos à administração podem ser divididos em duas estruturas como aponta Araújo (1997): 1. A crise econômica e social, derivada da década de 70, que foi respondida pelo aumento da presença do Estado; 2. O autoritarismo dos períodos anteriores, que geravam conflitos na relação entre os servidores e os usuários, levando a uma maior demanda por processos de democratização.

Deste modo, a reforma administrativa francesa guardava profundas relações com a atuação dos servidores, de modo que “a concepção francesa de função pública e a concepção

francesa de reformas administrativas são, portanto, intimamente ligadas” (BELLON, 1984, p.22). Conforme Pollitt e Bouckaert (1997), os dois pilares das reformas administrativas na França são a descentralização e a modernização dos serviços públicos por meio de maior participação dos cidadãos.

A descentralização ocorre principalmente como um movimento de fortalecimento das estruturas locais, com os Prefeitos, que foram nomeados como comissários da República, o poder de administrar e de fazer intervenções econômicas, enquanto estes eram responsáveis pelo cumprimento das leis e pela coordenação dos serviços providos pelo Estado (ARAÚJO, 1997).

A modernização dos serviços públicos exigia um grande esforço de adaptação e de abertura destes serviços, com vistas a gerar a participação ativa de usuários e servidores na construção do serviço público (BELLON, 1984). No entanto, a atuação dos servidores franceses está diretamente ligada a concepção do sistema francês de função pública, conforme o retrata Araújo (1997):

O sistema francês de função pública está fundado na noção de carreira. O indivíduo escolhe uma profissão específica que é “o serviço do Estado”, este engajamento materializa-se na noção de carreira. Toda a vida profissional do funcionário público é organizada em função de regras gerais cujo caráter impessoal visa garantir a igualdade dos funcionários diante de possíveis arbitrariedades dos seus superiores. O recrutamento faz-se através de concursos, nos quais é cobrado o domínio de conhecimentos gerais; a ascensão tem como critério a antiguidade, e a remuneração evolui em função de uma escala pré-determinada (p.9).

O modelo de treinamento para as carreiras públicas antecede o período de reformas administrativas e remonta à criação da Escola de Governo Francesa, a *École Nationale d'Administration* (ENA). Segundo o relatório de Rouanet (2005), a ENA foi criada em 1945 pelo general de Gaulle com o objetivo de formar os quadros da administração, de modo que o Estado contasse com um corpo de dirigentes mais sólido, ao mesmo tempo em que se unificariam os mecanismos de acesso ao corpo funcional do Estado Francês. Deste modo, conforme Petrucci, Brito e Santos (1995), “a ENA surge acoplada a uma carreira genérica, propiciando aos altos servidores civis a mesma formação de excelência, qualquer que fosse o lugar a que se destinassem dentro da máquina burocrática” (p.10).

Assim, a ENA sofreu pequenas adaptações ao longo dos anos, mas mantém seu propósito de formar os futuros dirigentes e os altos cargos do Estado Francês. Conforme Asazu (2006), os candidatos ingressam na ENA por meio de concurso, que pode ocorrer de

três maneiras: 1. Externo: para cidadãos até 28 anos; 2. Interno: Para servidores de outros níveis; 3. Terceiro concurso, aberto em 1990, voltado aos profissionais com experiência no setor privado, político ou sindical. Além disso, após 2004, os concursos da ENA foram abertos para cidadãos interessados de toda a União Europeia. Os alunos aprovados no concurso realizam a formação recebendo uma bolsa paga pelo Estado, e, ao final das duas etapas de formação, que duram cerca de dois anos e meio, assumem o compromisso de trabalhar para o Estado Francês por um período mínimo de dez anos.

3.3.1.5 Alemanha — *Bundesakademie für öffentliche Verwaltung (BAkōV)*

De acordo com Oertun (1984), ao final da década de 60, o Governo alemão estava preso entre a expectativa dos cidadãos sobre a expansão dos serviços públicos e a limitação de recursos financeiros do outro. Neste contexto, surge como resposta do Governo alemão um grupo interministerial para projetar a reforma do governo e da administração. Devido aos trabalhos deste grupo, Pollitt e Bouckaert (1997) retratam que a reforma administrativa alemã é um contínuo de modernização ao longo do tempo, sendo marcada mais por incrementos nas estruturas existentes do que por mudanças nos fundamentos das estruturas, e por melhorias no sistema existente muito mais do que pela importação de soluções externas.

No que se refere ao corpo técnico que compõe a alta administração do Estado, Rouanet (2005) expressa em seu relatório que:

O perfil ideal típico do alto burocrata é o do jurista que concluiu seu curso universitário, foi aprovado num primeiro exame de Estado (Staatspruefung), realizou um estágio prático de dois a três anos num tribunal ou órgão administrativo – chamado período de Referendar – e foi aprovado, em seguida, num segundo exame de Estado. Concluído esse segundo exame, o futuro funcionário apresenta sua candidatura ao ministério de sua escolha e, se satisfizer os requisitos estabelecidos por esse órgão (que quase sempre incluem uma entrevista com o candidato), será admitido no escalão inicial do serviço superior (p.67).

Para capacitar este servidor burocrata, foi fundada em 1969 a *Bundesakademie für öffentliche Verwaltung (BAkōV)*. O objetivo da BAkōV é, conforme Hall (2002), “ (...) aprimorar o desempenho do serviço público por meio de treinamentos orientados para necessidades práticas” (p.24).

Atualmente, a escola desenvolve seus programas com base no conceito de competência (ASAZU, 2006), e seus treinamentos podem ser classificados em quatro

programas, conforme demonstram Jesus e Mourão (2012): 1. Desenvolvimento de Carreira: visa qualificar os servidores para suas demandas de trabalho; 2. Treinamento Gerencial: busca gerar habilidades na gestão de equipes orientadas para o resultado; 3. Integração Europeia: seminários para a troca de experiências com a comissão europeia; 4. Tecnologia da Informação: cursos voltados para o *e-government*, bem como, ofertas de *e-learning* (ASAZU, 2006).

3.3.1.6 Argentina: *Instituto Nacional de Administración Pública de Argentina (INAP)*

De acordo com López e Zeller (2006), o modelo de modernização adotado na Argentina teve como base os conceitos e a visão do NPM, em um processo de reforma que transformou questões de acesso e de direito ao público em problemas de gestão. Conforme Makón, Cormick e Rey (2001) a capacitação dos servidores públicos é uma componente essencial deste processo de Modernização do Estado. Nesta linha, o *Instituto Nacional de Administración Pública de Argentina* (INAP) foi criado pela Lei n. 20.173/73 como órgão responsável por “conceber, desenvolver e implementar os sistemas de formação, capacitação, pesquisa e atualização dos recursos humanos no setor público” (PETRUCCI, BRITO, SANTOS, 1995, p.18).

A primeira parte da Reforma Administrativa iniciada com a chegada da democracia em 1983, foi o lançamento do Programa de Formação de Administradores Governamentais (LÓPEZ, ZELLER, 2006). Conforme Petrucci, Brito e Santos (1995), o Programa tem por objetivo “(...) formar funcionários a partir de sua inserção nos níveis superiores da administração pública nacional, da mobilidade de seus membros em todas as jurisdições e de sua constituição enquanto corpo” (p.24). Com isso, buscava-se estruturar uma burocracia capaz de contrapor o período de instabilidade institucional. Contudo, a obra de López e Zeller (2006) retrata um conjunto de contradições neste processo, que não se completaria sem a organização das carreiras administrativas, dos sistemas de concursos e de qualificação para a totalidade do quadro da Administração Pública.

Por meio do Decreto n.103/2001, é sancionado o Plano Nacional de Modernização, que buscava, conforme Makón, Cormick e Rey (2001) flexibilizar o modelo de gestão das organizações públicas para o modelo de um Estado Moderno, o que implicava em três eixos de ação: 1. Mudar o modelo de gestão; 2. Projetos de modernização estrutural; 3. Transparência e combate à corrupção. Neste contexto, o INAP foi incorporado ao plano de

modernização, sendo o responsável não apenas pela política de capacitação dos servidores, mas também, pela formação estratégica dos níveis executivos das organizações do Estado.

Hoje, conforme relatam Jesus e Mourão (2012), o INAP possui um quadro de funcionários de carreira que atuam também como docentes, dentro de suas áreas de atuação. Além disso, o INAP atua de modo interconectado por diversos convênios com universidades argentinas, de modo a promover a troca de experiências e o fomento dos conhecimentos no campo de políticas públicas.

3.3.1.7 México: *Instituto Nacional de Administración Pública de México (INAP)*

Valencia Escamilla (2008) exprime que:

La experiencia de los últimos años en México en relación con las reformas del Estado ha dado lugar a un proceso de cambio, transformaciones e incluso retrocesos que han llevado a los gobiernos en turno a plantearse el tema de la modernización del Estado mexicano a través de la reforma gubernamental. El planteamiento ha variado de acuerdo a la temática propuesta por los diferentes gobiernos (p.19).

Na década de 80, de acordo com Espinoza Valle (1993), o México passou por profundas transformações em sua cultura política, oriundas das queixas ao regime político, das crescentes demandas por modernização das estruturas econômico-urbanas e adequação ao contexto internacional. Castro e Cárdenas (2003) apontam que, após 1982, inicia-se no México o ajuste estrutural que tinha por principal objetivo promover um severo ajuste econômico como resposta às crises desencadeadas na década de 70. Para isso, adotou-se um conjunto de medidas que levou como nome de *Simplificación Administrativa*, que buscava a redução e ampliação da agilidade das estruturas administrativas por meio da descentralização e da desconcentração de atribuições administrativas para os governos locais.

Neste sentido, Rivero (1999) aponta que o processo de modernização implica em uma mudança das regras do jogo, introduzindo novos atores, remodelando a estrutura ou trazendo novos cenários, o que cria condições para que uma estrutura de Escola de Governo possa influir neste processo, substancialmente em três áreas: 1. Na formação dos líderes políticos e níveis técnicos; 2. Na prestação de assessorias; 3. No desenvolvimento de novas teorias que contribuam para o desenvolvimento da Administração Pública.

Em 1955, criou-se o *Instituto Nacional de Administración Pública de México (INAP)*, com o propósito de “(...) proporcionar serviços de capacitação, consultoria, assessoria,

formação permanente e pesquisa no campo da administração pública mexicana” (PETRUCCI, BRITO, SANTOS, 1995, p.42). Conforme Castro e Cárdenas (2003) o INAP:

(...) forma cuadros para profesionalizar el servicio público en los ámbitos federal y local, mediante maestrías, licenciatura, especializaciones, diplomados, talleres, seminarios, mesas redondas y conferencias, además de las acciones que desarrolla la red de Institutos Estatales de Administración Pública en las entidades federativas (p.6).

Petrucci, Brito e Santos (1995) apresentam seguintes programas que o INAP desenvolve em nível federal: 1. Especialização: cursos acadêmicos que visam promover a formação em áreas da administração pública; 2. Diplomados: visa atualizar os profissionais do serviço público para a aquisição de técnicas de melhoria de sua eficiência na atividade pública; 3. Atualização: cursos complementares que agregam conhecimentos às atividades profissionais; 4. Oficinas: cursos rápidos para a solução de problemas específicos; 5. Sistemas: cursos no campo da informática e soluções tecnológicas; 6. Seminários: momentos de reflexão, debate e análise dos temas pertinentes ao processo de modernização; 7. Programa Avançado em Direção das Entidades Públicas: visa formar profissionais para a alta direção com conhecimentos em gerenciamento, capacidade organizacional e motivação das equipes de trabalho para o resultado.

3.3.1.8 Quadro Resumo das Experiências Internacionais de Profissionalização

Com base na revisão teórica do processo de profissionalização dos servidores nos países analisados, estruturou-se a tabela abaixo:

Tabela2: Experiências Internacionais de Profissionalização dos Servidores

País	Regime	Instituição	Formas Educação	Atuação	Clientela	Ligado à Carreira
Nova Zelândia	Monarquia Parlamentarista	ANZSOG	Formação	Sistema Universitário	Interna e Externa	Não
Estados Unidos	República Presidencialista	<i>John Kennedy School of Government</i>	Formação	Sistema Universitário	Externa	Não
Reino Unido	Monarquia Parlamentarista	<i>National School of Government</i>	Formação, Treinamento, Capacitação	Fora do Sistema Universitário	Interna	Não

França	República Semipresidencialista	ENA	Formação, Treinamento, Capacitação	Fora do Sistema Universitário	Interna e Externa	Sim
Alemanha	República Parlamentarista	BAkōV	Treinamento, Capacitação	Fora do Sistema Universitário	Interna	Não
Argentina	República Presidencialista	INAP	Formação, Treinamento, Capacitação	Fora do Sistema Universitário	Interna	Sim
México	República Presidencialista	INAP	Treinamento, Capacitação	Fora do Sistema Universitário	Interna	Sim

Fonte: Desenvolvido pelo autor com base na revisão teórica

Os três países de referência do NPM: Nova Zelândia, Estados Unidos e Reino Unido, apresentam processos distintos de profissionalização dos seus servidores. Se, por um lado a *John Kennedy School of Government* é uma referência pura na formação de profissionais no sistema universitário, que serão alocados posteriormente pelo mercado, o mesmo não ocorre na ANZSOG, que atua com foco na profissionalização acadêmica do servidor que já está na estrutura administrativa, mas, ainda sim, compondo parte do sistema universitário. De modo distinto, a *National School of Government*, desenvolve seus programas vinculada ao *Cabinet Office* do Primeiro Ministro, sem ligações diretas com o sistema acadêmico, voltada para a formação dos quadros administrativos internos.

Tal distinção entre os modelos apresentados se relaciona, de algum modo, ao regime de governo adotado. No caso das duas monarquias parlamentaristas, não há distinção de formação de corpos profissionais para a atuação nos ramos executivo e legislativo. Já no caso da república presidencialista norte americana, com a separação mais clara dos Poderes, há espaço para distinções na profissionalização dos quadros. Contudo, o modelo de alocação à mercado dos profissionais faz com que as formações ocorram antes do ingresso na estrutura do Executivo ou do Legislativo americano.

Entre os países de referência no modelo NWS: França e Alemanha, também se verificam diferenças nos modelos de profissionalização dos corpos administrativos. A marca da ENA é sua vinculação entre formação e carreira, enquanto a BAkōV opera como um Centro de Treinamento sem vinculação direta entre carreira e formação. Sendo a Alemanha

uma República Parlamentarista, a formação do corpo administrativo atende conjuntamente os ramos executivo e legislativo. No caso francês, semipresidencialista, ocorre esta distinção. A ENA, que serviu de modelo aos INAPs e, posteriormente à ENAP brasileira, teve seu desenho voltado predominantemente ao desenvolvimento do corpo administrativo no ramo executivo. Contudo, cabe destacar que a experiência francesa teve impacto significativo nas discussões sobre formação profissional para os corpos administrativos do Poder Legislativo, sobretudo na tradição ibero-americana, algo que será tratado no tópico 3.5 desta revisão teórica.

3.3.2 Brasil: Da Burocracia ao Gerencialismo e as Escolas de Governo

No Brasil, conforme Fadul e Souza (2005), a trajetória da modernização administrativa é acompanhada do desenvolvimento da administração pública enquanto campo do saber, de modo que o paradigma dos diversos momentos políticos vivenciados pelo país determina os modelos de gestão pública empregados.

No início, o patrimonialismo, parte de uma tradição secular brasileira (NUNES, 2003), marca o sistema de composição dos quadros do Governo, conforme indica Schwartzman (1996): *“Los cursos jurídicos funcionaban como proceso de socialización de las nuevas generaciones de élite y de preparación para ocupar las posiciones en el gobierno, que podían ser obtenidas a través de lazos políticos o familiares”* (p.43). Assim, no início das carreiras de Governo no Brasil, o diploma de Direito e os laços sociais eram instrumentos suficientes para levar uma pessoa a ocupar posições significativas na máquina pública.

De acordo com Martins (1997): *“A modernização das estruturas do governo federal e a profissionalização dos quadros da administração pública tornaram-se questões importantes somente nos meados dos anos 30, na onda de centralização e tendências reformistas trazidas pela Revolução de 1930”* (p.16).

Deste modo, apenas na década de 30 se vê no Brasil um processo de transição da concepção da Administração Pública como Ciência Jurídica para uma abordagem pautada nos “princípios da administração”, em que se busca equiparar a administração pública à administração privada (KEINERT, 1994). Conforme apontam Ribeiro, Pereira e Benedicto (2013), na transição da Velha República para a Nova República, com Getúlio Vargas, se desenvolve o processo de modernização da máquina pública, baseado no modelo burocrático, que enfatizava a racionalização da administração pública, manifesta na busca pela eficiência, pela profissionalização de uma hierarquia funcional e impessoal.

Conforme Coelho e Olenki (2005):

Historicamente, a administração pública burocrática originou-se nas democracias representativas européias em virtude da necessidade de dotar os Estados de uma ação impessoal, desfocalizada dos privilégios outrora concedidos aos monarcas absolutistas. A formação de uma burocracia era imperativo para “desprivatizar” o Estado, processo que permitira o desenvolvimento do capitalismo industrial, sob a égide do mecanismo de mercado – que preconizava a separação entre Estado e mercado (p.135).

Assim, o Estado enquanto organização formal, impessoal e de interesse público, por meio da burocracia, se dissocia dos modelos informais, próprios da sociedade civil, e dos modelos pessoais e de interesse privado, próprios do mercado. Conforme Wahrlich (1974): “A característica reformista mais marcante desse período foi a ênfase na reforma dos meios (atividades de administração geral) mais do que na reforma dos próprios fins (atividades substantivas)” (p.28). Expressa Farah (2011) que:

A reforma administrativa do Estado Novo teve como propósito instaurar no país um serviço público nos moldes da burocracia weberiana, com base nos princípios do mérito e da impessoalidade, que viesse se contrapor às características patrimonialistas até então prevalentes na administração pública (p.823).

Por meio da reforma administrativa do Estado Novo imprime-se uma “consciência burocrática” que percorreu os diversos níveis do aparelho do Estado. Portanto, os serviços públicos são estruturados de modo que “as tarefas dos empregados são formalmente estabelecidas de maneira a garantir a continuidade do trabalho e a standardização dos serviços prestados, para evitar ao máximo a discricionariedade individual na execução das rotinas” (SECCHI, 2009, p.351). Assim, mesmo as organizações públicas com alta capilaridade buscam, por meio de rígidos sistemas normativos e práticas de formação baseadas em processos, garantir que o indivíduo atendido em qualquer local do país em que a organização esteja presente encontre as mesmas rotinas e padrões de atendimento.

Além da separação entre o interesse privado e o público, colocada no centro da lógica burocrática, outra dicotomia também avançava no campo da administração pública: A separação entre a própria ideia de administração e a de política. Conforme Woodrow Wilson já apontava em seu artigo original de 1887: “a Administração está fora da esfera própria da política. As questões administrativas não são questões políticas. Embora a política determine as tarefas para a administração, não se deve tolerar que ela maneje as suas repartições”

(WILSON, 2005, p.358). Deste modo, neste momento, governar é sinônimo de administrar, buscando a dicotomia política-administração (KEINERT, 1994).

O conjunto de propostas modernizadoras da reforma administrativa do Estado Novo trazia, conforme Wahrlich (1974), os seguintes elementos: 1. Introdução da noção de eficiência nas ações do Governo; 2. A constituição de um sistema meritório para o ingresso no serviço público; 3. A concepção do orçamento como plano de trabalho; 4. A institucionalização do treinamento dos funcionários públicos; 5. Divulgação da teoria administrativa originada dos países considerados modelos de modernização no mundo ocidental. É nesta época que surgem as primeiras estruturas que seriam denominadas posteriormente como Escolas de Governo. Estas estruturas podem ser divididas, conforme o relatório Rouanet (2005) em três categorias distintas: 1. Centros de Formação e Treinamento; 2. Escolas de Formação para Carreiras Específicas; 3. Instituições Acadêmicas. Procedemos, assim, a uma análise de cada uma destas categorias e de seus exemplos.

3.3.2.1 Centros de Formação e Treinamento

No ano de 1936 é criado o Conselho Federal do Serviço Público Civil que, após dois anos, se tornará o Departamento Administrativo do Setor Público – DASP, órgão responsável por pensar e organizar os quadros da administração pública (BRESSER-PEREIRA, 2001). Ainda neste momento, a preocupação central do setor público estava em seu aspecto administrativo interno, com um distanciamento bem delimitado entre Estado e Sociedade. A formação oferecida pelo DASP, em nível federal, e pelos Daspinhos, em nível regional, direcionava-se à estruturação principal do aparelho do Estado (FARAH, 2011). Em consonância, afirma Edson Nunes (2003) que o DASP foi criado “(...) para racionalizar a administração pública e o serviço público (p.52)”.

Neste sentido, o DASP cumpria um papel muito mais direcionado à organização do Estado burocrático do que o papel de escola para formação dos servidores. Contudo, é no interior do DASP que, em 1981, é criada a Fundação Centro de Formação do Servidor Público (Funcep), cujas ações “(...) se limitavam à capacitação de técnicos de nível médio e inferior. Além de estimular atividades socioculturais e recreativas, cabia à Funcep implementar treinamentos básicos de funcionários” (CARVALHO, 2007, p. 5). Deste modo, a Funcep foi uma experiência de Centro de Formação para os servidores do quadro da administração federal. Segundo o Relatório Rouanet (2005): “Em seu curto período de vida, a Funcep

executou vários programas, tais como um curso sobre informática, um curso na área gerencial, um seminário na área de desenvolvimento de recursos humanos e um ciclo sobre direito administrativo” (p.20).

Além dos processos de treinamento dos servidores em nível federal, também foram criados Centros de Treinamento em contexto subnacional. Em 1969 é criada a Fundação João Pinheiro pelo Governo de Minas Gerais, vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Conforme o Relatório Rouanet (2005), em 1972 começa a operar o Centro de Desenvolvimento em Administração, que abre seu primeiro curso de especialização em administração; em 1976 o Centro inicia o desenvolvimento e execução de cursos fechados para atender às necessidades do Governo Estadual; finalmente, em 1980, lança sua plataforma de cursos à distância, buscando contemplar todos os servidores da estrutura do Estado mineiro. Além do treinamento de servidores, de acordo com Rocha et al (2010), de sua criação em diante, a Fundação João Pinheiro participou ativamente no planejamento e modernização do Estado mineiro.

Em 1974, por meio da Lei Estadual n. 435/74, São Paulo cria a Fundação do Desenvolvimento Administrativo (Fundap), tendo como propósito “(...) promover a constante atualização das práticas administrativas no setor público estadual, realizando atividades de ensino, pesquisa e assistência técnica, de forma integrada” (p.26). Em 1981 é criada a Escola de Governo e Administração Pública de São Paulo (EGAP), que em 1991 é incorporada à estrutura da Fundap, e que tem como objetivo prover capacitações e treinamentos aos quadros da administração pública estadual visando sua profissionalização e a estruturação das carreiras (PETRUCCI, BRITO, SANTOS, 1995).

Em 1976, por meio do Decreto-Lei Estadual n. 338/76, é criada a Fundação Escola do Serviço Público (FESP) no Rio de Janeiro, tendo como objetivo: “recrutar, selecionar e treinar servidores para o cumprimento das diretrizes fixadas pela política de pessoal do estado” (ROUANET, 2005, p.25). O destaque da FESP é que a escola não se restringe à formação dos quadros estaduais exclusivamente. Conforme apontam Petrucci, Brito e Santos (1995), a FESP possui uma atuação nacional, não apenas promovendo concursos, mas também oferecendo cursos para distintos parceiros, inclusive cursos abertos à sociedade, e em outras áreas além da administração pública, tais como meio ambiente e petróleo e gás. Em 2009 a Escola é renomeada para Fundação Centro Estadual de Estatística, Pesquisa e Formação de

Servidores Públicos do Rio de Janeiro – CEPERJ, nome que permanece até o presente momento.

De modo semelhante aos três casos subnacionais apresentados, outros Estados também criaram suas Escolas de Governo, contudo, este processo não foi homogêneo entre os diferentes Estados e Regiões. Conforme concluem Aires et al (2014), no momento atual, a região Sudeste apresenta um quadro de desenvolvimento de Escolas de Governo muito superior às demais regiões, em especial Norte e Nordeste, no entanto, os autores destacam que mesmo em uma Região em que este quadro é menos desenvolvido, como no caso da Região Nordeste, alguns estados conseguem se destacar com suas Escolas, como é o caso do Ceará e do Rio Grande do Norte, que apresentam grande atuação.

Neste contexto, o nascimento e desenvolvimento das Escolas que atuam como Centro de Treinamento e Formação, deve suas bases aos movimentos da Reforma do Estado Novo de 1937, em que se projetaram os esforços do universalismo de procedimentos (NUNES, 2003), elemento essencial para a construção das estruturas do Estado burocrático.

3.3.2.2 Escolas de Formação para Carreiras Específicas

No final do período do Estado Novo, em 1945, é criado o primeiro modelo de escola voltada para a formação de uma carreira específica: O Instituto Rio Branco (IRB), que era, de acordo com Petrucci, Brito e Santos (1995):

(...) uma antiga aspiração dos diplomatas brasileiros e sua finalidade deveria ser o recrutamento, a seleção, a formação de pessoal para a Carreira de Diplomata e a execução de cursos de aperfeiçoamento ou especialização de servidores do referido ministério (p.157).

Deste modo, conforme o relatório Rouanet (2005), a admissão na carreira diplomática brasileira está condicionada à seleção e conclusão do Curso de Preparação à Carreira Diplomática, que é realizado sob monopólio do IRB. Além deste curso, o IRB também oferece outros cursos necessários para a progressão funcional na carreira de diplomata.

Em 1960 é criada a Academia Nacional de Polícia (ANP), que, “(...) é um canal de seleção e recrutamento, em regime de monopólio, para carreiras do grupo “Polícia Federal”, em nível tanto médio como superior” (IDEM, p.19). Hoje, a conclusão dos cursos da ANP é pré-requisito para a posse nos cargos de Delegado de Polícia Federal, Perito Criminal Federal,

Agente de Polícia Federal, Escrivão de Polícia Federal e Papiloscopista Policial Federal. Além destes cursos, a ANP trabalha com outros treinamentos e com cursos de especialização.

Em 1973, o antigo Centro de Treinamento e Desenvolvimento do Ministério da Fazenda é transformado na Escola Superior de Administração Fazendária (ESAF), que tem como “(...) linhas de atuação o ensino, o recrutamento e seleção, a pesquisa e a editoração [no âmbito do Ministério da Fazenda]” (PETRUCCI, BRITO, SANTOS, 1995, p. 147). A ESAF detém o monopólio para o recrutamento e formação nas carreiras de Fiscais, Controladores de Arrecadação e Procuradores. Além dos cursos relacionados às carreiras, a ESAF possui outras ofertas de capacitação, presenciais e à distância, e cursos de pós-graduação *lato sensu* e *stricto sensu*.

No contexto subnacional, cabe destacar a experiência da Fundap de São Paulo, que em 1978 preconizou um esforço inédito no plano de ingresso às carreiras de Agentes do Serviço Civil. Petrucci, Brito e Santos (1995) narram que o projeto previa que o acesso às classes superiores das carreiras se daria por meio de cursos específicos de formação realizados pela Fundap, contudo, o plano não se efetivou. Neste sentido, os estados, entre eles São Paulo, só viriam a desenvolver modelos de formação atrelados ao ingresso em carreiras específicas após a experiência da ENAP.

Assim, o contexto de criação das escolas vinculadas às carreiras específicas, ao longo do período da administração burocrática, é marcado por um esforço de “criação de ilhas de racionalidade e de especialização técnica” (NUNES, 2003, p. 34), que formam a ideia de insulamento burocrático, uma proposta administrativa para afastar determinadas carreiras técnicas da área de alcance da política.

3.3.2.3 Instituições Acadêmicas

A partir das reformas da década de 30, a ciência administrativa iniciou seu desenvolvimento para além de um apêndice do direito administrativo. Começaram a surgir os primeiros especialistas em administração pública e estes começaram a se agrupar no interior das organizações públicas. Este é o contexto, segundo Wahrlich (1974) para o surgimento da Fundação Getúlio Vargas (FGV), dentro do contexto de modernização.

Conforme Fernandes (2010), a FGV possui um processo de criação diferenciado, considerando que, embora seja uma instituição privada, foi criada em 1944 por um Decreto-Lei do então presidente Getúlio Vargas, sua atuação sempre esteve próxima ao poder público,

atuando como um braço do Governo na formação de especialistas no campo da gestão. Além disso, a FGV nasceu de um aporte de recursos significativo por parte do Governo e de pessoas físicas ligadas a ele, processo coordenado por Luiz Simões Lopes, antigo diretor do DASP, e primeiro presidente da FGV, pessoa próxima do Presidente Vargas. A instituição teria sido criada, a princípio, para dar continuidade aos trabalhos do DASP na profissionalização do corpo técnico do Estado.

Em 1952, é criado no Rio de Janeiro, vinculada à FGV, a Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP). Conforme Petrucci, Brito e Santos (1995): “A EBAP foi a instituição pioneira na implantação do ensino sistematizado da Administração na América Latina, ministrando o primeiro curso de graduação nesta área no país” (p.164). Conforme aponta o relatório Rouanet (1995), em seu início, a EBAP oferecia uma formação generalista em seu programa de graduação, abordando áreas como a política e a economia. Contudo, após 1964, o próprio corpo discente começou a demandar uma formação mais concentrada nos aspectos gerenciais, de modo que, progressivamente, a grade de disciplina da graduação da EBAP foi se tornando semelhante aos demais programas de graduação em administração que se espalhavam pelo país. Assim, o campo da administração pública foi acomodado na pós-graduação, em um programa de mestrado *stricto sensu* e outro de especialização *lato sensu*.

Deste modo, conforme retrata o trabalho de Fisher (1984) ocorre, no princípio, uma ligação entre o DASP e a FGV/EBAP que é rompida em 1973. Até este momento, diversos movimentos de reforma administrativa, tiveram a participação ou mesmo a coordenação de pessoas ligadas à FGV/EBAP.

Em 1954 é criada pela FGV em São Paulo a Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP). Apontam Petrucci, Brito e Santos (1995) que: “A criação desta Escola adveio de um esforço conjugado entre governo e setor privado, tendo contado, também, com o apoio da *Michigan State University*, que ministrou treinamento especializado à quase totalidade dos professores da EAESP” (p.170). Assim, Alcadipani e Bertero (2012) concluem que o desenvolvimento da EAESP ocorre, sobretudo, em uma linha de aliança com a política externa americana em um contexto de Guerra Fria, em que as teorias do *management* americano precisavam ser difundidas como estratégia de marcação de espaço. Assim, o surgimento da EAESP é devido significativamente aos recursos americanos que financiaram a criação da Escola, seus materiais, os professores que vinham dos Estados Unidos e o intercâmbio de professores brasileiros que eram enviados para lá.

Em 1969 a EAESP/FGV estabelece um convênio com o Governo do Estado de São Paulo para a criação de um curso de graduação em Administração Pública financiado por recursos públicos estaduais, e que buscava preparar profissionais especializados para a atuação na estrutura administrativa do Estado (COELHO, 2008). Em 1996 o convênio é encerrado e o curso passa a ser pago, do mesmo modo que seu correspondente da administração privada. Além da graduação, a Escola oferece programas de pós-graduação *lato e stricto sensu* voltados para a formação em administração pública.

Coelho, Olenski e Celso (2011), retratam que o ensino da administração pública no Brasil, em seus períodos iniciais possuía uma concepção aderente ao modelo de Estado, tendo na EBAP/FGV uma referência. Quando no início dos anos 80, se apresentou uma crise do Estado, se verificou a descontinuidade do campo de saber em administração pública no país, tendo sua marca no fechamento do curso de graduação em administração pública da EBAP. Novos alentos no campo da graduação em administração pública seriam dados pela EAESP/FGV, pela UNESP em 1989, e na Fundação João Pinheiro em 1994, se tornando os cursos mais tradicionais na área.

Deste modo, conforme caracteriza Fisher (1984), o desenvolvimento dos cursos acadêmicos segue a conjuntura do desenvolvimento do Estado. Neste período, o Estado vivencia dificuldades em modernizar sua administração frente às amarras burocráticas.

Se o modelo burocrático apresentava como proposta inicial a superação do patrimonialismo herdado dos regimes monárquicos, o mesmo não se eximiu de críticas que defendiam a necessidade de corrigir disfunções e prejuízos decorrentes da prática burocrática. Conforme Denhardt (2012): “a burocracia se mostra tão rotinizada que parece insensível; por outro, ela se revela tão arbitrária que parece cruel” (p.15). Secchi (2009) aponta o problema de uma arrogância funcional, amparada na burocracia, na relação entre os servidores públicos e os públicos destinatários do serviço, que são entendidos apenas como usuários do serviço.

Em 1967, o Decreto-Lei 200 buscou modernizar a administração pública por meio de uma maior flexibilidade do Estado pelo desenvolvimento da administração indireta, processo pautado por técnicas de gestão advindas da área privada, buscando descentralizar as atividades do setor público e aplicando as atividades de planejamento e coordenação (RIBEIRO, PEREIRA, BENEDICTO, 2013). Conforme Costa (2008), cinco preceitos dominaram o contexto do Decreto-Lei 200: 1. O domínio do planejamento das ações; 2. A expansão de empresas públicas, fundações e autarquias; 3. O aprimoramento do sistema

meritocrático; 4. Nova classificação dos cargos públicos; 5. A reestruturação da máquina federal em 16 ministérios.

Contudo, a manutenção das práticas estritamente burocráticas fazia emergir diversos pontos de tensão entre o Estado e a sociedade civil, que, perpetuados, tornaram-se conflitos que levaram a um redesenho da ordem negociada para tais relações. Na nova ordem que se construía, a democracia voltava gradualmente a ocupar seu espaço de participação e controle social. Conforme a crítica de Denhardt (2012): “Se quisermos que a democracia sobreviva em nossa sociedade, ela não deve ser atropelada pelas falsas promessas de uma hierarquia e de um governo autoritário. Resultados democráticos exigem processos democráticos” (p.11).

Estas construções históricas dos espaços da democracia participativa nas arenas da esfera pública conduziram a um processo de reflexão sobre os modelos de gestão adotados no Estado. Conforme Farah (2011):

[A administração pública] não pode se restringir mais, portanto, ao estudo de questões ligadas à burocracia governamental, uma vez que as políticas públicas dependem, desde as últimas décadas do século passado, de uma rede de atores sociais, da coordenação de diversas jurisdições (diferentes níveis de governo, distintas agências de um mesmo nível de governo) e da articulação de atores governamentais e não governamentais, assim como de articulações de governos nacionais a entidades supranacionais ou a atores privados transnacionais (p.821).

Neste novo contexto, Denhardt (2012) expressa que as organizações públicas ficam divididas: Por um lado, são cobradas para alcançar a máxima eficiência possível na prestação do serviço público, por outro lado, cada vez mais, elas são chamadas a corresponder às necessidades e anseios daqueles para e com quem trabalham. Eficiência é um indicador mais fácil de mensurar do que a correta resposta às expectativas da sociedade. Segundo Paula (2005):

O formato institucional das organizações sociais e a estrutura do aparelho do Estado não permitem uma maior inserção popular no processo decisório e na formulação de políticas públicas. Um possível obstáculo é a configuração de sua estrutura organizacional, que é rígida para abranger o complexo tecido mobilizatório existente na sociedade brasileira (p.44).

Neste sentido, o processo de modernização da administração pública brasileira ganha novos contornos no fim do regime militar e do processo de redemocratização. De acordo com Vaz (2006):

A redemocratização, por sua vez, alimentou uma forte demanda da sociedade por melhoria da qualidade dos serviços públicos. Ampliou as possibilidades de reivindicação, crítica e cobrança da sociedade sobre a ação dos governos, força que também pode ser associada ao surgimento de novas expectativas influenciadas pelos padrões de qualidade do atendimento ao cliente implantados pelas empresas privadas (p.39).

Assim, segundo Marcelino (1988), a partir de 1985, o então presidente José Sarney retoma o processo de reforma, aprovando as diretrizes para a modernização da administração direta. Entre as diretrizes de formulação de uma nova política de Recursos Humanos encontra-se a da criação de escolas e centros de formação e treinamento modernos e ajustados à realidade do País e às necessidades da administração. Neste contexto, nascia a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), ao mesmo tempo em que o DASP era extinto, dando lugar à Secretaria de Administração da Presidência da República. A trajetória da ENAP é apresentada abaixo.

3.3.2.4 A Escola Nacional de Administração Pública – ENAP

O texto de introdução do relatório Rouanet (1995) expressa que:

Incumbido, em abril de 1982, pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Ramiro Saraiva Guerreiro, de cooperar com o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) na formulação de diretrizes gerais que pudessem levar à implantação, no Brasil, de uma Escola Superior de Administração Pública, solicitei audiência com o ministro chefe desse departamento, Dr. José Carlos Freire, a fim de ele receber termos de referências adicionais. Ficou claro, naquela entrevista, que era pensamento do DASP estudar a viabilidade de criar no Brasil uma instituição oficial de ensino e treinamento que tivesse características semelhantes à da Escola Nacional de Administração, da França (ENA) (p.11).

Deste modo, o relatório do embaixador Sérgio Paulo Rouanet, solicitado pelo DASP em 1982, deu as diretrizes gerais para a implantação de uma Escola de administração pública no Brasil. Importante destacar que, no contexto latino-americano, outros países já tinham desenvolvido suas Escolas Nacionais, como apresentado no caso do INAP mexicano de 1955 e do INAP argentino de 1973. A referência para a constituição da ENAP foi a ENA francesa, de modo que, conforme retrata Pacheco (2000): “Durante seus primeiros 3 ou 4 anos, a ENAP recebeu regularmente consultoria de diretores da ENA” (p.37).

Em 1986 foi criada a ENAP como diretoria vinculada à Funcep e, em 1990 se torna uma fundação pública autônoma com o nome de ENAP. Conforme Carvalho (2012) a Escola

tinha “a proposta de capacitar servidores de nível superior provenientes de todas as áreas de governo, tendo a missão de modernizar e tornar eficiente a administração pública federal” (p.5).

Contudo, a Escola foi construída segundo uma ideologia burocrática pós-redemocratização, conforme apontamento de Bresser-Pereira (1996), levando a criação de uma carreira de gestores públicos orientados para a burocracia. Isto ocorre, conforme Pacheco (2000) por um retorno da agenda de modernização aos anos 30, com a volta do clientelismo e o retorno do populismo que marcam o início da redemocratização, de modo que a profissionalização dos servidores era entendida como o processo de desenvolvimento de uma burocracia técnico-administrativa permanente. Igualmente, Zouain (2003) expressa que a escola tinha “como condicionante para realização de sua missão o processo de estruturação do Estado e de seu sistema administrativo, na perspectiva da constituição de carreiras estruturadas, voltadas para a alta direção do serviço público” (p.3).

Assim, o desenvolvimento da ENAP estava diretamente relacionado ao desenvolvimento da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Contudo, este processo de alinhamento entre a ENAP e uma carreira de especialista não foi simples. Conforme relata Bursztyn (2006) no edital de seleção dos primeiros candidatos para a constituição da primeira turma, se verificavam dois problemas: Realizar o curso sem uma proposta pedagógica anterior e a institucionalização da nova carreira. Este segundo problema é assim exposto por Petrucci, Brito e Santos (1995): “O longo processo de legalização da carreira seria marcado por idas e vindas, marchas e contra-marchas, que incluem, entre outros, a extinção, antes mesmo de serem criados, da maior parte dos cargos vinculados à carreira” (p.98).

Deste modo, a ENAP enfrentava na década de 80, dois conflitos, discutidos por Pacheco (2000): o primeiro era com as universidades, sobre a competência e a responsabilidade de formar os quadros do Estado; a segunda era a dicotomia entre a formação dos altos quadros do Estado e o desenvolvimento de ações de treinamento e capacitação para qualificar os demais servidores. Ao mesmo tempo, a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental encontrava dificuldades para ser legalizada, com causas apontadas por Petrucci, Brito e Santos (1995): “resistências das corporações de servidores públicos, conflitos interburocráticos e distintas concepções sobre a forma de inserção dos egressos da Escola no aparelho de Estado” (p.99).

Na primeira metade da década de 90, Pacheco (2000) retrata que a ENAP viveu um imobilismo institucional, produto de uma indefinição de Governo para a reforma da administração pública, anexa a não realização de concurso público para ingresso na administração pública federal. Este cenário só seria revertido a partir de 1995 com a reforma gerencial do Estado.

3.3.2.5 A Reforma Gerencial e o Conceito teórico-legal de Escolas de Governo

O Relatório Rouanet (2005), que lançou as bases para a criação da ENAP, não menciona, ao longo de suas páginas de análises e de apontamentos, a expressão “Escola de Governo”. De fato, a proposta do relatório de 1982 era para a criação de uma “Escola Nacional de Administração Pública”. Do mesmo modo, a Lei n. 8.140/90, que transforma a Funcep em ENAP, não faz qualquer menção ao conceito de Escola de Governo.

Contudo, a década de 90 faz surgir importantes experiências que passam a empregar o termo “Escola de Governo”. Em 1991 é integrada à estrutura da Fundap de São Paulo a “Escola de Governo e Administração Pública” (EGAP) que passa, conforme o Decreto Estadual n. 34.070/91, a planejar e executar as atividades destinadas ao aperfeiçoamento, atualização e formação de quadros executivos, de direção e assessoramento, de nível superior, na estrutura do Governo do Estado.

Em 1992, um conjunto de professores e profissionais liberais ligados à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo cria a Escola de Governo Fábio Konder Comparato, que, sem veiculação ao poder público ou ao sistema acadêmico, tem como objetivo:

(...) formar estadistas, entendendo-se que a adequada capacitação técnica para o exercício da atividade política implica uma definida aptidão para a análise da realidade social, uma indispensável competência decisória e uma permanente disposição para enfrentar riscos e assumir responsabilidades (PETRUCCI, BRITO, SANTOS, 1995, p.2015).

Assim sendo, a Escola não busca formar administradores, mas dirigentes políticos, oferecendo cursos abertos tanto para servidores e ocupantes de cargos eletivos quanto para aqueles que almejam tais posições ou que possuem relações próximas às atividades do Poder Público.

Também em 1992 é criada, como uma diretoria no interior da Fundação João Pinheiro de Minas Gerais, a Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho. Conforme Rocha

et al (2010), a Escola oferecia o curso de Administração Pública como base para o ingresso na carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Governo mineiro, além de outros cursos de pós-graduação *lato sensu* e *stricto sensu* na área de administração pública.

Estes exemplos evidenciam a polissemia que o termo Escola de Governo possui, conforme retrata Pacheco (2000). Apenas entre os exemplos expostos, encontram-se: uma Escola direcionada aos cursos de formação fora do ambiente acadêmico, outra Escola formada por uma associação da sociedade e, portanto, desvinculada das estruturas do Poder Público, e, ainda, uma terceira Escola, que fornece uma gama de cursos acadêmicos.

O delineamento teórico e legal do conceito de Escola de Governo só se torna possível no contexto da reforma gerencial do Estado. Processo, esse, determinante para o sentido e a disseminação das Escolas de Governo.

Em 1995, cria-se o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), com o objetivo de formular e difundir as propostas da reforma gerencial estruturadas por seu Ministro Bresser Pereira. Conforme Bresser Pereira (1998), são objetivos da reforma gerencial: 1. Ampliar a eficiência e efetividade dos órgãos e agências do Estado por meio de um processo descentralizado com controle gerencial; 2. Melhorar a qualidade das decisões do governo e da burocracia; 3. Assegurar o caráter democrático da administração, orientando os serviços para o cidadão.

Conforme o relato de Bresser Pereira (2008) o ideal da reforma gerencial brasileira foi inspirada no livro de David Osborne e Ted Gaebler (1992) “*Reinventing Government*” e nas experiências do Reino Unido e da Nova Zelândia. Com ideias inspiradas em países que desenvolveram o NPM, a reforma gerencial se tornou um plano por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, aprovado em 1995, que estabelece que:

O que se busca é não apenas uma mudança nas formas de gestão mas também da cultura das organizações, no que diz respeito à cooperação entre administradores e funcionários. Tem como objetivo a introdução de novos conceitos e técnicas de gestão pública (...) (BRASIL, 1995, p.62)

Neste sentido, Bresser Pereira (1998) aponta que para o avanço das reformas, “(...) se tornava necessário adotar novas formas de gestão da coisa pública, mais compatíveis com os avanços tecnológicos, mais ágeis, descentralizadas, mais voltadas para o controle de

resultados do que o controle de procedimentos (p.80)”. Logo, a adoção destes novos modelos de gestão na administração das organizações públicas precisava estar alicerçada em sistemas de treinamento e formação dos servidores para esta nova realidade. Assim, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado previa: “o papel a ser desempenhado pelas escolas de governo será fundamental através de programas de treinamento e desenvolvimento de recursos humanos diretamente relacionados aos objetivos da reforma do aparelho do Estado” (p.55).

Neste contexto de implementação da reforma gerencial, Pacheco (2000) expressa que “a ENAP retomou suas atividades de formação inicial para carreiras, tentando imprimir o sentido de “agentes de mudança” também aos novos ingressantes em carreiras” (p.39). Contudo, embora a reforma gerencial tenha delineado atribuições às Escolas de Governo, não se determinava, conforme Fernandes (2013), uma forma de atuação das Escolas de Governo que as diferenciasse das demais ofertas de formação segundo seus programas ou sua vinculação com carreiras específicas.

A conceituação legal das Escolas de Governo teve início com as discussões da PEC das reformas administrativas, que visava aprovar, no Congresso Nacional, mudanças constitucionais consideradas necessárias à efetivação da reforma gerencial. Conforme Fernandes (2013), duas escolhas estavam na base das discussões sobre o papel das Escolas de Governo. A primeira dizia respeito ao ponto de se as Escolas deveriam ser as executoras diretas das ações de formação ou serem coordenadoras de ações providas por outras entidades parceiras, tal como as universidades. O segundo ponto referia-se à questão de quem seria o público da Escola, decidindo se esta deveria se dedicar apenas à formação dos servidores do alto escalão do Estado ou oferecer formação aos servidores de modo geral. Ao término das negociações, por meio da Emenda Constitucional n. 19/98, o texto constitucional ganhou a seguinte redação:

A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados (BRASIL, CF, ART. 39, § 2º).

A definição constitucional das Escolas de Governo afetara a compreensão teórica do tema, conforme se percebe em Zouain (2003):

O enfoque predominantemente encontrado na literatura sobre a temática relacionada à capacitação de dirigentes públicos e Escolas de Governo no Brasil, via de regra, estabelece o campo de atuação de Escolas de Governo a uma dimensão institucional, estatal e administrativa, uma vez que relaciona e, de certa forma, restringe sua missão às ideias de profissionalização do serviço público e/ou modernização da burocracia do Estado (p.6).

Pacheco (2000) define Escolas de Governo como “(...) aquelas instituições destinadas ao desenvolvimento de funcionários públicos incluídas no aparato estatal central ou fortemente financiadas por recursos orçamentários” (p.36). Em outro artigo, Pacheco (2002) estabelece um paralelo com o conceito de Universidades Corporativas, apresentado no tópico anterior, para conceituar que as Escolas de Governo devem ser “Escolas Corporativas de Gestão”, preferencialmente, tendo por base a gestão de competência dos servidores. Deste modo, pode-se conceituar teoricamente uma Escola de Governo como sendo um conjunto com: 1. Uma estrutura institucional pertencente ao Poder Público; 2. Um conjunto de ações para a profissionalização dos servidores públicos por meio da disseminação e promoção de conhecimentos em administração pública.

3.3.2.6 A Governança Pública e as Escolas de Governo no Novo Milênio

Bresser Pereira (1996) expressa que o aumento da eficiência da administração pública é o principal produto da reforma gerencial ao longo do tempo. Contudo, apontam Olenski e Coelho (2005) que, brevemente, os conceitos de eficácia e efetividade são incorporados às análises de resultado da atuação do Estado. Se a visão inicial exaltava a eficiência, por permitir, conforme Abrucio (2007), a redução de gastos públicos e a otimização de recursos à disposição do Estado e de seus cidadãos, ela, ao mesmo tempo, mostrava-se limitada. Denhardt (2012) critica que por vezes o critério da eficiência pode se chocar com outros critérios que poderiam ser utilizados para avaliar o trabalho das organizações públicas, tais como justiça ou incentivo à participação popular. As ideias de eficácia e efetividade expandem a análise dos resultados obtidos pelas organizações públicas. Abrucio (2007) expressa que enquanto a eficácia trata dos produtos da ação governamental em consonância com os objetivos da organização, a efetividade trata dos resultados específicos que as políticas públicas trazem aos cidadãos no longo prazo.

Olenski e Coelho (2005) consideram que este contexto de ampliação da análise das atuações do Estado divide, em linhas gerais, o debate do gerencialismo em duas narrativas. Na primeira narrativa, expressa por Secchi (2009) como Administração Pública Gerencial, o cidadão é entendido como um cliente, que possui necessidades e anseios que devem ser correspondidos pelos serviços públicos. A segunda narrativa é denominada de Governança Pública, sob a qual os cidadãos são entendidos como parceiros, e com os quais a administração pública constrói modelos horizontais de relacionamento e coordenação.

O modelo de Governança Pública discutido por Secchi visa o resgate da política no interior da administração pública, de modo que os critérios técnicos nos processos de decisão pesem menos e com vistas a ampliar mecanismos de participação deliberativa na esfera pública. Este modelo exige uma mudança de postura do próprio corpo de servidores públicos. Eles saem de uma posição passiva de atendimento pontual e processual da demanda para uma posição descrita por Denhardt (2012) como de ativa responsabilidade em auxiliar os cidadãos em articularem suas necessidades: perceber e priorizar as necessidades, mesmo que ocultas, e comprometerem-se no desejo de vê-las atendidas.

Para desenvolver o modelo de Governança Pública, é preciso que se repensem as estruturas e as formas de interação, conforme Secchi (2009):

As estruturas podem funcionar por meio de mecanismos de hierarquia (governo), mecanismos autorregulados (mercado) e mecanismos horizontais de cooperação (comunidade, sociedade, redes). As interações dos três tipos de estrutura são fluidas, com pouca ou nenhuma distinção clara entre elas (p.359).

Mesmo com estruturas e mecanismos de interação que deem voz à sociedade para participar na esfera pública, é fundamental a consideração de Denhardt (2012) de que cidadãos, servidores públicos e políticos eleitos tendem a divergir quanto as suas preferências na condução das políticas públicas, sendo os espaços de negociação, campos de conflitos de valores e interesses. Portanto, cabe a consideração de Lindblon (1994) de que as políticas públicas mais eficazes são aquelas que já vigoram e que foram consensuadas com o maior número possível de partes conflitantes. Com base nestas políticas instauradas, são feitos ajustes negociados, em um modelo de aprimoramento incremental. Isto quer dizer que o modelo de Governança Pública não suplantou seus predecessores. Trata-se de um desenvolvimento incremental da administração pública que utiliza elementos de todos os modelos até então desenvolvidos.

O quadro contemporâneo de capacitação de servidores é, então, descrito por Amaral (2006):

No Brasil, a capacitação dos servidores públicos é desenvolvida no governo federal, nos governos estaduais e municipais, por entes que vão de escolas de governo com regime jurídico, infraestrutura e orçamentos próprios, até unidades de recursos humanos subordinadas a secretarias de administração e planejamento de governos estaduais ou municipais (p.555).

No contexto contemporâneo, aponta Coelho (2008), surgem novos cursos de graduação em Administração Pública nas instituições de ensino do país, mas estes ainda se deparam com obstáculos enfrentados já nos primórdios da Ebp como pioneira em 1950. Isto torna algumas discussões da reforma do Estado Novo, tais como a dicotomia entre administração e política, ainda atuais.

Assim, no desenvolvimento contemporâneo da administração pública brasileira, a profissionalização do servidor vai, aos poucos, e pressionada por uma sociedade mais exigente, deixando de significar apenas a formação de uma burocracia profissional permanente nos quadros do poder público, para alcançar outras dimensões, conforme Paula (2005):

Há a demanda de um programa de valorização, formação e treinamento de administradores públicos que crie especialistas tecnopolíticos capazes de pesquisar, negociar, aproximar pessoas e interesses, planejar, executar e avaliar. Esses gestores também precisam ser capazes de refletir sobre as crises e as mudanças (p.46).

Neste sentido, três processos ocorreram com as Escolas de Governo após o ano 2000. Primeiramente, em 2003, inicia-se um processo de sistematização das trocas de experiências entre as instituições que atuavam na formação dos servidores no Brasil, por meio da criação da Rede Nacional de Escolas de Governo articulada e coordenada pela ENAP. A dimensão territorial e as diferenças socioculturais existentes expressam a necessidade da criação de sistemas de articulação das Escolas em nível nacional. Conforme Carvalho (2012), a Rede Nacional é uma ferramenta para enfrentar desafios de governança e de capacidade de atuação em larga escala, contando em 2012 com 194 instituições dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Além disso, por meio da Rede Nacional, foram fomentadas Redes Estaduais, permitindo a troca de tecnologia e experiências em contextos subnacionais.

O segundo processo ocorre por meio do Decreto n. 5.707/06, que institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. A novidade trazida pelo decreto para as Escolas de Governo em nível federal foi seu atrelamento a um programa de Gestão por Competências. Deste modo, a profissionalização do servidor público passava a ser um processo de desenvolvimento de competências gerenciais. Neste contexto, conforme Carvalho *et al* (2009), a ENAP adota o sistema de formação por competências e passa a disseminar este programa às demais Escolas de Governo da Rede Nacional.

O terceiro processo vai além da gestão por competências e do processo de integração e compartilhamento de práticas. Segundo Cosson (2012), o que se verifica, ainda que de modo tímido, é um processo de abertura das Escolas de Governo para formar não apenas o quadro interno de servidores da administração pública, mas também a própria sociedade que se relaciona com o Estado. Este processo está na linha da indicação de Denhardt (2012) de que “(...) os órgãos públicos têm a responsabilidade especial de contribuir para a educação dos cidadãos, no sentido de capacitá-los a lidar com os problemas sociais, por iniciativa própria e de modo mais eficaz” (P.22).

Este processo de ampliação e diversificação da oferta pedagógica das Escolas de Governo para abarcar segmentos da sociedade civil está inserido em um contexto de mudança mais amplo na administração pública brasileira. Com base no modelo de Paula (2005), é possível posicionar as escolas de governo no espectro entre a administração pública gerencial e a administração pública societal. Conforme a autora, as experiências societais, mais abertas ao diálogo democrático e à participação, estão introduzindo mudanças na maneira de gerir os interesses públicos, todavia, permanece em debate o caminho pelo qual se promoverá a formação técnica e política dos servidores públicos e dos cidadãos.

É possível verificar-se, então, no quadro contemporâneo das Escolas de Governo, que algumas destas ainda desenvolvem uma orientação pautada na eficiência, tendo no treinamento dos servidores um caminho para, na linha do pensamento econômico, ampliar seu desempenho e fazer dele um recurso mais eficiente. Outras Escolas se mantêm sob orientação principal da eficácia, referenciando-se como instrumentos para que o órgão atinja os objetivos aos quais se propõe. Por fim, é de se considerar um conjunto de Escolas orientadas pela efetividade, pensadas para fora dos limites e quadros da instituição a qual se subordinam: estas Escolas voltam-se para temas mais amplos, tais como democracia, cidadania,

transparência e controle social, e pautam-se pelos resultados que desejam produzir na sociedade. O tópico seguinte desenvolve uma análise destas Escolas abertas à luz do contexto democrático.

3.4 A Democracia e a Abertura das Escolas de Governo

Na consideração de Bobbio (2000) a democracia é um regime que se caracteriza como um conjunto de regras que definem quem tomará as decisões que afetam o coletivo e com quais procedimentos. Destarte, o pensamento de Montesquieu (1733) aponta para a capacidade natural do povo em escolher aqueles que vão debater e deliberar sobre as questões públicas. Acrescente-se o argumento de Jefferson (1776) para o qual o povo tem apenas condições de escolher as melhores opções para o Executivo e o Legislativo, mas não tem condições de exercê-los ele próprio.

No berço da democracia, na cidade grega de Atenas, o regime se baseava na ideia de que o próprio povo seria o responsável pelas decisões que afetassem à *pólis*; claro que nesta época a democracia não se estendia ao conjunto total de habitantes da *pólis*, mas já compreendia sua grande maioria. Lessa (2008) destaca entre os princípios da democracia ateniense: o direito igual à palavra (*isegoría*); a liberdade de expressão (*parhésia*) e a igualdade perante a lei (*isonomia*). Estes princípios permanecem até hoje no desenvolvimento da democracia como regime para a solução de problemas que afetem o coletivo.

Na concepção de Ortega y Gasset (1937), os dois divisores de águas que permitiram à humanidade o novo padrão de vida construído a partir do século XIX são a técnica e a democracia. Embora nenhum destes dois princípios seja produto do século XIX, tal século ficou marcado por sua implantação. Para Miguel (2008):

A primeira metade do século XX foi o grande momento de expansão da democracia. Paulatinamente novos grupos foram incorporados à cidadania política, o que é emblemático pela extensão da franquia eleitoral aos trabalhadores, às mulheres, aos membros das minorias étnicas e aos mais jovens. Os movimentos contestatórios incluíam, assim, um componente de inserção no sistema político representativo (p.269).

Do mesmo modo, Cosson (2008) afirma que a democracia se tornou hegemônica como modo de governo em uma extensão nunca antes vista. Organismos internacionais patrocinam programas de educação para a democracia que difundem novas práticas políticas e

buscam adequações aos padrões das democracias dos países com maior tradição neste campo, em regimes políticos outrora tidos como estritamente autocráticos.

As chaves desta democracia moderna podem ser encontradas no contrato social roussoniano, em que, segundo Kielhorn (1965), o modelo de Estado ideal passaria pela figura do homem politicamente maduro, que, livremente, se despoja de sua liberdade natural para participar da vontade coletiva. Conforme Vergara-Estevez (2013) *“el imaginario democrático republicano inaugurado por Rousseau continúa siendo el de una comunidad de hombres libres e iguales, donde el libre desarrollo de cada uno es condición del libre desarrollo de todos”* (p.50). Complementa Vargas-Hernandez (2009) que *“para Rousseau la democracia es el gobierno de la opinión pública”* (p.40).

Neste sentido, a preocupação central está na formação do indivíduo para participação na constituição da vontade geral. Segundo Lubenow (2010):

A tensão, o conflito, a disputa política que se desenrola nas esferas públicas são inerentes ao próprio procedimento, um "jogo" no qual já sempre estamos envolvidos como participantes quando pretendemos discutir, justificar ou negar pretensões de validade. Este conflito se alimenta de um jogo que envolve uma esfera pública ancorada na sociedade civil e a formação institucionalizada no complexo parlamentar, um jogo que envolve a formação da vontade formal e institucionalizada e a formação informal da opinião (P.246).

Assim, a formação adquire caráter central no contexto democrático. Segundo Bobbio (1987): *“Se hoje se deve falar de um desenvolvimento da democracia, ele consiste (...) na passagem da democracia na esfera política, isto é, na esfera em que o indivíduo é considerado como cidadão, para a democracia na esfera social, onde o indivíduo é considerado na multiplicidade de seus status”* (p.155).

Neste contexto, Bobbio, Metteucci e Pasquino (2000) apresentam o conjunto das regras do sistema democrático: 1. O povo deve ser o responsável por eleger os membros que compõem o poder legislativo; 2. Ao lado do poder legislativo devem existir outras instituições administrativas, cujos dirigentes também sejam eleitos; 3. Todo cidadão que atinja a maioria deve ser eleitor, sem qualquer discriminação quanto à raça, crença, gênero ou orientação sexual; 4. O valor do voto deve ser igualitário entre todos os eleitores; 5. Todo eleitor deve ter a liberdade para votar segundo sua própria opinião; 6. Aos eleitores devem ser dadas reais alternativas para que votem; 7. O resultado da eleição se baseará na maioria numérica; 8. Nenhuma decisão tomada pela maioria deve infringir ou limitar os direitos das

minorias; 9. Os representantes dos poderes executivo e legislativo devem gozar de confiança mútua. Por meio destas regras, consolida-se a vontade geral pela qual o povo elege seus representantes.

Ademais das regras do sistema, existem valores que devem ser compartilhados pelo povo para que a democracia opere corretamente. Benevides (1996) estabelece o conjunto de valores democráticos da seguinte forma: 1.O reconhecimento da igualdade: Trata-se, neste caso, de uma igualdade perante a lei e o próprio Estado, de modo que nenhum cidadão tenha qualquer privilégio em relação aos demais; 2.O respeito aos direitos humanos: O direito individual de viver com dignidade, sem qualquer discriminação; 3.O acatamento da vontade da maioria, legitimamente formada: A importância da tolerância, atrelada ao respeito aos direitos das minorias.

Tais valores, em conjunto com as regras do sistema democrático, conduzem a formação da vontade da maioria. Contudo, conforme Gutmann (1995):

Se as pessoas têm pouca educação ou são mal informadas, se os políticos fogem das questões públicas, se as instituições políticas ou culturais desencorajam a deliberação, e por isso os cidadãos não deliberam, então o governo da maioria perde uma boa parte de seu valor (p.27).

Canclini (1995) coloca os espaços de negociação como centro da participação democrática. Segundo o autor, todas as instituições, sejam famílias, empresas ou o próprio governo, operam segundo uma ordem negociada, na qual, cada participante possui uma responsabilidade no desenvolvimento e acatamento desta ordem. Assim, para além das regras de representação, o sistema democrático deve garantir o espaço de negociação em que as diferentes identidades se manifestam na criação do espaço coletivo.

Conforme Reis (2010), a vontade geral expressa no momento do voto é pobre e muito baixa se comparada com a voz do povo em toda sua expressividade manifestada nas festas, nos festivais públicos, nas atividades cívicas, entre outros. Conforme Habermas (1997) “os agrupamentos da sociedade civil são sensíveis aos problemas, porém os sinais que emitem e os impulsos que fornecem são, em geral, muito fracos para despertar a curto prazo processos de aprendizagem no sistema político ou para reorientar processos de decisão” (p.107). Assim, em uma democracia participativa, devem ser garantidos caminhos para que a vontade geral e das minorias sejam ouvidas fora dos momentos eleitorais, bem como, espaços de negociação

nas diversas instituições para que a ordem negociada represente e respeite as múltiplas identidades estabelecidas. Na consideração de Dantas (2010): "quanto mais espaço é oferecido aos cidadãos para que eles participem, melhor ou mais democrático parece o regime" (p.3).

Bobbio (1987) aponta uma polarização dicotômica nas teorias das formas de governo entre a democracia e a autocracia. A própria democracia ateniense, conforme aponta Lessa (2008), foi instaurada entre 510 e 500 a.C., após o episódio conhecido como a queda dos tiranos. Esta transição inaugura tal dicotomia na história. Kielhorn (1965) define autocracia como o "estado cujo chefe possui poderes políticos ilimitados" (p.26). Podemos ampliar a expressão "poderes políticos" pela abordagem de Dahl (2001) que utiliza o conceito de "recursos políticos", significando o conjunto de elementos dos quais uma pessoa ou grupo pode dispor para influenciar direta ou indiretamente a conduta de outras pessoas. Assim, conhecimento, prestígio, fama, carisma, dinheiro e meios de comunicação são apenas alguns exemplos de tais recursos.

Desta forma, é possível compreender a dicotomia autocracia/democracia como sendo a primeira concentração dos recursos políticos na mão de um único indivíduo, e a democracia como a distribuição igualitária dos recursos políticos entre todas as pessoas. Tal dicotomia se mantém, contudo, apenas no plano teórico, sendo, no contexto das práticas cotidianas, um intervalo formado por pontos extremos que apenas permitem indicar que determinadas situações sejam, ou pareçam ser, mais democráticas do que outras.

O sistema democrático prevê a disputa por recursos políticos, seja por indivíduos ou associações, contudo, uma barreira de isolamento dos indivíduos em relação aos recursos políticos é causada pelo que Tocqueville denominou de "apatia dos cidadãos". Tal processo é capaz de conduzir o regime democrático para a prática da autocracia embasada no despotismo da população (NAY, 2007). Bobbio (2000) expressa o fracasso da educação para a cidadania, entendida como mecanismo para transformar o súdito em cidadão. O autor expressa sua preocupação com a apatia política, que retrata o desinteresse da sociedade por assuntos de ordem pública.

Estudo realizado por Martins Júnior e Dantas (2004) sobre a participação da população, indica que a preocupação de Bobbio encontra parâmetros para ser considerada bastante atual. O estudo revelou que mais da metade da amostra pesquisada apresentava um "índice de participação social e política" nulo ou extremamente baixo. Conforme os autores

apontam: “assistimos a um distanciamento e uma descrença acentuada nos representantes, na democracia, nos partidos, no Poder Legislativo, no Executivo e no voto” (MARTINS JÚNIOR e DANTAS, 2004, p. 269).

Em outro estudo, realizado por Cabral (2000) sobre a cidadania política em Portugal, verifica-se a concentração dos respondentes na área “muito fraco” em uma escala de cidadania política. Isto implica em baixa participação associada, baixos níveis de mobilização política e, a grande rejeição de determinadas práticas, tais como greves e bloqueios de estrada como instrumentos na construção da ordem negociada.

Estes cenários, descritos no Brasil e em Portugal, respectivamente, retratam o fenômeno apontado por Canclini (1995) de abandonar a negociação, própria da prática democrática, em prol dos simulacros individuais mediatizados. Assim sendo, o sistema democrático enfrenta desigualdades na distribuição dos recursos políticos, aliando-se a ele a apatia dos cidadãos, em um contexto de espetacularização, como aponta Debord (1997).

O contraponto ao processo de apatia e geração de simulacros está em uma proposta de educar o cidadão. De acordo com Galston (2001), cidadãos não nascem prontos, precisam ser formados. Cosson (2008) complementa este pensamento apontando que “(...) é preciso investir em alguma forma de educação para a cidadania para gerar o tipo de cidadão desejado” (p.191). Martins Júnior e Dantas concluem em seu estudo que “(...) a educação política é absolutamente indispensável” (2004, p. 286). Assim, a educação política desponta como ferramenta para formação do cidadão. Esta consideração se reforça no apontamento de Paro (2000) de que:

Se a verdadeira democracia caracteriza-se, dentre outras coisas, pela participação ativa dos cidadãos na vida pública, considerados não apenas como titulares de direito, mas também como criadores de novos direitos, é preciso que a educação se preocupe com dotar-lhes das capacidades culturais exigidas para exercerem essas atribuições (...) (p.8).

Por meio da apropriação do conhecimento provido pela educação política, o cidadão se afasta de seu estágio apático e desenvolve sua ativa participação na vida cívica, contribuindo para o fortalecimento da democracia. Contudo, para se pensar em uma educação do cidadão, é preciso que se compreenda quem é este indivíduo no contexto do sistema democrático.

O indivíduo constitui a menor unidade de processamento de informação e de emissão

de uma opinião e manifestação de um comportamento na sociedade. Para Kielhorn (1965) o indivíduo é “o ente pessoal considerado em oposição à sociedade ou ao Estado” (p. 109). A relação do indivíduo com a sociedade ocorre em um espectro de dois extremos. Por um lado, a prática do individualismo e, do outro, a prática associativa, ambos na concepção toquevilliana.

Mendes (2007) caracteriza o pensamento que embasa o individualismo da seguinte forma: “o que eu faça para a sociedade não afetará a minha vida, portanto me abstenho de preocupar-me com coisas que dizem respeito a todos” (p.122). Este pensamento nutre a apatia política que embasa a prática antidemocrática.

Luchmann (2012) expressa que:

O sentido de associações cobre majoritariamente aqueles tipos de vínculos associativos que são frutos de escolhas pessoais e que apresentam laços mais fracos (se comparados com as associações familiares, por exemplo) e maior grau de autonomia (se comparados com grupos e organizações sindicais e profissionais, com estruturas mais hierárquicas em que os membros são relativamente anônimos entre si) (p.62).

Assim, pelo processo de associação, os indivíduos se unem em torno de objetivos ou temas comuns e compartilham recursos políticos em prol do desenvolvimento do interesse de seu coletivo. Por este caminho, conforme Kerstenetzky (2003) o associativismo mostra-se uma forma de redução da desigualdade política, garantindo ao indivíduo acessos que ele não obteria dentro da prática individualista. Contudo, as associações não representam sempre instituições democráticas, sendo, em muitos casos, verdadeiras produtoras de apatias políticas. Isto ocorre quando a associação fecha-se em si mesma, de modo parecido ao simulacro construído no nível do indivíduo.

Na moderna relação entre o indivíduo e o Estado, dois papéis podem ser identificados. Trata-se da compreensão do indivíduo enquanto cidadão e enquanto consumidor. Por vezes antagônicas, cada vez mais estas abordagens têm encontrado seu espaço de convivência.

Ney (2007) afirma que, sob a ideia de igualdade estabelecida pela Revolução Francesa:

Os cidadãos estão ligados ao corpo político por direitos idênticos para todos (os direitos “civis”) e pelos deveres que estão ligados a isso (participar da lei, pagar o imposto, defender a pátria). O cidadão é aquele que possui esses direitos e que deve exercê-los na ordem política (p.284).

Assim, a cidadania é um conceito atrelado ao exercício de direitos e ao cumprimento de deveres no interior da ordem pública. Para além do sufrágio universal, a prática da cidadania envolve o conhecimento dos próprios direitos e a possibilidade de exercê-los, a responsabilidade pelo cumprimento dos deveres e o direito de cobrar que outros indivíduos da sociedade e o próprio Estado cumpram seus deveres.

A abordagem do indivíduo enquanto consumidor é espelhada na lógica mercantil que foi, ao longo do tempo, sendo apropriada pelo Estado capitalista. Nesta perspectiva, conforme apontam Kotler e Lee (2008), o indivíduo apresenta um conjunto de necessidades que não podem ser atendidas pelo mercado e que são supridas pelo Estado por meio de programas e serviços. Os programas e serviços oferecidos pelo Estado são financiados pelos tributos recolhidos. Conforme Offe e Ronge (1984) “o poder estatal depende do processo de acumulação capitalista” (p.124). Assim, existe uma relação quase mercantil entre o indivíduo tributado e o Estado prestador de serviço. Apenas ocorre que, devido à distância entre os momentos de arrecadação e de prestação do serviço, bem como, o caráter coletivo da tributação e individual do serviço público, nem sempre a relação de troca é evidente, parecendo, em alguns casos, uma benesse unidirecional ou uma mera despesa sem contrapartida. A compreensão desta relação de troca é fundamental para a prática democrática, principalmente no que diz respeito ao aprimoramento dos serviços públicos.

Na medida que o cliente-cidadão se agrupa com os demais em torno de interesses comuns, começa a se estruturar a ideia de sociedade civil. Conforme Habermas (1997), “a sociedade civil compõe-se de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política” (p.99). Neste sentido, a estruturada sociedade civil condensa indivíduos em torno de objetivos comuns, de modo a fortalecer determinadas identidades. Este associativismo espontâneo é um antídoto contra o individualismo da abordagem tocquevilliana que conduz a apatia do cidadão (MENDES, 2007). Conforme Luchmann (2012), as associações “(...) seriam responsáveis pela constituição de esferas públicas que problematizam, oxigenam e alteram os mecanismos tradicionais de formulação das regras e políticas que regulam e afetam a vida social” (p.61).

O problema que as associações causam no processo democrático são as situações em que as próprias instituições são, conforme Kerstenetzky (2003), produtoras de apatia política

por meio de sua ordem negociada. Conforme Maia (2010), “uma sociedade civil robusta pode servir a qualquer tipo de propósito, incluindo a perseguição e a admoestação a outros indivíduos e grupos, a incitação ao ódio ou à violência, ou, ainda, a sustentação de uma atmosfera geral de desconfiança e discórdia” (p.156).

Neste sentido, a formação e o crescimento de grupos de interesse dentro da sociedade civil, sem o devido processo de educação política, podem gerar resultados que contraponham as regras do regime democrático ou seus valores, em episódios de intolerância contra minorias, ou de promoção de círculos viciosos de desconfiança (HENRIQUE, 2010), entre outros.

Nisto justifica-se a função do Estado em prover a educação política aos seus cidadãos. Conforme expressa Mill (1981), uma das funções do governo livre é educar a inteligência e os sentimentos das diversas camadas da população, que são chamadas a tomar parte em atos que afetam diretamente os interesses do país e de suas vidas. Existem diversos espaços dentro dos governos que se propõe a estimular e educar para a democracia. Embora, em muitos casos, trate-se de mero instrumento retórico que, na prática, depende do compromisso dos próprios governantes com o projeto democrático (BENEVIDES, 1996).

Ao longo dos anos, apresentam-se distintas maneiras pelas quais o Estado pode fomentar a educação política dos cidadãos. Um dos caminhos, adotado pelo então Regime Militar, foi a introdução de disciplinas específicas na grade curricular das escolas, conforme aponta Resende (2010):

Com o advento de um novo regime autoritário no Brasil, em 1964 a discussão sobre uma disciplina escolar de moral e civismo na educação nacional voltou à tona, e torna-se obrigatória em 1969 nos diferentes níveis de ensino (desdobrada nas disciplinas de Educação Moral e Cívica, Organização Social e Política Brasileira e Estudos dos Problemas Brasileiros), como parte de uma ideologia moralizadora e defensora dos valores nacionais e no contexto de uma estratégia de segurança nacional, que tinha por objetivo último conter o avanço de ideias subversivas ao regime vigente (p.21).

Por causa do caráter doutrinador, em um período totalitário, a experiência da educação política nas escolas não sobreviveu ao processo de redemocratização, sendo retirada das escolas pela Lei 8.663/93. De acordo com Dantas e Caruso (2011): “Os fantasmas do regime militar e suas disciplinas de Educação Moral e Cívica e de OSPB ainda parecem assustar aqueles que não acreditam que a politização de uma sociedade é pressuposto essencial ao bom

funcionamento da democracia” (p.22). Até os dias atuais, não há confiança, segundo Cosson (2010), para manter o debate sobre o retorno de qualquer forma de educação política para as grades das escolas.

Contrapondo-se ao período autocrático, nas décadas de 70 e 80 são produzidos amplos debates sobre os direitos coletivos e buscava-se, conforme Pateman (1992), ampliar os espaços de participação, principalmente entre os estudantes de ensino superior. Todos estes movimentos encontram seu ápice no processo de redemocratização e nas discussões em torno da Assembleia Geral Constituinte.

A constituinte acaba por capitalizar diversas demandas da sociedade por direitos civis. Isto ocorre por meio de diversas manifestações e canais de participação, como retrata Versiani (2010). Deste processo emergem novos movimentos sociais que, conforme Paiva (2014), reivindicavam direitos antigos, deficitários ao longo da história do Brasil.

Este processo aflora-se na década de 90, nomeada por Gohn (2001) como a década das lutas por cidadania. Nesta década, começam a surgir escolas de política e cidadania na sociedade civil, em contraponto ao fim das ofertas diretas do Estado no período pós-abertura à democracia.

Deste modo, na década de 90 é possível destacar três tipos distintos de projetos de educação política que eram gestados no interior da sociedade. O primeiro deles são organizações não governamentais, laicas, estruturadas na forma de escolas e institutos. Cosson (2008) cita a Escola de Governo de São Paulo Fábio Konder Comparato, apresentada brevemente no tópico anterior, e a Escola de Cidadania do Instituto Pólis, como exemplos destas organizações que visam à formação do cidadão. Existem organizações neste sentido que atuam diretamente na formação de uma militância em torno de uma causa. Isto ocorre, por exemplo, na Escola Nacional Florestan Fernandes, do Movimento Sem Terra (MST), inaugurada em 2005, com o objetivo de formar as lideranças sociais do movimento. Outro exemplo é a formação dirigida a um segmento específico da sociedade, como é o caso das Promotoras Legais Populares (PLP), curso oferecido pelo Centro Dandara com o objetivo de capacitar mulheres para o combate à violência.

Outro formato desenvolvido pela sociedade para o provimento da educação política são as escolas confessionais. Um dos primeiros casos de escolas confessionais de cidadania ocorreu no campo da Igreja Católica, nas chamadas Escolas de Formação Fé e Política, analisadas por Alves (2010). Tais escolas objetivam capacitar atores sociais para dar respostas

às demandas políticas tendo por base a Doutrina Social da Igreja e a fé católica. Outras denominações religiosas também estruturaram modelos de preparação para que seus associados desempenhassem papéis na vida pública levantando bandeiras próprias de cada igreja.

O último grupo de provedores de educação política após a década de 90 são os próprios partidos políticos, por meio de seus institutos e fundações criados a partir da lei número 9.096/1995, destinando partes do recurso partidário para a formação e o doutrinamento político de seus filiados. Portanto, tais institutos e fundações são os grandes responsáveis pelo desenvolvimento e atualização do ideal partidário por meio do doutrinamento de seus membros. Contudo, conforme Cosson (2008), muitas destas entidades atuam apenas na realização das convenções e eventos partidários, mesmo assim, algumas assimilaram um papel central no movimento partidário, desempenhando papéis tanto de formação de pré-candidatos nas fileiras do partido, quanto de atribuição da visão partidária de mundo aos filiados, por meio de um processo de educação contínua.

Esta difusão de propostas de educação política, ou de cidadania, pela sociedade civil no pós-abertura à democracia, gerou diferentes modelos de educação política, com variados conteúdos. Sob esta gama de ofertas de cursos de cidadania ou de política ofertados pela própria sociedade, cabe aqui definir um modelo conceitual que permita compreender a contribuição dos atores e das escolas no desenvolvimento da democracia.

O modelo conceitual proposto é o “letramento político”, que é definido por seu criador como “o processo de apropriação de práticas, conhecimentos e valores para a manutenção e aprimoramento da democracia” (COSSON, 2010, p. 30). Os conteúdos que compõem o letramento político são assim expressos por Cosson (2011):

Todo letramento político compreende a disseminação de conhecimentos sobre a democracia, governo democrático, organização política, instituições e seu funcionamento, a Constituição, direitos e deveres da vida em comum, ou seja, conhecimento sobre como a distribuição de poder se organiza e funciona. Todo letramento político só se efetiva quando promove práticas que tratam das habilidades e competências necessárias ao desenvolvimento do pensamento crítico, à participação decisória, à resolução pacífica de conflitos, ao viver em uma comunidade em que se reconhece igualmente o direito de cada um, em que há respeito pelo outro. Todo letramento político deve ser guiado por valores ou atitudes que sustentam e favorecem a vida democrática, tais como tolerância, diversidade nas relações sociais, interdependência, igualdade, equidade e liberdade (p.57).

Destarte, o letramento político manifesta uma gama de conhecimentos que podem ser relacionados, na perspectiva de Dahl (2001), ao conjunto de recursos políticos que o cidadão é capaz de empregar nos processos de fazer com que sua vontade seja conhecida e respeitada no interior da ordem negociada, seja na sociedade democrática ou no interior de alguma instituição. Isso significa que o letramento político conduz, em uma escala que se inicia na apatia plena, o cidadão em um processo de fortalecimento da negociação de sua identidade no interior da ordem de qualquer instituição.

O conceito de automotivação política, proposto por Cabral (2000) também está contemplado na ideia de um letramento político, sob o princípio de que maiores níveis de letramento devem levar o indivíduo a ampliar sua participação como cidadão. Isto pode ocorrer pela participação em canais existentes, normalmente controlados pelo governo, tais como ouvidorias, conselhos municipais, orçamentos participativos, ou por novos meios desenvolvidos pela sociedade com apoio das novas tecnologias, tais como as manifestações realizadas em julho de 2013. Contudo, pelo princípio da maioria no meio democrático, a automotivação só ganha capacidade de negociar a ordem estabelecida quando em conjunto com o que Cabral (IDEM) denomina de associação política. Este conceito exprime o grau de interação do cidadão com outras pessoas por meio das instituições da qual ele faça parte. Quanto mais isolado está o indivíduo, menor sua capacidade de intervir na ordem negociada. Deste modo, cabe, ainda, a um processo de letramento político, associar o indivíduo aos seus grupos de interesse, a fim de fortalecer as identidades existentes. Denhardt (2012) expressa:

Quando as comunidades estão engajadas em termos cívicos, aumentam os prospectos de melhoria nas áreas da educação, pobreza urbana, crime e serviços de saúde. Ao aplicar este raciocínio ao sistema político mais amplo, argumenta-se que a democracia (...) terá muito mais chance de ter sucesso, se houver uma sociedade civil atuante e engajada (p.32).

Se os diferentes modelos de escola propostos pela sociedade civil, buscam desenvolver suas versões de letramento político, com vistas ao atendimento de seus objetivos institucionais, é preciso que se compreenda que o processo da Constituinte de 1988 não modificou apenas as estruturas de participação dentro da Sociedade Civil. Ele trouxe mudanças também para o próprio Estado, conforme apontam Cheibub e Limongi (2001):

Uma preocupação mais geral dos constituintes com a modernização das instituições

políticas e a adaptação do arcabouço institucional ao que entendiam ser os reclamos e condicionantes apresentados pela sociedade moderna aos governos. O que se temia, sobretudo, era a criação de um governo que não detivesse os instrumentos necessários para governar de maneira eficiente (p.130).

Estas adaptações das instituições aos anseios da sociedade tiveram desdobramentos ao longo do período pós-constituente. Algumas autarquias federais criaram programas de educação voltados a ensinar os cidadãos sobre seus direitos e os serviços fornecidos. São exemplos como o do Programa de Educação Previdenciária do Instituto Nacional do Seguro Social; o Programa Nacional de Educação Fiscal, da Receita Federal do Brasil; o Programa de Educação Financeira, executado pelo Banco Central, entre outros; cada qual voltado para educar o cidadão na matéria de especialidade de cada instituição.

Neste contexto, as Escolas de Governo também iniciaram um processo de abertura para promover não apenas a educação corporativa dos quadros funcionais, mas oferecer cursos que atuem no letramento político da sociedade. Zouain (2003) considera que uma Escola de Governo não teria uma missão restrita à profissionalização dos servidores, mas sim, ao desenvolvimento e ampliação da capacidade de governo e o aprimoramento da ação das pessoas que interagem com o Estado e das que atuam na esfera pública.

Conforme aponta Farah (2011):

Nas últimas décadas, o “público” da administração pública foi redefinido, ampliando suas fronteiras para além do Estado, passando a incluir organizações não governamentais, entidades do setor privado e da comunidade e instituições voltadas à inclusão dos cidadãos no processo de formulação, implementação e controle de políticas públicas (p.820).

De modo complementar, Fleury (1998) indica que “a demanda para escolas de governo não é só para pensar em termos de executivo ou legislativo, mas pensar a própria sociedade na sua dimensão de autogoverno e na sua dimensão de governança da coisa pública” (p.7). Algumas Escolas de Governo, principalmente nos Poderes Executivo e Legislativo, e nas três esferas de atuação (municipal, estadual e federal), já adotam este modelo.

Poucas Escolas de Governo possuem uma atuação com vocação tão clara de abertura à sociedade e na disseminação do letramento político quanto as Escolas do Legislativo (COSSON, 2010). Contudo, a compreensão desta distinção entre as Escolas do Legislativo e as demais Escolas de Governo não pode ser realizada sem um exame mais aprofundado do

processo de modernização do Parlamento brasileiro e do desenvolvimento destas escolas. Este é o tema abordado no próximo tópico.

3.5 Modernização no Parlamento

Segundo Carvalho (2003): “o Legislativo sempre esteve presente na história dos homens, sempre foi visto como uma alternativa para combater uma possível tendência arbitrária dos soberanos que detinham de fato o poder de coerção” (p.267). O exercício do Poder Legislativo, segundo a divisão dos Poderes de Montesquieu (1733), é finalidade direta da instituição parlamentar, existindo um sinônimo direto entre a instituição e o Poder.

Desta forma, o conceito de parlamento encontra sua definição em Bobbio, Metteucci e Pasquino (2000) como:

Uma assembleia ou um sistema de assembleias baseadas num “princípio representativo”, que é diversamente especificado, mas determina os critérios da sua composição. Estas assembleias gozam de atribuições funcionais variadas, mas todas elas se caracterizam por um denominador comum: a participação direta ou indireta, muito ou pouco relevante, na elaboração e execução das opções políticas, a fim de que elas correspondam à “vontade popular” (p.880).

Sob esta concepção, o parlamento, dentro do contexto roussoniano apresentado no tópico anterior, ganha sentido como uma caixa de ressonância da opinião pública conforme a vontade geral. Contudo, Cheibub (2013) aponta que considerar qualquer parlamento como a perfeita representação dos interesses da sociedade é não mais do que uma ficção: coexistindo, no interior destas instituições, disputas com interesses distintos e uma heterogeneidade na posse dos recursos políticos. De modo geral, as discussões no parlamento são guiadas pela “dialética das forças políticas que o momento eleitoral põs em relevo” (BOBBIO, METTEUCCI, PASQUINO, 2000, p.881).

Na esteira dos modelos históricos, germinaram na época moderna dois paradigmas que tornaram-se, conforme Chacon (2008), modelos de escala global. O primeiro deles, mais antigo, emerge dos antigos parlamentos medievais que fiscalizavam os gastos do Reino e salvaguardavam os interesses, sobretudo da nobreza e da burguesia. Após as revoluções de Inglaterra e França, triunfa o parlamentarismo como expressão política nos Estados. Muitos países passaram a seguir o modelo do parlamento britânico. O segundo paradigma seria propagado pelos Estados Unidos da América, sob a forma do presidencialismo, que se

difundiu pelos países da América Latina, inclusive no Brasil. Cabe destacar que o Brasil vivenciou o modelo parlamentar no período Imperial até o advento da República, sendo que posteriormente, ao longo do século XX, o país vivenciou quatro tentativas de retorno do modelo parlamentarista: as Assembleias Nacionais Constituintes de 1946 e 1988 e os plebiscitos de 1963 e 1993, sendo mantida, em todos estes momentos, a opção pelo modelo presidencialista.

Dado o modelo presidencialista, a área de estudos legislativos no Brasil, pós-redemocratização, concentra-se sobretudo na relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, tendo nos trabalhos do professor Limongi (2010) uma das principais referências na área, especialmente por expor a capacidade do Executivo em dominar a agenda do Legislativo, e as práticas legislativas do Executivo por meio das Medidas Provisórias. Conforme Araújo e Silva (2012), são áreas que necessitam de maior desenvolvimento dentro do campo dos Estudos Legislativos: 1. O domínio do Executivo nos processos legislativos, discutindo inclusive a importância dos parlamentos na formulação das políticas públicas; 2. A atuação dos líderes partidários, considerando-se as negociações de apoio ou de oposição ao Executivo; 3. As diferenças entre o Senado e a Câmara dos Deputados, abordando aspectos culturais, normativos e da atuação e carreira dos parlamentares entre as diferentes casas.

Embora o campo dos Estudos Legislativos esteja vinculado ao debate no interior da literatura sobre a consolidação da democracia, com a preocupação iminente de não permitir a reversão do processo democrático (LIMONGI, 2010), poucos estudos se debruçam sobre os aspectos organizacionais dos parlamentos. Neste sentido, dois conceitos emergem nos estudos da *American Politics*, com uma análise mais centrada na organização legislativa, sobretudo no Congresso americano. São eles: o conceito de institucionalização do parlamento, que possui como expoente as publicações de Polsby (2008); e o conceito de profissionalização do legislativo, encontrado sobretudo nos trabalhos de Squire (2006; 2007).

Polsby (2008) discute o grau de institucionalização do parlamento em função de três características. A primeira consiste nos limites que diferenciam a organização de seu ambiente: quanto mais a organização se institucionaliza, mais se estabelece o conjunto de seus membros, dificultando novas entradas, e o recrutamento de lideranças torna-se mais profissional e ocorre internamente. Assim, a institucionalização depende da presença de um núcleo significativo de parlamentares que não se alteram com as eleições, e que assegura a continuidade da organização, transmitindo aos novos os costumes, normas e convenções

(BOBBIO, METTEUCCI, PASQUINO, 2000).

A segunda característica é o nível de complexidade da organização, de modo que as funções internas são separadas em papéis racionalmente delimitados e com padrões normativos de recrutamento das pessoas que ocuparão estes papéis na organização. Conforme Polsby (2008), a complexidade do parlamento é retratada por três vias: o nível de autonomia e o crescimento no número de comissões parlamentares; a estrutura das lideranças partidárias; e a estrutura posta à disposição dos membros do parlamento. Portanto, quanto mais o Parlamento se utiliza das decisões negociadas nas comissões, em detrimento às decisões de plenário, mais complexa sua estrutura. Do mesmo modo, a gestão de maior quadro de pessoal, mobiliário e recursos orçamentários disponíveis à atividade parlamentar também agregam complexidade à organização.

A última característica diz respeito à universalização de critérios no interior da organização. Neste sentido, a existência de regimentos e outras normativas contribuem para a racionalidade das decisões internas, em detrimento das decisões personalistas que caracterizam práticas clientelistas no interior da organização.

Assim, um parlamento institucionalizado é uma organização com regras e parâmetros bem estabelecidos e que produzem uma maior autonomia deste em relação ao Poder Executivo (SILVA, 2014). Por outro lado, a profissionalização do legislativo está relacionada aos componentes que influenciam o trabalho parlamentar. Squire (2007) menciona estes componentes como: 1. o nível de salários e benefícios oferecidos ao parlamentar, de modo que estruturas melhores atraem membros mais bem qualificados e contribuem na formação de um corpo experiente no interior da organização; 2. o tempo dedicado ao trabalho legislativo, considerando as necessidades de tempo para deliberação e para o desenvolvimento de novas políticas; 3. as equipes e outros recursos disponíveis para o trabalho parlamentar, considerando sua estrutura para tomada de decisão em relação ao Poder Executivo.

Neste sentido, é possível considerar que, tanto o conceito de institucionalização do parlamento quanto o conceito de profissionalização legislativa são voltados para a análise dos mandatários no interior do parlamento. Nesta lógica, a característica que está sob análise é a arena política do parlamento, ou seja, o espaço final em que as decisões são tomadas e as coisas são feitas. Contudo, o parlamento é também uma organização administrativa, cuja gestão de estruturas de pessoal, material e financeira é um componente essencial tanto da profissionalização do legislativo quanto de sua institucionalização. Por isso, é indispensável

um exame mais aprofundado das características do parlamento enquanto organização.

Conforme Dutra (1991), a organização parlamentar é composta dos seguintes elementos: 1. *Inputs*: a principal entrada da organização são dados e informações que adentram a estrutura organizacional por distintos caminhos e são trabalhados, refinados, descartados ou acoplados conforme o trabalho do parlamentar e das comissões; 2. Processos: o nível em que uma entrada é acolhida e transformada está diretamente ligada ao nível de resposta do parlamentar, de modo que a resposta será mais positiva ou negativa na medida em que os dados se aproximem ou se distanciem dos interesses expressos ou ocultos do legislador; 3. *Outputs*: o principal produto do parlamento são as leis, contudo, não são o único resultado da ação parlamentar. Conforme Bobbio, Metteucci e Pasquino (2000) a criação das leis constitui apenas uma de quatro funções essenciais dos parlamentos. As demais funções são: 1. Representação: que retrata a capacidade dos parlamentos em aglutinar as demandas da vontade geral e convertê-las na agenda do Executivo; 2. Controle do Executivo: que se baseia não apenas no controle fiscal do Executivo, mas também nos seus resultados produzidos na sociedade; 3. Legitimação: como instituição vinculada diretamente ao processo democrático, é papel essencial do parlamento o processo de conferir ou subtrair legitimidade política ao Governo. Acresce-se ainda, como algo derivado da Legitimação, a função do parlamento, expressa na clássica obra de Walter Bagehot (1873), de ser foco de promoção da educação política, agindo no sentido de instruir o país.

Todas as atividades-fim do parlamento têm como base a recepção dos dados e informações e seu processamento por meio dos trabalhos legislativos. Dutra (1991) destaca que tal processo é muito mais cíclico do que linear, de modo que determinados dados e informações podem circular pela organização por longos períodos antes de encontrar a oportunidade de seu aproveitamento. Do mesmo modo, ações efetivadas pelo parlamento normalmente geram demandas suplementares de novos processos e novas saídas.

Deste modo, parlamentos são organizações com certa perenidade, nos quais os níveis de profissionalização e de institucionalização dependem diretamente do corpo parlamentar, considerando sua capacidade de perpetuar-se, e dos recursos alocados para a efetivação deste trabalho. Sob tais aspectos, acomoda-se o questionamento do que deva significar a modernização do parlamento. Do processo de modernização discutido no primeiro tópico, com base na ecologia organizacional, é possível compreender que o parlamento demanda dois tipos de recursos específicos do ambiente: os dados e informações necessários como *inputs* do

processo legislativo, e o voto do cidadão, necessário à institucionalização do parlamento. Deste modo, o parlamento se moderniza para obter mais recursos do ambiente, visando sua sobrevivência institucional e a de seus membros.

No contexto democrático discutido no tópico anterior, pode parecer estranho que se analise a sobrevivência da organização parlamentar, posto que a existência da mesma está diretamente ligada à hegemonia da democracia no contexto contemporâneo. Contudo, conforme Bobbio, Metteucci e Pasquino (2000):

Se assiste igualmente ao desenvolvimento das tendências que parecem denotar uma perda da centralidade do Parlamento; o debate político não tem já o âmbito parlamentar como sede principal, mas se desenrola, em grande parte, fora, entre partidos, organizações sindicais, forças econômicas, e através dos canais de comunicação fornecidos pelos *mass media*. Vemos também como uma série de negociações, acordos e decisões de importância política decorrem à margem da esfera parlamentar (p.886).

Neste sentido, o parlamento pode perder recursos em sua troca com o meio, mesmo em contextos democráticos. Portanto, o processo de modernização da organização cumpre papel fundamental para que o parlamento não seja suplantado por outros canais em seu papel de representar os interesses da vontade geral. O senador Cristovam Buarque (2010), ao escrever sobre a modernização do Senado Federal, aponta quatro tipos de modernização existentes: técnica, legislativa, política e eleitoral. A modernização nas duas últimas áreas – política e eleitoral – diz respeito diretamente às regras de funcionamento da arena política, inclusive com a intervenção dos partidos políticos, e ao modo pelo qual o parlamentar estrutura sua carreira política. A modernização legislativa retrata os avanços na capacidade de processar os dados e informações, retornando à sociedade, resultados eficazes dentro do que se espera da organização legislativa e de sua função de representação.

A modernização técnica, que pode ser considerada em seu escopo técnico-administrativo, é a dimensão responsável pelos recursos humanos, materiais, tecnológicos e financeiros destinados ao desempenho da atuação parlamentar e ao funcionamento da organização legislativa como um todo. É sobre este tipo de modernização que se encontra a organização administrativa do parlamento, que não se confunde com a arena política.

Esta abordagem administrativa do Parlamento é recente na literatura internacional. Uma das principais referências neste campo é o número 68 da *Revue Française d'Administration Publique*, publicada pela ENA francesa em 1993, e que trata

especificamente do conceito de Administração Parlamentar, expresso por Avril (1993) como o caminho para que os parlamentares façam seus trabalhos da melhor maneira possível. Serrano (2013) expressa que:

En particular, por lo que respecta a los Parlamentos, como consecuencia del reconocimiento de su autonomía en los sistemas constitucionales, cuentan con un conjunto de medios personales y materiales organizados autónomamente, esto es, con un aparato burocrático de apoyo propio, separado del resto de las instituciones públicas y que depende únicamente de la Cámara, al que se denomina Administración parlamentaria. Se trata de una organización instrumental, auxiliar o medial pues sirve para que el poder legislativo pueda desarrollar con eficacia sus funciones constitucionales (p.340).

Ao mesmo tempo em que a estrutura parlamentar necessita de um corpo administrativo burocrático para o desempenho das funções legislativas, tal corpo não pode confundir-se, nas Repúblicas Presidencialistas e Semipresidencialistas, com a burocracia executiva. Conforme Aranda (2010), dois pressupostos distinguem os dois campos: 1. A autonomia do Parlamento: a organização parlamentar não pode sofrer ingerências burocráticas, sob o risco de comprometer sua autonomia política e institucional, de modo que a administração parlamentar é a expressão desta autonomia; 2. A síntese da cultura democrática: o Parlamento é expressão direta da democracia e seus valores, de modo que a administração parlamentar deve expressar tais valores, tanto na relação com os cidadãos quanto na relação do corpo administrativo com os parlamentares.

Sob tais aspectos, o presente estudo analisa com maior profundidade o processo de modernização no contexto da administração parlamentar brasileira. Na continuidade, esta análise será desenvolvida em duas etapas. A primeira delas resgata a origem das organizações parlamentares no Brasil e seu desenvolvimento até a redemocratização na década de 80. A segunda etapa analisa o processo de modernização administrativa dos parlamentos decorrente dos desdobramentos da redemocratização.

3.5.1. Gênese e desenvolvimento dos Parlamentos no Brasil

Na dicotomia apontada por Chacon (2008), o Estado e a sociedade brasileira começaram em sentidos opostos. Se o primeiro veio de cima para baixo, herdado do Estado unitário português, o segundo se desenvolveu de baixo para cima, pelo convívio tríplice de lusitanos, índios e, posteriormente, escravos traficados da África. Toda esta interação se dava

nas vilas que aos poucos se multiplicavam. Tais territórios eram marcados pela constante tensão entre os interesses locais e a Coroa, neste contexto emergem as Câmaras Municipais (FURTADO, 2009), primeiras organizações parlamentares no Brasil.

O poder local nestas vilas era, conforme Pires (1999) “(...) reservado à Câmara Municipal ou Câmara de Vereança, composta de vereadores escolhidos entre os grandes proprietários, os chamados “homens bons” (p.145)”. Neste momento histórico, as Câmaras Municipais serviam de instrumentos de poder político da elite fundiária, monocultora e escravocrata (MOHN, 2006). Neste período, no conjunto de atribuições da Câmara Municipal era possível encontrar “(...) a administração do patrimônio público, a autorização para construção de obras públicas, o policiamento, a nomeação de funcionários e o estabelecimento de impostos” (PIRES, 1999, p.145). Saldanha (2001) complementa que as atribuições oficiais de tais câmaras superavam, mesmo, as dos municípios atuais, pois, incluíam competências correspondentes às destinadas atualmente ao Ministério Público.

Os “homens bons” se articulavam no interior destas câmaras municipais segundo seus interesses. Ademais do perfil de tais homens, o que lhes garantia o acesso à câmara era uma estrutura, conforme aponta Furtado (2009), de redes de clientes, cuja base se alicerçava sobre relações familiares. A força de tais redes estruturava a própria capacidade da câmara municipal em defender os interesses locais, em detrimento dos interesses da própria Coroa, tendo, em diversos episódios, se oposto a ela (PIRES, 1999; CHACON, 2008).

As câmaras municipais da colônia intervinham politicamente no mercado e, por conseguinte, na economia, ao que Furtado (2009) denomina “economia do bem comum”, alicerçada em uma hierarquia de privilégios e favores que se estabelecia em uma cascata que principiava-se na figura do rei, que os concedia a certo grupo restrito, que, por sua vez, distribuía favores e cargos menores a outro grupo maior e, assim sucessivamente. Tais práticas reforçavam as redes de clientes e faziam das câmaras espaços institucionais para o reconhecimento e ascensão de elites, ao mesmo tempo em que articulavam as práticas econômicas.

O que emerge do contexto dos legislativos municipais é a gramática do clientelismo, conforme a retrata Nunes (1997), em seu nível local, o que significa dizer que, para uma variedade de realidades municipais, as redes de clientes e a hierarquia de privilégios e favores permanecem parte da instituição legislativa. Conforme a consideração de Brühl (1993), o poder local da Câmara se traduz na divisão do poder, da influência, do controle e dos meios

financeiros do Estado entre um reduzido número de famílias com vastas propriedades e posses. Nunes (1997) retrata que “os arranjos clientelistas não foram minados pela moderna ordem capitalista – permaneceram nela integrados de maneira conspícua” (p. 26).

Kerbauy (2005) reconhece que emerge das câmaras municipais o tradicionalismo aliado ao clientelismo como expressões da realidade local, e que retratam, conforme Nunes (1997), a acomodação privada dos interesses pessoais e da manifestação da autoridade formal como mecanismos de mediação das relações pessoais e das relações entre as pessoas e as instituições formais.

O contexto das câmaras municipais se alterou quando da primeira constituição do Brasil Império, em 1828, momento em que são criadas novas estruturas parlamentares em níveis distintos que contribuíram, conforme Chacon (2008), para a formação do Federalismo brasileiro. Neste momento, inicia-se a perda do domínio legislativo sobre o comando local, conforme Mohn (2006), o qual, por lei:

(...) reduziu as Câmaras ao papel de corporações meramente administrativas, retirando-lhes as funções judiciais, sob argumento de especialização de funções. Além disso, as Câmaras passaram a sofrer rígido controle, exercido pelos conselhos gerais, pelos presidentes de província e pelo Governo Geral (p.201).

Ao mesmo tempo, a Constituição de 1824 criava a Assembleia Geral, composta por duas casas: a Câmara dos Deputados, com característica eletiva e temporária; e o Senado Federal, eleito pelas províncias em mandatos permanentes. Conforme Chacon (2008): “a primeira função política do Parlamento brasileiro (...) foi cultural, de unidade nacional” (p.27). Assim, o primeiro desafio posto à nova Assembleia Geral dizia respeito à língua nacional e a sua norma. Ao mesmo tempo, a primeira Constituição brasileira criava os Conselhos Gerais das Províncias que permitiam debater e deliberar assuntos de interesse direto e restrito de cada província do território nacional. Após um período de 10 anos, os Conselhos são transformados em Assembleias Legislativas Provinciais.

Conforme apontado anteriormente, no segundo reinado do Império, o Brasil viveu seu período parlamentarista, momento em que as instituições são fortemente influenciadas pelo modelo britânico e outros modelos europeus. A partir da primeira República, de 1890, com a adoção do presidencialismo, se inicia o predomínio do modelo do Congresso americano. Ao mesmo tempo, as províncias são renomeadas para Estados, dando origem às Assembleias

Legislativas Estaduais. Mais do que apenas a mudança de nomenclatura, a transformação das províncias em Estados garantiram maior autonomia e arrecadação própria (COSTA,2008).

Na democracia da República Velha, Faoro (2001) retrata que as cadeiras legislativas eram ocupadas por uma minoria esclarecida, capaz de exercer liderança econômica e social sobre uma multidão analfabeta que não possuía qualquer acesso às urnas. Além disso, conforme apontam Ricci e Zulini (2013), o processo eleitoral em si permitia extensas margens aos processos de fraude ao longo de suas etapas, do alistamento à contagem dos votos. Faoro (2001) ressalta que, ao longo da República Velha, a manutenção do patrimonialismo herdado das experiências do período monárquico era caracterizado pela inexistência de limites racionais entre o público e o privado e pela influência da comercialização econômica no campo das decisões políticas tomadas pelos “coronéis”.

A revolução militar de 30, que depôs o último presidente da República Velha, trouxe consigo o primeiro episódio de fechamento do Poder Legislativo no Brasil. As Casas legislativas seriam reabertas apenas em 1934, por meio da Revolução Constitucionalista. Como desfecho da Revolução de 32, foi instaurada a Constituinte em 1934, que apresenta em seu texto, entre outros, a garantia do voto universal e secreto e o direito da livre expressão. O texto previa a realização de eleições diretas em 1938, o que não ocorreu, devido ao golpe de Estado e a instituição do chamado Estado Novo.

Conforme discutido no terceiro tópico desta revisão bibliográfica, as reformas do Estado Novo tinham por orientação uma racionalidade que visava construir o aparelho burocrático do Estado. Desta forma, no período de 38 à 44, o Congresso e as Assembleias Estaduais permaneceram fechados. Apenas com a República Nova em 1945, as Casas Legislativas voltariam a atuar.

Contudo, mesmo com o retorno da atuação dos parlamentos, o ideário burocrático do Estado Novo permaneceria. Estas ideias foram influenciadas pelos escritos de Woodrow Wilson (2005) que traziam duas dimensões importantes: a separação do corpo e das atividades administrativas da esfera política e a legitimidade do mandato do Poder Executivo atribuído pelo povo. Deste modo, a perda de poder político dos parlamentos ocorreu proporcionalmente ao crescimento da racionalidade técnica e a dicotomia que se polarizou entre administração e política, conforme retratam Denhardt e Baker (2007).

Segundo Edson Nunes (1997), o insulamento burocrático, o corporativismo e o universalismo de procedimentos ganharam força nas organizações do Executivo com distintas

estratégias de blindagens contra o clientelismo e os políticos, de modo especial os parlamentares. Os efeitos desta conjuntura são retratados por Loureira, Olivieri e Martes (2010) como o crescimento do poder decisório da alta burocracia insulada, fortalecendo o poder decisório do Executivo e relegando ao Legislativo um patamar inferior e subordinado. Na consideração de Miranda (2012), “(...) ao delegarem poderes ao Executivo, os legisladores brasileiros impedem-se de legislar em áreas políticas substantivas e liberam-se para atender os interesses de suas clientelas” (p.19), de modo que o Executivo passa a ser o grande responsável pelas demandas coletivas e o Legislativo passa a estar atrelado aos interesses pessoais próprios da gramática clientelista.

Conforme retratado na revisão teórica realizada no terceiro tópico, enquanto o Poder Executivo, pós Estado Novo, investe em treinamentos para o universalismo de procedimentos – por meio da estrutura do DASP – e nas grandes carreiras do Estado, no processo de criação das Escolas com cursos de formação específicos, os Parlamentos não possuem sequer corpo profissional permanente de servidores, fazendo uso da livre nomeação para a ocupação das funções administrativas e de suporte na organização. Toda a ênfase neste período recai sobre a arena política, que se torna diminuta perante o crescimento do Poder Executivo com o aparelhamento do Estado.

Com isso, o período que se segue entre o Estado Novo e o fim da ditadura militar será marcado pela centralidade dos parlamentos em torno de si mesmos, em muito afastados das decisões do Executivo e das demandas da sociedade. A modernização administrativa que ocorre neste período é, sobretudo, uma modernização de base tecnológica. Conforme Chaves (1986), existia uma necessidade de que o Legislativo estruturasse seu próprio sistema de informação, modernizando a máquina em termos de infraestrutura e de métodos administrativos. Neste sentido, destaca Faria (2005) que:

No Brasil, o processo de modernização dos órgãos legislativos tomou forma ao longo do regime autoritário de 1964 -1984, justamente quando tais órgãos estavam muito diminuídos em sua influência política e praticamente desprovidos de autonomia. Esse fato, aparentemente paradoxal, suscita a hipótese de que o aprimoramento técnico do Legislativo representou uma espécie de compensação do regime pelo esvaziamento político a que submetia as instituições parlamentares (p.373).

Neste contexto se cria, no interior do Congresso Nacional, após deliberação de um grupo de estudos coordenado pelo então senador José Sarney, o Centro de Informática e

Processamento de Dados do Senado Federal – PRODASEN, conforme Simões (2005), com vistas a automatizar o processo de elaboração do orçamento, dinamizar os trâmites do processo legislativo e facilitar o atendimento às demandas parlamentares por informação. Segundo Venturelli e Marques (2004), é a partir do PRODASEN que se iniciam as ações de capacitação no interior das Casas do Congresso Nacional, voltadas para treinar as equipes de trabalho sobre o uso dos sistemas de informática, ao mesmo tempo em que se iniciou um processo de diálogo com as demais Casas Legislativas, pois o PRODASEN passou a assessorar a criação de bases de dados nas Assembleias Estaduais e o treinamento dos membros destas Casas.

Uma face do resultado do investimento substancial em tecnologia ao longo do tempo, conforme Buarque (2010), é que, sob a ótica da tecnologia, o Congresso é extremamente moderno, servindo de referência para outros parlamentos ao redor do globo. Ao mesmo tempo, Simões (2005) relata que:

Essa cultura do Prodasen permitiu que em meados dos anos 1990 surgisse de seus técnicos a proposta do Programa Interlegis, que recebeu financiamento internacional para interligar as diversas Casas Legislativas do País, das Câmaras de Vereadores ao Senado e à Câmara dos Deputados, passando pelas Assembléias Legislativas e pelos Tribunais de Contas (p73).

Para que se compreenda a outra face deste período, é necessário considerar o argumento de Cinnanti (2011) de que:

Um dos grandes desafios da gestão do Legislativo, senão o maior deles, é admitir a dimensão política como legítima, aceitando-a como elemento estrutural do contexto legislativo, e desenvolver práticas gerenciais que absorvam esse elemento, sem antagonizar as esferas política e administrativa (p.87).

Ora, se o grande desafio do parlamento é legitimar a política como expressão das diversas vontades no contexto democrático, o percurso histórico desenvolvido pelas Casas Legislativas após o Estado Novo demonstra uma incapacidade destas organizações em fazê-lo, diante da burocracia estruturada do Executivo. Complementa este pensamento o apontamento do então Deputado Estadual Nelson Jobim (1991) de que “se a democracia e os parlamentares não demonstram competência para gerir a coisa pública e resolver as questões sociais a população abandona o processo democrático” (p.1887). Com isso, a baixa

capacidade deliberativa dos parlamentos, sobretudo ao longo da Ditadura militar, resultou em um processo de descrédito do Poder Legislativo.

Outras situações contribuíram conjuntamente para o aprofundamento do descrédito das organizações legislativas. Moisés (2008) aponta a ausência de participação do cidadão nos processos decisórios e a conseqüente incompatibilidade entre os resultados do parlamento e a vontade geral. Cinnanti (2011) considera o critério da superexposição do Poder Legislativo na mídia, sendo suas falhas, escândalos e imperícias, elementos na construção da imagem negativa dos parlamentos pela opinião pública. O resultado destas situações é que, conforme Lamari (2010), o cidadão não se vê representado pelo Poder Legislativo e o avalia negativamente.

A própria ênfase histórica da alta burocracia nos aspectos técnico-administrativos, se sobrepondo aos aspectos políticos, contribuiu para uma compreensão da sociedade de que o termo política, e suas variações, seja algo ruim ou dirigido para o ganho de poucos em detrimento dos demais. Neste contexto, passou-se a valorizar figuras que fossem distintas do tradicional político de carreira e maior relevância foi atribuída à experiência de profissionais da iniciativa privada que passavam a ingressar na estrutura pública com perfis técnico-administrativos.

Desta maneira, autores como Teixeira e Freire (2010), numa perspectiva internacional, e Joffre Neto (2003), numa perspectiva nacional, discutem o declínio do parlamento, retratado na diminuição de sua autoridade e de seu *status* político. Ribeiro (2011) retrata tal declínio como uma crise do legislativo, que, ademais de questionar a qualidade do trabalho e da produção legislativa, coloca em cheque a própria representação enquanto elemento fundamental da sociedade democrática.

Esta preocupação com a legitimidade do Poder Legislativo pode ser encontrada já em 1986 durante o Simpósio “Minas Gerais e a Constituinte” promovido pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais – ALMG, em que a crise de representatividade do Poder Legislativo viria de uma tendência desta organização ser inapta para oferecer as respostas necessárias às demandas sociais.

Os esforços de modernização administrativa das organizações parlamentares ocorreram sobretudo a partir do contexto da redemocratização do Brasil na década de 80.

3.5.2. O Parlamento no contexto da redemocratização

Conforme Neto, Silva e Barbosa (2013), “toda transformação que se processa no interior da sociedade brasileira reflete-se direta e inequivocamente no Congresso Nacional” (p.20). Em 15 de março de 1985 chegava ao fim o período da Ditadura militar brasileira iniciada com o golpe militar de 1964. O então presidente José Sarney tinha como desafio no campo político-administrativo reformar a administração pública brasileira imprimindo-lhe o caráter moderno e democrático que o período lhe exigia. Deste modo, em 1985, o Presidente envia ao Congresso Nacional mensagem de convocação para uma Assembleia Nacional Constituinte. Conforme aponta Versiani (2010):

A instalação da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 no Brasil, longe de ser uma medida política “ofertada” à sociedade brasileira por alguns parlamentares comprometidos com a redemocratização, respondeu a um amplo movimento social que recolheu experiências e iniciativas por todo o Brasil, mobilizando entidades e pessoas as mais diversas (p.237).

Neste sentido, o Congresso Nacional estava no centro de um debate que se mostrava extremamente relevante para a sociedade, criando, desta forma, uma janela de oportunidades, conforme o conceito de Kingdon (1994). A convergência dos fluxos que resultam na Constituição de 1988 é marcada pela intensidade das demandas apresentadas pela população no *Problem Stream*, pelas diferentes soluções discutidas no *Policy Stream*, e pelo grande peso da opinião pública e da participação no *Political Stream*. Destarte, considerando-se as características deste processo constituinte apresentadas no quarto tópico desta revisão teórica, é possível considerar que grande número de empreendedores políticos, de modo individual ou associados, participaram da construção da Constituição, seja acrescentando, retirando ou modificando pontos do texto constitucional. Nesta linha, retrata Versiani (2010) que:

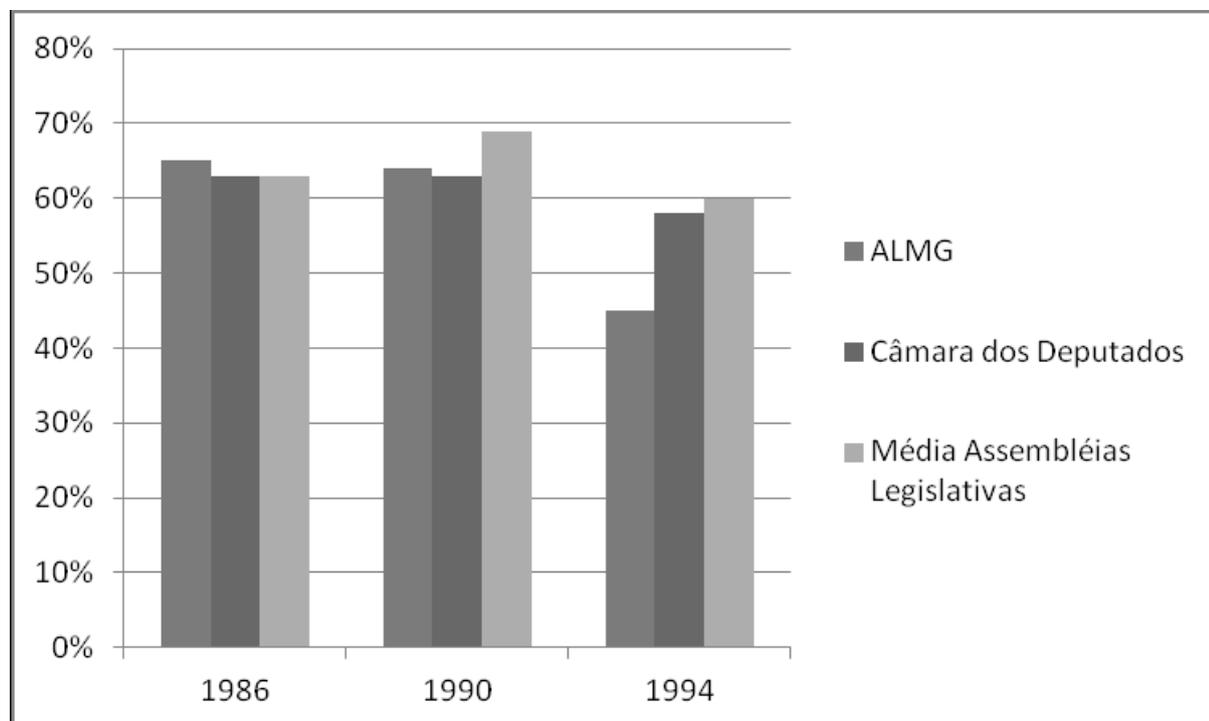
A Constituição de 1988 nasceu, portanto, com o valor simbólico de haver suscitado entre muitos brasileiros um novo ímpeto de mudança e de participação. O processo de elaboração da Carta representou, de fato, para muitos entre nós, uma viva experiência de cidadania política (p.248).

O processo de participação popular na Constituinte não ficou restrito, contudo, à esfera nacional. Processos análogos de participação de indivíduos e associações ganharam forma também nas Assembleias Estaduais em razão das Constituições Estaduais que se seguiriam à Carta Magna. Mas o que, de fato, se pode compreender como aprendizado efetivo das

organizações legislativas neste processo de participação em torno das constituintes? Antes de discutir possíveis respostas a esta indagação, é importante considerar que, já no início do período democrático, os parlamentos enfrentavam uma questão capaz de ocupar o *Problem Stream* destas organizações: o índice de renovação dos parlamentares nas Casas Legislativas.

Ao analisar o quadro da ALMG, Anastasia (1998) retrata que nas eleições parlamentares de 1986, o índice de renovação no Parlamento mineiro foi de, aproximadamente, 65%. As baixas taxas de reeleição sinalizavam a crise de legitimidade que atravessava o Legislativo mineiro, que havia se distanciado muito da sociedade, especialmente durante a vigência da ordem autoritária. O gráfico abaixo apresenta um comparativo do índice de renovação de parlamentares na ALMG, na Câmara dos Deputados e a média das Assembleias Legislativas nas três eleições pós-redemocratização (1986, 1990, 1994), e nas últimas eleições de 2014.

Gráfico1: Índice de Renovação Parlamentar ALMG, Câmara dos Deputados e Média das Assembleias Legislativas nos anos de 1986, 1990 e 1994.



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Anastasia (1998).

Conforme exposto no gráfico acima, o índice de renovação da média das Assembleias

Estaduais no Brasil estava acima de 60% nas três eleições que se seguiram ao processo de redemocratização. Deste modo, as altas taxas de renovação nas organizações parlamentares refletiam em um baixo grau de institucionalização destas organizações. Com isso, novos membros, com novas concepções, conseguiram penetrar nos limites das organizações legislativas, mas, ao mesmo tempo, nutriam eles próprios suas preocupações pela continuidade de suas carreiras políticas. Portanto, estava posto aos presidentes das Casas, eleitos em cada legislatura, o desafio de modernizá-las para responder aos novos anseios da sociedade (GUIMARÃES, SCHWARTZ, SOUZA, 2013).

Para além das taxas de renovação dos parlamentos e das experiências com a Constituinte, há uma terceira situação que influi na modernização administrativa dos parlamentos, e que está diretamente ligada à característica cíclica das organizações legislativas. Trata-se do Parlamento, em tendo produzido a nova Constituição, dar-lhe cumprimento, o que ocasiona mudanças derivadas das previsões legais que o documento apresentava sobre o próprio Parlamento.

Da abrangência do texto constitucional, dois pontos merecem destaque segundo o escopo deste estudo. O primeiro diz respeito às capacidades e competências do Parlamento, que segundo Figueiredo e Limongi (1995), foram elevados a um nível sem precedentes, permitindo ao Parlamento contribuir diretamente na formulação das políticas públicas. O novo conjunto de atribuições postas ao parlamentar fomentou a necessidade de equipes técnicas capazes de dar o devido suporte à atuação do legislador. O segundo ponto trazido pela Constituição e discutido por Cosson (2010) é “(...) a instituição definitiva do concurso público como forma de ingresso para cargos efetivos” (p.97). Neste sentido, as Casas legislativas iniciam, após a Constituição, o processo de institucionalização do corpo administrativo das Casas, com a elaboração dos regulamentos de cargos e carreiras específicos de cada Parlamento. Além disso, a instituição do concurso como mecanismo de acesso às carreiras do legislativo trouxe toda sorte de novos profissionais para o interior destas organizações, muitos deles vindos da iniciativa privada, da academia ou das carreiras do Poder Executivo, e trazendo novos valores e concepções para o interior das organizações legislativas.

Os presidentes de cada Parlamento se deparavam então, no contexto pós-constituente, com o seguinte cenário: altas taxas de renovação dos quadros parlamentares, algo a ser combatido; a experiência de aproximação e participação da sociedade no processo

Constituinte, algo a ser mantido; novas exigências constitucionais, um conjunto normativo a ser cumprido. Estas condições abriram a janela de oportunidade para que as organizações legislativas desenvolvessem seus processos de modernização administrativa.

Das estratégias de modernização administrativa, formuladas para as organizações legislativas, duas merecem destaque segundo o escopo do presente estudo. A primeira está relacionada ao elemento Pessoal: deriva diretamente das normatizações trazidas pela Constituição de 1988 e será tratada posteriormente. A segunda esta relacionada ao elemento de Transparência e Governo Aberto: consiste nos usos e aplicações das competências em tecnologia desenvolvidas internamente no Parlamento ao longo da Ditadura militar para mediar a aproximação entre a organização legislativa e a sociedade.

O uso de tecnologia para aproximar o Parlamento dos cidadãos não constitui novidade no cenário internacional. Coleman (2006) propõe o uso da internet como ferramenta de engajamento da sociedade nos processos legislativos, diminuindo o efeito opaco do parlamento. Hillier (2013) justifica que os processos legislativos são de difícil compreensão e envolvimento do público. Processos baseados em tecnologia visam tornar o processo legislativo mais aberto e acessível. Suomi (2008) propõe que os membros do parlamento podem ocupar uma posição central no engajamento com a comunidade por meio da internet, principalmente com os públicos mais jovens, em um processo de eDemocracia.

Assim, cabe destacar o exemplo da Inglaterra. Segundo Hazell, Bourke e Worthy (2012) o Parlamento Inglês fez sua adesão ao ato FOI - *Freedom of Information*, lei britânica com correspondentes em diversos países, que garante a transparência e disponibilidade de dados e informações das organizações públicas para os cidadãos. O Parlamento ainda desenvolve, conforme Faria (2012, uma:

(...) série de experimentos de discussões on-line desde 1998. Até 2009, ocorreram mais de vinte *On-Line Parliamentary Consultations*, moderadas e organizadas pela *Hansard Society*, independente e apartidária entidade civil inglesa que realiza pesquisas, ações e projetos com vistas à modernização do parlamento (p.138)

Em um contexto de atuação internacional, o movimento *Opening Parliament* (2012) busca estimular os parlamentos ao redor do mundo para a adoção de medidas de abertura segundo quatro eixos: 1. Promover uma cultura de transparência associada a uma formação cívica; 2. Publicar proativamente às informações do parlamento; 3. Facilitar o acesso às

informações; 4. Permitir o acesso eletrônico e a análise das informações. No contexto latino-americano, Távora et al (2013) apresentam iniciativas das Assembleias Nacionais de países como Bolívia, Equador, Argentina e Peru, para desenvolver uma aproximação, normalmente mediada por tecnologia, entre o parlamento e os cidadãos. Também descrevem experiências da sociedade civil no acompanhamento dos trabalhos parlamentares como o *Congreso Visible* da Colômbia.

No caso brasileiro, Lamari (2010) salienta que:

O uso da tecnologia da informação para promover um processo de modernização democrática do Poder Legislativo (...) já vem ocorrendo, em maior ou menor grau, mas todos são processos de modernização conservadora, que pouco avançam na consolidação da democracia brasileira e não contribuem para uma efetiva redistribuição do poder (P.42)

Alguns exemplos de tecnologias do Parlamento na promoção da participação do cidadão incluem o Disque-Câmara (BARROS, BERNARDES, RODRIGUES, 2012), a interatividade dos portais legislativos na internet (IDEM, 2009), as Comissões de Legislação Participativa (FERREIRA JÚNIOR, 2008), as visitas virtuais e reais às dependências das Casas Legislativas (BARROS, BERNARDES, DIAS, 2009), e as TVs legislativas (SANTOS, 2006).

Quanto a esta última, cabe destacar a consideração de Amorim (2012) de que os meios de comunicação desempenham papel fundamental nas relações entre representantes e representados e no próprio modo de se pensar a legitimidade do Legislativo. Diversos mecanismos comunicativos são adotados como modo de estabelecer e manter a relação entre o Parlamento e a sociedade, dependendo da estrutura da casa legislativa.

Organizações menores podem fazer uso de boletins impressos e quadros de avisos para dar publicidade aos seus atos, ou mesmo podem utilizar as ferramentas da internet como um modo de propagar suas realizações a um baixo custo. Contudo, Casas legislativas de médio e alto porte têm recorrido aos meios de comunicação de massa como forma de expressar seus trabalhos e levar informações à população. Neste sentido, possui destaque o conceito de TV legislativa, como sistema de transmissão televisiva não apenas das sessões plenárias, mas de conteúdo desenvolvido no interior das próprias casas legislativas. As TVs legislativas passaram a se espalhar entre os municípios a partir dos modelos de implantação das transmissões da Assembleia Legislativa de Minas Gerais em seu próprio canal em novembro

de 1995; no ano seguinte se inicia a TV Senado e em 1998 entra no ar a TV Câmara (SANTOS, 2006). Na abordagem de Lemos, Bernardes e Barros (2011):

As TVs legislativas atendem, desde sua concepção, a um duplo objetivo. No processo de debate que levou à aprovação da Lei da Cabodifusão, em 1995, foram previstas como alternativas para aproximar a população das discussões que ocorrem nas câmaras de vereadores, assembleias legislativas, Câmara dos Deputados e Senado Federal, permitindo aumentar o controle dos cidadãos sobre essas instituições e ampliar a participação popular no processo legislativo. Do ponto de vista dos órgãos que as criaram e mantêm, as emissoras legislativas foram fundadas com o objetivo de revigorar a imagem do Poder Legislativo brasileiro (p.02).

Neste cenário, as TVs legislativas despontam como meio de contato entre o Parlamento e a sociedade. Algumas Casas realizam a exibição de suas sessões pela internet, diretamente em suas páginas. Outras estruturam equipes de TV e produzem conteúdos midiáticos para transmissão em sinais abertos ou fechados. Independente do modelo adotado, o importante é que a existência de tais canais acarreta em mudanças institucionais para a Casa legislativa, como aponta Bernardes (2010):

Seja na maior presença dos parlamentares no plenário e nas reuniões de comissões, seja no aumento do tempo dos discursos, na maior quantidade de falas, na contratação de mais profissionais de imprensa, ou na simples preocupação dos parlamentares com o visual e com a oratória adequada aos meios eletrônicos (p.8).

Contudo, Barros, Bernardes e Rodrigues (2012) expressam preocupação com o fato de que, apesar de a criação de canais cada vez mais sofisticados de participação ser uma tarefa que muitas instituições públicas têm desenvolvido, as novas ferramentas de participação, sejam digitais ou analógicas, não eliminam os obstáculos tradicionais à participação política: falta de informação, apatia e desconexão entre cidadão e representante.

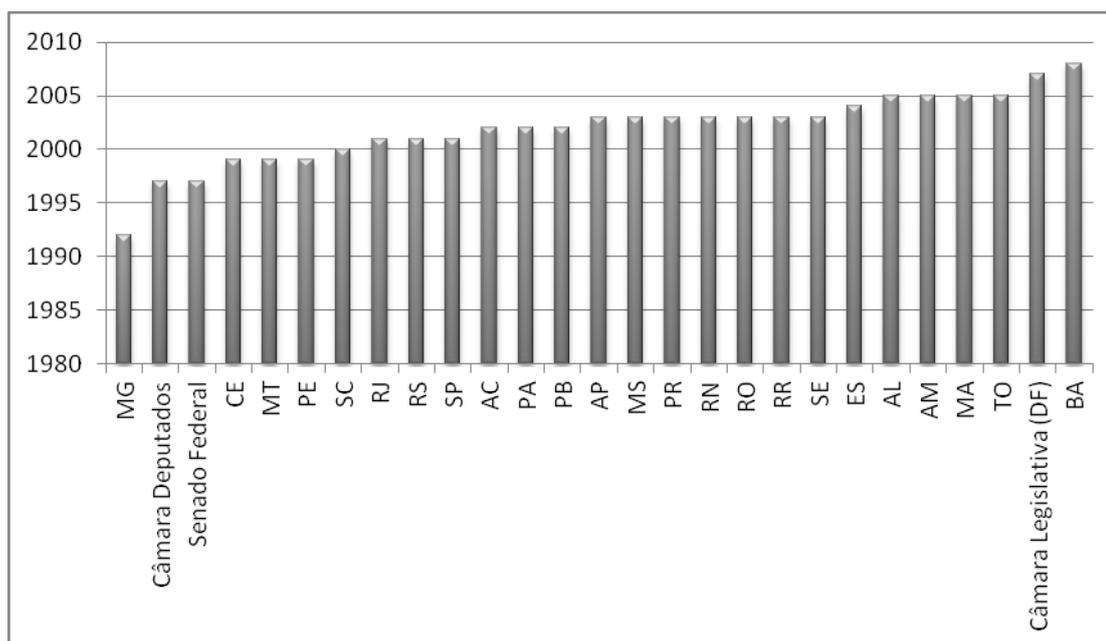
Deste modo, a disponibilidade de tecnologias para aproximar o cidadão do Parlamento não parece estratégia suficiente para que a organização legislativa desenvolva suas trocas com seu ambiente. Antes, contudo, parece necessário que o Poder Legislativo se dedique à atuação prescrita por Bagehot (2005) de ser um centro de educação política na sociedade. Ao mesmo tempo, o estabelecimento das carreiras do Parlamento após a Constituição de 1988, gera demandas para atividades de educação corporativa que avancem para além das capacitações em sistemas operacionais. Cabe, ainda, destacar que o modelo de reforma gerencial, apresentado no terceiro tópico, influencia na modernização da organização, conforme

apontam Santos Filho et al (2010), sobretudo nos modelos de profissionalização dos servidores administrativos nas organizações.

Em decorrência deste contexto, as organizações legislativas começam, gradualmente, a desenvolver suas próprias Escolas de Governo, que tendem a já nascer, conforme evidenciado ao final do quarto tópico, abertas para a formação política da sociedade. Assim, as Escolas do Legislativo são os “órgãos educacionais do Parlamento brasileiro” (COSSON, 2008, p.69), existindo nas Casas Federais, nas Assembleias Estaduais, nas Câmaras municipais e nos Tribunais de Contas.

Na sequência, apresenta-se o gráfico do ano de criação das Escolas do Legislativo nas Assembleias Estaduais, Senado Federal, Câmara dos Deputados e Câmara Legislativa do Distrito Federal.

Gráfico2: Ano de criação das Escolas do Legislativo

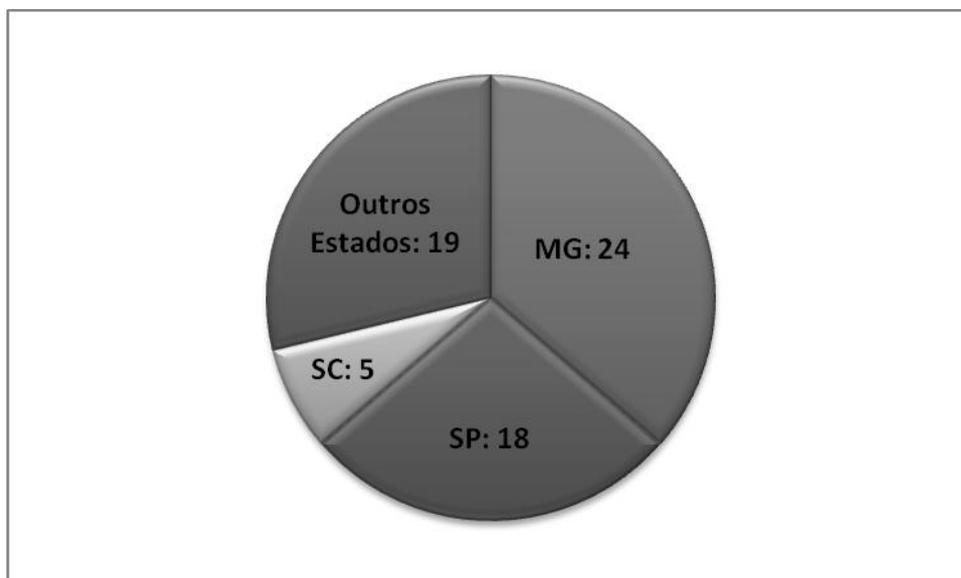


Fonte: Elaborado pelo autor com base em Cosson (2008)

Os dados de criação das primeiras Escolas do Legislativo demonstram que três organizações legislativas foram pioneiras no desenvolvimento de suas Escolas: EL-ALMG, criada em 1992; o Instituto do Legislativo Brasileiro do Senado Federal e o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, ambos criados em 1997.

Até o início do ano 2000, existiam apenas as Escolas do Congresso Nacional e quatro Escolas criadas nas Assembleias estaduais. No ano de 2003, os dirigentes destas Escolas se reuniram na sede do ILB no Senado Federal e criaram a Associação Brasileira de Escolas do Legislativo – ABEL, com o propósito de difundir o modelo das Escolas existentes para as demais Assembleias. O sucesso do esforço empreendido é retratado pelo volume de Escolas criadas até o ano de 2005, sendo que apenas a Câmara Legislativa e a Assembleia Estadual da Bahia tiveram a criação de suas Escolas após este período. Ao mesmo tempo, tendo estimulado a implementação das Escolas na maioria das Casas Estaduais, a ABEL passou a dirigir esforços para que a estrutura das Escolas do Legislativo chegasse também às câmaras municipais. Neste sentido, após 2005, começam a ser criadas as novas estruturas nos Legislativos municipais. O gráfico abaixo apresenta a proporção destas Escolas municipais nos estados.

Gráfico3: Porcentagem e Número de Escolas nas Câmaras Municipais por Estado



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Carvalho (2014)

Dos 5.561 municípios brasileiros, verifica-se a partir do gráfico apresentado que em apenas 66 câmaras municipais existem Escolas do Legislativo. Os três estados que concentram a maior quantidade de Escolas em suas Câmaras – Minas Gerais, São Paulo e Santa Catarina – possuem juntos mais de 70% das Casas municipais com Escolas do Legislativo no Brasil, o que indica a existência de esforços pontuais e localizados para o

desenvolvimento destas estruturas nas Câmaras municipais. Além disso, conforme aponta a tese de Ribeiro (2010), duas considerações fazem-se necessárias. A primeira é de que a não existência de uma Escola na Câmara municipal não implica necessariamente que a mesma não possa realizar atividades educacionais, sendo a figura da Escola apenas um modelo organizacional da realização e sistematização destas atividades. O segundo apontamento diz respeito à finalidade da Escola. Algumas estruturas existem apenas em suas normativas de constituição, ou ainda, dedicam-se a outras atividades, tais como ações de assistência social ou culturais.

Neste sentido, o cenário das Escolas nas Câmaras municipais ainda é instável. Por isso, o estudo se volta para as experiências iniciais dos modelos de Escolas do Legislativo que acabaram por referenciar as estruturas criadas posteriormente. Assim, a compreensão da gênese das Escolas do Legislativo passa por uma análise detalhada dos contextos de criação das primeiras Escolas, na linha de modernização de seus respectivos Parlamentos. Este é o conteúdo do próximo capítulo, no qual se apresentam as análises desenvolvidas sobre estas primeiras Escolas à luz do referencial teórico até aqui apresentado.

Capítulo 4 – Análise dos Modelos Iniciais das Escolas do Legislativo

Florian Madruga (2008) retrata que existem, no Brasil, 53.401 parlamentares nas Casas legislativas; são Vereadores, Deputados e Senadores que necessitam cada vez mais das estruturas técnico-administrativas para o suporte de alto nível necessário ao desempenho das funções legislativas. Os membros administrativos destas Casas somam da ordem de trezentos mil profissionais, que necessitam de qualificação constante para o desempenho de suas funções. Neste contexto surgiram as Escolas do Legislativo, como respostas institucionais para as necessidades de formação. Conforme Carvalho (2014), na cronologia de criação destas Escolas, a primeira manifestação se deu em 1993 com a criação da EL-ALMG, seguida pelo surgimento da Escola da Câmara dos Deputados – CEFOR, e a do Senado Federal – ILB, ambas estruturadas em 1997. Portanto, a EL-ALMG, o CEFOR e o ILB foram as experiências pioneiras nas Casas legislativas. Neste capítulo, desenvolve-se uma análise aprofundada do processo de criação e desenvolvimento destas estruturas no interior das respectivas Casas legislativas.

4.1 Escola do Legislativo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais: EL-ALMG

A Escola do Legislativo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais é a estrutura administrativa correspondente à Escola de Governo da ALMG. Ela atende um rol de cerca de 3.500 funcionários, entre efetivos e comissionados, e 77 Deputados Estaduais. Sua atuação contemporânea encontra respaldo no Direcionamento Estratégico da ALMG no período 2010-2020 (2010), sendo responsável por um conjunto de ações necessárias ao cumprimento dos objetivos estratégicos definidos no âmbito organizacional.

Conforme os Relatórios de atividades da Escola do Legislativo (2010, 2011, 2012, 2013), suas atividades estão estruturadas nos seguintes eixos:

- Educação à distância: Trata-se de cursos livres e seminários desenvolvidos em um ambiente virtual de aprendizagem da ALMG.
- Capacitação Interna: Compreende os programas de formação introdutória à carreira dos novos servidores da organização; Recepção de novos parlamentares da legislatura; Programas de atualização dos servidores.
- Cooperação Interinstitucional: São cursos e palestras desenvolvidos fora das

dependências da ALMG, tendo como parceiros municípios e outras instituições interessadas em temas específicos.

- Educação para a Cidadania: Apresenta os programas Parlamento Jovem, Visitas Orientadas na ALMG e Cursos abertos de formação política.
- Pesquisa e Reflexão: Apresenta o curso de Especialização em Poder Legislativo e Políticas Públicas, Eventos de extensão denominados “Pensando em Minas” e as Publicações dos Cadernos da Escola do Legislativo.
- Atuação em Rede: Compreende a gestão da Rede de Escolas do Legislativo de Minas Gerais e a participação em outros espaços de articulação entre as escolas, tal como a ABEL e a Rede Nacional de Escolas de Governo.

4.1.1 Agenda de Criação da Escola

Conforme Anastasia (1998):

“Nas eleições parlamentares de 1986, o índice de renovação da Assembleia Legislativa de Minas Gerais foi de, aproximadamente, 65%. A leitura feita, à época, pela Casa, foi a de que as baixas taxas de reeleição eram expressivas da crise de legitimidade que atravessava o Legislativo mineiro, que havia se distanciado muito da sociedade – especialmente durante a vigência da ordem autoritária – e cuja imagem encontrava-se bastante desgastada. (p.30)”

A questão da crise de legitimidade se faz presente no Simpósio “Minas Gerais e a Constituinte”, ocorrido na ALMG como parte do processo pré-constituente. Nas palavras do conferencista e professor Eros Grau (1986), a “[Lei] deixou de ser, efetivamente, uma expressão da vontade geral, à medida que vivemos uma crise de representatividade” (p.328). Neste caso, a “lei” é entendida como o produto final do esforço legislativo. A intervenção da Prof.^a Carmen Lúcia Antunes Rocha (1986) indica que “(...) a crise do Legislativo viria seguida de certa tendência a ser este considerado inapto para oferecer respostas prontas, necessárias às demandas sociais” (p.344).

Neste contexto, atribuiu-se à Constituinte o ponto de partida para algumas mudanças capazes de responder aos cenários de crise legislativa apresentados. Conforme Faria (2005) “Para a Assembleia, o fruto mais importante da Constituinte (...) foi o impulso que ela deu à democratização e à modernização da Casa” (p.349). Neste contexto de mudança, já no início

de 1988, durante a 11ª legislatura da ALMG, o presidente em exercício, Deputado José Neif Jabur (PMDB) apresenta o discurso abaixo.

<p>Discurso de José Neif Jabur - PMDB 08/03/1988 (grifo nosso)</p> <p>A Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais deve ser, neste ano, uma nova Casa. É o ano da aprovação da nova Carta Constitucional do Brasil. É o ano, portanto, da maioria da sociedade civil brasileira. (...)</p> <p>Estamos modernizando nossa administração. Para o Legislativo assumir novas prerrogativas, para exercer integralmente as atribuições que lhe são inerentes, precisa dispor de meios e recursos correspondentes. (...)</p> <p>Estamos Promovendo uma reciclagem de todos os setores funcionais da Casa, exatamente com o objetivo de conscientizar os servidores de que o Palácio da Inconfidência é efetivamente uma Casa do Povo; não é, nem pode ser, um serviço público frio e burocrático.</p>
--

Alguns desdobramentos do processo de modernização pós-constituente são apontados na Revista do Legislativo da ALMG (1992): “Para exercer as novas competências constitucionais traçadas pelas Cartas, Federal, de 1988, e Estadual, de 1989, a Assembleia Legislativa promoveu uma reestruturação geral de sua Secretaria e investiu na profissionalização de seus servidores” (p.49). Uma referência a este processo de reestruturação, conforme apontam Marinho e Abijaudi (1991), é a Resolução nº 5086/1990, resultado de um estudo de um grupo de servidores da ALMG designados pela Diretoria-Geral, e que dispõe sobre o sistema de Carreiras e a estrutura orgânica da Assembleia.

A Deputada Sandra Starling (PT) apresenta os seguintes comentários à Resolução nº 5086/1990.

<p>Discurso de Sandra Starling - PT 29/08/1990 (grifo nosso)</p> <p>A Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais ousou enfrentar, com coragem, essas deficiências crônicas do serviço público em geral, antecipando-se a uma tendência visível no horizonte dos próximos anos, que é a da profissionalização do servidor. (...)</p> <p>O critério do mérito e o controle seletivo na ascensão funcional vedam qualquer tipo de favoritismo na progressão do servidor, deixando sob sua inteira responsabilidade o crescimento na carreira.</p>
--

Contudo, não foi apenas a reestruturação de carreiras e da organização da Assembleia que marcou a atuação da 11ª legislatura no período pós-constituente. De acordo com Fuks e Fialho (2009) no projeto de inovação institucional, em 1990, a ALMG contrata a consultoria “Lélio Fabiano & Associados” para a realização do Planejamento Estratégico de

Comunicação Social da Assembleia, dando destaque ao papel da área de comunicação nas atividades da Casa.

Faria (2005) aponta que a modernização dos diversos serviços da Assembleia avançou em função da Constituinte, respondendo a uma exigência maior por parte da sociedade e dos próprios parlamentares sobre as bases técnicas de informações e a realização dos assessoramentos. Conforme a autora, isto permitiu à ALMG entrar na década de 90 com uma roupagem nova.

Esta nova roupagem da ALMG, pós-constituente, daria as bases para as inovações trazidas pela 12ª legislatura. Nas palavras de Fuks (2010):

A 12ª legislatura, que cobre o período de fevereiro de 1991 a janeiro de 1995, é o marco inaugural do projeto de inovação institucional da ALMG. Apenas como ilustração, nesse período, são criados os Ciclos de Debates (1991), os Seminários Legislativos (1991) e os Fóruns Técnicos (1992). Além disso, é criada, em 1992, a primeira Escola do Legislativo do país e, em 1995, o primeiro canal de televisão legislativo no Brasil (p.267).

O tema da Escola do Legislativo aparece pela primeira vez no discurso do presidente Deputado Romeu Queiróz em dezembro de 1991.

Discurso de Romeu Queiróz - PTB

16/12/1991 (grifo nosso)

O resultado das urnas, no último pleito, indicava uma **vontade latente de renovação**, não só dos quadros parlamentares mas **do próprio modelo do exercício da representação popular**. Em consequência, a instituição realizou um rigoroso exame de consciência, ousou admitir falhas e lançou-se, com decisão, à tarefa de rever posições, abandonar temores, arriscar-se ao novo. Numa atitude corajosa, relegou ao passado a comodidade das velhas práticas clientelísticas para abrir-se às grandes demandas sociais.

(...)

Para estreitar mais os laços entre o Poder e a sociedade, assumimos, hoje, em nome da Mesa, o compromisso de implantar a Escola do Legislativo, para a qual contamos com o apoio de todos. Ela servirá para tornar o parlamento mais conhecido e valorizado.

Cabe ressaltar neste discurso a ênfase em que a Escola seja um instrumento por meio do qual o parlamento se torne conhecido e valorizado, atribuições que aproximam a Escola dos projetos de comunicação da Assembleia que tiveram início no mesmo período. Isto complementa o sentido da consideração de Assis (1997) de que “quando a Assembleia Legislativa instalou definitivamente a Escola do Legislativo, em 1993, uma série de atividades junto à sociedade civil já se fazia presente” (p.372), tais como os ciclos de debates

e os seminários legislativos que convidavam a sociedade para o debate no interior da Casa legislativa.

No contexto dos elementos aqui apresentados, a agenda de criação da Escola do Legislativo na ALMG pode ser compreendida conforme o modelo de múltiplos fluxos. No *Problem Stream*, fica evidente o reconhecimento do alto índice de renovação do quadro parlamentar na Assembleia, aliado às novas demandas que emergem da Constituição Federal de 88 e da Constituição Estadual de 89. Deste modo, é possível compreender que os dois principais problemas estruturados eram: 1. Como desenvolver um corpo profissional técnico para o desempenho das atividades administrativas e o suporte à atividade parlamentar? 2. Como a organização legislativa poderia se reaproximar da sociedade?

No *Policy Stream* verifica-se que, no início da década de 90, a Assembleia já havia realizado uma reestruturação de sua estrutura funcional, ao mesmo tempo em que, antes deste período, já realizava atividades junto à sociedade civil. Desta maneira, a ideia de uma Escola do Legislativo gerava um desenvolvimento incremental das ações de capacitação já realizadas internamente na organização, e das atividades abertas para a sociedade. Cabe ainda ressaltar que, no início da década de 90, o Poder Executivo, tanto em nível nacional quanto estadual, já possuía tradição em suas instituições voltadas à formação de seus quadros de servidores.

No *Political Stream* percebe-se que, para a 12ª legislatura, a primeira a assumir após a redemocratização, apresentava-se uma opinião pública que demandava por mudanças na forma de atuação da organização legislativa. Não por acaso, a 12ª legislatura é marcada por tantos projetos de abertura para o diálogo e a participação da sociedade. Assim, a Escola do Legislativo foi uma entre várias propostas abraçadas pelo corpo político para responder ao *Problem Stream*.

Na identificação dos empreendedores políticos responsáveis pela criação da Escola do Legislativo é fundamental destacar o papel do corpo de servidores da Assembleia. Assembleia já possuía a “característica de ter um corpo técnico permanente e mais estável nas partes técnico-administrativas, e isso é um pouco anterior à criação da escola” (A1, 1.73-75). Este grupo já se ocupava, nas décadas de 80 e 90, do “movimento de modernização e informatização” (A2, 1.8-9). Este processo de modernização da Assembleia foi “um movimento dos servidores em diversos níveis, tendo o respaldo da mesa” (A2, 1.188-189). A criação da Escola do Legislativo desta forma foi realizada por meio do “convencimento feito pelo corpo técnico ao corpo político” (A2, 1.191-192). Deste modo “a Escola nasceu neste

movimento de fortalecimento do Poder Legislativo a partir do fortalecimento de seu corpo técnico para dar um suporte de qualidade ao trabalho parlamentar” (A2, 1.13-15).

4.1.2 Formulação Normativa

A primeira matéria sobre a Escola do Legislativo, publicada na Revista do Legislativo (1992) apontava que:

A Escola do Legislativo tem como objetivos oferecer suporte conceitual de natureza técnico-administrativa, doutrinária e política às atividades do Legislativo e associar teoria e prática na profissionalização, oferecendo ao servidor e ao parlamentar uma melhor identificação com a missão do Poder Legislativo (p.48).

Esta concepção da Escola do Legislativo ligada à profissionalização dos servidores é a mesma expressa pela Resolução 5116/92 que cria a Escola.

RESOLUÇÃO 5116, de 10/07/1992

Art. 1º - Fica criada a Escola do Legislativo no âmbito da Secretaria da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, com os seguintes objetivos:

- I - oferecer suporte conceitual de natureza técnico-administrativa, doutrinária e política às atividades do Poder Legislativo;
- II - profissionalizar os servidores da Assembleia Legislativa, associando a teoria à prática;
- III - constituir um repertório de informações para subsidiar a elaboração de projetos e demais proposições legislativas;
- IV - oferecer ao parlamentar e ao servidor a oportunidade de melhor se identificarem com a missão do Poder Legislativo.

Conforme aponta Assis (1997), a Escola do Legislativo surgiu de um grupo de trabalho de servidores formado no final de 1991. Segundo a Revista do Legislativo (1992), para se chegar ao modelo de escola que seria implantado, o grupo de servidores manteve contato com outras experiências de Escolas de Governo, tais como a Escola do Judiciário, a Escola Judicial do Tribunal Regional do Trabalho e a Fundação João Pinheiro. Com base em tais experiências, constituiu-se o corpo inicial daquilo que se pretendia ensinar na Escola do Legislativo, que, segundo Assis (1997), compreendia os mecanismos mínimos do trabalho do servidor ou do assessor, a base de Teoria Geral do Estado e de Constitucionalismo, e noções primárias de Direito e de Administração Pública.

A formulação do conceito inicial da Escola do Legislativo deu-se, deste modo, com base na experiência de outras Escolas. No campo da formulação do elemento Pessoal, no

“primeiro momento é uma Escola muito voltada para dentro” (A2, 1.6-7). Ela “surgiu de um primeiro esforço, uma gênese na área de recursos humanos, que faz a escola surgir como área de treinamento, como um braço do RH, parte de um esforço institucional de modernização” (A1, 1.10-12; A2 1.75). Assim, a Escola foi formulada para “implementar um processo contínuo de aprimoramento do corpo da Assembleia” (A1, 1.14-15; A2, 1.76-77). Nisto o projeto visava garantir um “currículo mínimo do servidor” (A2, 1.26)

No modelo original, a Escola do Legislativo foi “montada inicialmente seguindo o tripé do modelo de uma universidade” (A2, 1.16-17). Ao mesmo tempo, a Escola foi pensada com uma ação integrada à ideia de carreira, “era um programa obrigatório, vinculado à carreira e, do jeito que começou foi acabando, pois não tinha um projeto de continuidade” (A2, 1.36-37). Desta maneira, a Escola do Legislativo foi formulada inicialmente para ser uma “universidade” no interior da organização, subordinada à área de RH e com programas que seriam pré-requisito para que os servidores avançassem nas carreiras.

4.1.3 Implementação

A Escola começou a operar a partir da Deliberação 831/93 que organizou a estrutura da Escola do Legislativo. O conjunto de inovações, das quais a Escola era uma expressão, colocou, conforme Fuks e Fialho (2009) “(...) a ALMG, no decorrer da década de 1990, na “vanguarda” dos legislativos estaduais brasileiros” (p.86).

Contudo, a vanguarda de projetos como o da Escola do Legislativo não o eximiram de mutações de sua versão original, como aponta Assis (1997). Foram trocas de diretores e alinhamentos centrados na Diretoria Geral, que moldaram a Escola em seu início. A Deliberação nº 1333/96 apresenta alguns contornos institucionais da Escola no período.

DELIBERAÇÃO 1333, de 17/07/1996

Art. 1º - A Escola do Legislativo organiza e administra os seguintes programas de cursos e atividades:

- I - formação permanente;
- II - especialização;
- III - atualização parlamentar e capacitação de servidores de gabinete.

Parágrafo único - Fica instituído o programa de atualização parlamentar e capacitação de servidores de gabinetes, e o programa de capacitação a que se refere o inciso II do art. 6º da Deliberação nº 1.225/95 fica substituído pelos programas de formação permanentes e de especialização de que trata esta deliberação.

Art. 2º - O programa de formação permanente, a que se refere o inciso I do artigo anterior, consiste em um conjunto aberto de cursos e atividades de desenvolvimento e aperfeiçoamento técnico-profissional.

Mais do que apenas estabelecer uma política de formação permanente e de especialização dos servidores, em 1996, a Escola do Legislativo iniciou um importante processo de abertura para a sociedade, conforme relato do Deputado Sebastião Navarro Vieira.

Discurso de Sebastião Navarro Vieira - PFL

15/08/1996 (grifo nosso)

Desde que foi criada, a Escola do Legislativo tem desempenhado um papel fundamental no acelerado processo de transformação que esta Casa vem experimentando nos últimos tempos. **Nascida com os objetivos iniciais de oferecer suporte conceitual às atividades do Poder, constituir um repertório de informações para subsidiar a elaboração legislativa e atuar na profissionalização de nosso servidor, ela foi iniciativa pioneira no âmbito dos parlamentos nacionais e atraiu para a Assembléia de Minas as atenções de suas congêneres.** A multiplicidade dos cursos postos à disposição do público interno contribuiu decisivamente não só para capacitar mão-de-obra e aprimorar a qualidade do apoio à ação dos legisladores como também para operar positivas mudanças na própria cultura da instituição. Iniciativas como a organização de um banco de teses para sistematizar dissertações acadêmicas com estudos sobre o Legislativo prometem estabelecer um fecundo diálogo entre a pesquisa acadêmica e a prática parlamentar.

Hoje, a Escola dá um novo e importante passo. **Este Poder elegeu o aprofundamento da parceria com a sociedade como uma de suas principais metas.** Nesse sentido, temos desenvolvido ações com os objetivos de multiplicar os canais de participação política da população e educar para o exercício pleno da cidadania. Foram instituídas as audiências públicas regionais, o Ciclo Nacional de Debates, os seminários e os fóruns técnicos, além de programas como o "Cidadão Mirim" e o "Assembléia on Line". A eles soma-se o recente projeto da Jornada Universitária, implementado em colaboração com a UFMG e que oferece aos jovens universitários a oportunidade de conhecer de perto o dia-a-dia do parlamento mineiro. Para tornar ágil e eficaz a comunicação com a sociedade, temos usado modernos recursos de mídia; para fazê-la via de mão dupla, não hesitamos em nos valer das mais atuais conquistas da informática, incluindo a INTERNET.

Em consonância com essa filosofia, **a Escola do Legislativo abre-se à comunidade e promove o seu primeiro curso voltado para o público em geral.** Para torná-lo realidade, firmamos convênio com a Escola de Governo de São Paulo e com o Centro de Estudos Políticos Carmo-Sion. Cumpre-se assim mais um dos objetivos da Casa ao instituir esse espaço de debates, de estudo e de capacitação profissional: promover o intercâmbio com instituições de formação e pesquisa e incentivar a convivência deste Poder com os meios acadêmicos.

Intensificamos dessa forma o diálogo com os centros criadores de cultura, para que a prática legislativa seja mais e mais oxigenada pela elaboração teórica.

Desta maneira, agregam-se aos fóruns, seminários, visitas e um curso aberto para participação da sociedade. Para a realização destas atividades, a Escola firma um convênio, conforme Assis (1997) com a Escola de Governo de São Paulo Fábio Konder Comparato. Também a área de especialização dos servidores dá um importante passo em 1998, com a criação do primeiro curso de Especialização em Assessoria Técnico-Legislativa, conforme o apresenta o discurso do Deputado Cleuber Carneiro.

Discurso de Cleuber Carneiro - PFL

31/08/1998 (grifo nosso)

A Assembléia de Minas, há muito tempo, está atenta a essa nova realidade. Nos últimos anos, vimos desenvolvendo gestões com o **objetivo de capacitar nossos quadros funcionais e lhes dar condições de oferecer adequado suporte às ações deste Poder**. Esse processo chega agora à plena maturidade com o lançamento do **Curso de Especialização em Assessoria Técnico-Legislativa Avançada**.

Concebida a partir de um trabalho conjunto do Curso de Pós-Graduação em Direito da UFMG e da Assembléia Legislativa de Minas Gerais, por intermédio da Escola do Legislativo, a iniciativa é pioneira sob vários aspectos: em primeiro lugar, **somos a primeira Casa Legislativa estadual a adotá-la**; em segundo, a metodologia a ser seguida, associando o momento acadêmico e teórico à experiência acumulada no cotidiano da assessoria às atividades parlamentares, encerra notável novidade.

Cumpre-nos enfatizar que, graças à parceria com a UFMG, os que concluírem com sucesso esse curso terão o título de Especialista reconhecido nos meios acadêmicos e poderão gozar de todas as prerrogativas que a lei confere a essa modalidade de pós-graduados.

Espelhada no modelo de uma universidade, a Escola do Legislativo consolida seu eixo de educação em torno do curso de especialização, mantém os eventos e cursos abertos no patamar de extensão e passa também a investir em pesquisa dentro do espaço da Assembleia, como apresenta a Portaria nº 13/2002.

PORTARIA 13, de 16/05/2002

Art. 1º - Fica instituído o Núcleo de Estudos e Pesquisas da Escola do Legislativo - NEPEL -, destinado a organizar, apoiar e coordenar projetos de estudo e pesquisa, que visem à produção e à sistematização de conhecimentos relevantes para o aprimoramento das ações do Poder Legislativo.

(...)

Art. 9º - O servidor da Assembléia Legislativa terá permissão para executar, durante a sua jornada de trabalho, as atividades atinentes ao projeto, no limite de:

I - 6 (seis) horas semanais, em se tratando de pesquisador-colaborador;

II - 8 (oito) horas semanais, em se tratando de pesquisador-responsável.

Para além da ideia original de extensão na sociedade, a Escola do Legislativo desenvolve, a partir de 2004, o programa Parlamento Jovem, que mais do que a simulação do plenário, passa a envolver o relacionamento com outras casas legislativas e a formação dos participantes, conforme o discurso do Deputado André Quintão.

Discurso de André Quintão - PT**23/06/2004 (grifo nosso)**

Essa é a **intenção do projeto Parlamento Jovem: abrir espaço de formação para a cidadania, de acompanhamento dos trabalhos da Assembléia pela juventude**, e mais, Deputado Paulo Cesar, de instrução melhor de nossas decisões. O Parlamento Jovem está envolvendo 30 estudantes do curso de Ciências Sociais de nível superior, 6 escolas de ensino médio - 3 públicas e 3 privadas -, e vários professores universitários e de ensino médio. Estão delimitados três importantes assuntos: as ações afirmativas à política de quotas - negros e pessoas portadoras de necessidades especiais -, a questão do primeiro emprego e o problema das drogas.

Esses jovens estão sendo preparados com cursos na Escola do Legislativo e orientados sobre todos os projetos em tramitação a respeito das políticas públicas mencionadas. No mês de setembro, simularão o

funcionamento da Assembléia. Teremos jovens agindo como Deputados de Governo e da base ruidosa de oposição, Presidentes de comissão, assessores, pessoas que acompanham os trabalhos da Assembléia e que ficam nos corredores.

Entretanto essa simulação não ficará apenas nisso: teremos a criação de um observatório jovem de política pública, e esse é um projeto que se pretende permanente. A Universidade Católica, junto com a Escola do Legislativo, estará formando jovens para sugerir ações desta Assembléia nas várias políticas públicas.

Em setembro de 2007, a Escola do Legislativo completou 15 anos de existência e recebeu um evento em sua homenagem, contando com alguns discursos parlamentares e outros administrativos. Os discursos apontam alguns elementos importantes da compreensão da Escola.

Discurso de André Quintão - PT

26/09/2007 (grifo nosso)

A Escola do Legislativo da nossa Assembléia completa 15 anos, num trabalho muito importante que se iniciou **voltado para a qualificação de funcionários e técnicos de apoio parlamentar da Assembléia** e que, ao longo dos anos, foi ampliando o seu escopo de atuação, as suas atividades e se transformando num verdadeiro **canal de interlocução da Assembléia com movimentos sociais, com as Câmaras Municipais do interior de Minas Gerais, com os movimentos sociais organizados**. Tornou-se um espaço de reflexão, de produção teórica e de compartilhamento de experiência. Portanto, a Assembléia Legislativa deve orgulhar-se de ter no seu interior uma escola de tamanho compromisso, de tamanha responsabilidade e competência e incidência nos processos legislativos, não só no estadual, próprio da nossa Assembléia, mas também como subsídio, como polo formador para atividades de outros Poderes Legislativos Municipais. Lembro aqui que nesse período, nesses 15 anos, a Escola do Legislativo promoveu mais de 3 mil atividades, com uma carga horária de 30.700 horas, envolvendo quase 44 mil participantes. Portanto, além do quantitativo, destaca-se o qualitativo dessa ação da Escola do Legislativo.

No discurso do Deputado, é relevante sua consideração da Escola como instrumento de interlocução da ALMG com movimentos organizados da sociedade, papel que resgata um pouco da função comunicativa exposta no discurso de 1991. A mesma consideração do papel de interlocução é manifesta no discurso do Deputado Pinto Coelho.

Alberto Pinto Coelho – PP

26/09/2007 (grifo nosso)

Num cenário de mudanças profundas, tributário da Constituição de 1988, que devolveu às Assembléias Estaduais atribuições cortadas pelo regime militar, surgiu a Escola do Legislativo.

No bojo de **uma modernização institucional** que procurava **aproximar o Legislativo Estadual da sociedade**, a escola nasceu em 1982 para oferecer cursos, seminários e debates para a formação continuada e o aperfeiçoamento do corpo técnico da Assembléia, além de **atividades destinadas aos parlamentares e ao público externo**. A necessidade de um órgão educativo para o aprimoramento democrático da própria instituição resultou na criação de uma escola pioneira no Brasil e hoje referência para os demais Legislativos Estaduais. Do mesmo modo, tornou-se um modelo para as Câmaras Municipais, pela excelência na formação de legisladores e assessores legislativos.

Capacitando parlamentares, assessores e servidores para uma melhor atuação no âmbito do Poder Legislativo, a Escola, também se abrindo ao público em geral e desenvolvendo, com jovens estudantes, atividades de educação para a cidadania, vem contribuindo para o aprimoramento da interlocução entre a sociedade civil e a Assembléia,

sobretudo na formulação das leis que orientam as políticas públicas.

A Escola do Legislativo é hoje um instrumento imprescindível para esta Casa, ao consolidar a formação, em todos os níveis, de verdadeiros cidadãos, pela disseminação das virtudes democráticas e republicanas.

Dentro das comemorações de 2007, ano em que se celebram os primeiros quinze anos de existência da ALMG, foram registrados os discursos administrativos de Alaôr Marques Junior, gerente geral da Escola na época, e de Florian Madruga, presidente da Associação Brasileira de Escolas do Legislativo. Os discursos evidenciam o papel da Escola perante a sociedade e perante outros parlamentos, para os quais o modelo da Escola da ALMG serviu de exemplo.

Alaôr Messias Marques Júnior - Gerente-Geral da ELALMG

26/09/2007

Refiro-me ao papel da Escola do Legislativo como uma via de mão dupla. Trabalhamos no âmbito da Casa Legislativa, seja em nossas próprias instituições, seja nas instituições parceiras, como as Câmaras Municipais, tentando construir um corpo parlamentar e técnico condizente com as expectativas e com as aspirações da sociedade. Ao mesmo tempo, somos nós que vamos até a sociedade, a fim de tirá-la da apatia, a fim de tirá-la da indiferença em relação aos poderes públicos, a fim de trazê-la mais para perto do parlamento, procurando não só essa aproximação, como também fazendo com que as instituições e o cidadão sejam mercedores uns dos outros.

Florian Madruga - Presidente ABEL

26/09/2007

A Escola do Legislativo de Minas, Sr. Presidente, foi a primeira luz que se acendeu após a Constituinte de 1988, que, com muita lucidez dos constituintes, gravou, em seu art. 39, § 2º: criem-se escolas de governo nos três níveis dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário; capacitem-se os servidores públicos, para que possam ter uma carreira funcional; tornem-se profissionais; enfim, sirvam à sociedade para a qual prestam seus serviços. Foi em Minas que esse dispositivo constitucional começou a ser cumprido e, num espaço de 15 anos, vemos hoje, Sr. Presidente, que a semente plantada em solo mineiro se espalhou por todo o chão brasileiro.

Em 2010, a Escola do Legislativo foi autorizada pelo Executivo mineiro a oferecer o curso de Pós-Graduação *lato sensu* em Poder Legislativo e Políticas Públicas, de modo que a Escola já não depende mais de uma instituição de ensino superior para a oferta de seu curso de especialização.

DECRETO SEM NÚMERO, DE 08/07/2010

Publicação - Minas Gerais diário do executivo - 08/07/2010 pág. 2 col. 1

O PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA, no exercício do cargo de GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS, no uso de atribuição que lhe confere o inciso VII do art. 90, da Constituição do Estado, e tendo em vista o disposto no inciso IV do art. 10 da Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, no Parecer nº 450, de 25 de maio de 2010, do Conselho Estadual de Educação, homologado pelo Secretário de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior,

DECRETA:

Art. 1º Fica autorizado o funcionamento do Curso de Pós-Graduação lato sensu - Especialização em Poder Legislativo e Políticas Públicas, e fica credenciada, pelo prazo de cinco anos, a Escola do Legislativo da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, no Município de Belo Horizonte.

Ao longo desta trajetória que descreve a implementação da Escola do Legislativo, verifica-se que o modelo formulado, ao ser implementado, não ficou inerte. Na verdade, o que se percebe é que mudanças incrementais foram guiando e moldando o desenvolvimento da Escola ao longo do tempo. O processo de implementação do modelo inicial e de suas adaptações parece seguir uma lógica mais próxima dos processos *bottom-up*, visto que ocorre, na maior parte das vezes, porque o “corpo técnico conseguiu negociar” (A2, 1.207). Igualmente, a Escola foi implementada e se desenvolveu graças aos trabalhos de servidores da Assembleia que trabalharam no projeto até que o mesmo se tornasse parte da estrutura da Casa. Mais do que isso, se manifesta no depoimento que os instrumentos de modernização foram absorvidos pela cultura da Casa (A2, 1.192-194). Deste modo, não apenas o corpo técnico conduziu um processo *bottom-up*, mas também foi capaz de legitimar estas estruturas perante o corpo político do Parlamento.

A criação da Escola do Legislativo fez nascer uma nova estrutura dentro da ALMG. Com o passar do tempo, esta estrutura ganhou prédio próprio, com salas de aula e uma equipe profissional dedicada. De sua formulação original, o modelo de universidade não perdurou. Em um dos braços do tripé universitário, tentou-se “criar uma cultura de pesquisa na Casa” (A2, 1.108), mas “a gerência de pesquisa nunca avançou, se extinguiu no momento que o gerente de pesquisa se aposentou” (A2, 1.18-20). Já no campo do ensino, em “98 a gente começa com a primeira experiência de pós-graduação, foi gestado por um grupo de pessoas da Casa que tinham ligação com a universidade federal” (A2, 1.39-41; A1, 1.29-30). Deste modo, a Escola mantém sua atuação de modo que “a capacitação vai instrumentalizar os trabalhos das pessoas que já estão alocadas nas áreas” (A2, 1.253-254), mas, já no início havia a demanda para que “a escola não se resumisse às questões de treinamento” (A1, 1.21-22). Neste sentido, a oferta acadêmica de um curso de especialização contribuía como uma “forma de pensar o legislativo” (A1, 1.22-23). O curso de especialização seria desenvolvido ao longo dos anos em parceria com universidades como a UFMG e a PUC Minas, até que “a partir de 2010, fomos autorizados pelo Conselho Estadual a abrir nosso curso de especialização, um curso de Poder Legislativo e Políticas Públicas” (A2, 1.58-60). Mesmo as práticas de

treinamento foram sendo refinadas com o passar do tempo, de modo que “o movimento da capacitação interna foi evoluindo no sentido de sair desta capacitação geral para uma capacitação mais voltada para o tipo de servidor, cada vez mais especialista numa área, em um conteúdo” (A2, 1.70-72).

Ao lado da especialização acadêmica dos servidores, outra área de mudança firmada na Escola, logo em seus primeiros anos de funcionamento, foi seu processo de abertura com a “extrapolação dos limites iniciais de escola” (A1, 1.27-28). O questionamento estava em como “a Assembleia, por meio da Escola, pode se pensar para fora de seus limites” (A1, 1.32-33). As respostas encontradas pelo corpo administrativo constituíam duas linhas de atuação. A primeira versava sobre a “Assembleia apoiando outros legislativos” (A1, 1.38), considerando que “é uma obrigação da instituição repassar este expertise em fazer leis” (A2, 1.172-173). Assim, “levar isso para as Câmaras municipais virou uma rotina, uma atividade permanente” (A1, 1.43-44). A segunda linha de atuação externa refere-se à “educação para a cidadania, uma série de ações voltadas para levar esta discussão que a gente já fazia internamente, para a sociedade, para o cidadão, o estudante, as organizações da sociedade” (A1, 1.34-36). A atuação nesta linha ganhou tanta força na organização que hoje a “educação para cidadania é um dos objetivos estratégicos da Assembleia” (A1, 1.52), pois esta prática é entendida como um “valor para o legislativo” (A1, 1.53). Neste sentido, a Educação para a Cidadania, nome guarda-chuva dos programas dirigidos para a sociedade, ganha uma relevância que ultrapassa os limites da Escola e alcança a Assembleia como um todo, levando a formulação da Educação para a Cidadania como uma nova especialidade da ALMG. Uma justificativa da relevância da educação para a cidadania é que “a gente possa ser reconhecido pela população” (A1, 1.53-54), como contraponto aos problemas de representação encontrados pelas organizações legislativas. Busca-se, deste modo, “reverter a dificuldade que temos de chegar ao cidadão para que ele, no mínimo, se informe sobre o legislativo” (A1, 1.56-58). Deste modo, diminuindo a “barreira da sociedade em relação ao legislativo” (A1, 1.58).

As duas linhas de atuação externa da Escola nasceram e cresceram em relevância ao longo do tempo, de modo que “hoje a dimensão externa de atuação da escola esteja mais forte que sua gênese inicial de capacitação de equipes” (A1, 1.48-50). Quando percebeu-se o potencial de atuação externa da Escola, a mesma foi realocada na estrutura organizacional da Assembleia, de modo que “no ano de 2000, há uma mudança na Casa e a Escola deixa de estar vinculada à Diretoria de RH e passa a estar vinculada à Diretoria de Comunicação,

entendida educação como comunicação em longo prazo” (A2, 1.84-87).

Com a entrada na organização de novas ferramentas e instrumentos de gestão, trazidos em grande parte das experiências da iniciativa privada, “a escola tem um papel de buscar e trazer para a Assembleia conhecimentos e pesquisas que nos auxiliem na modernização, mesmo na gestão, temos a gestão por competências, gerenciamento de processos, em tudo isso a escola contribui” (A1, 1.66-69). Neste sentido, as ofertas de capacitação passam a considerar a “gestão por competências” (A2, 1.137). Neste contexto, a Escola sofre uma nova mudança em sua vinculação hierárquica, de modo que seus membros passam a estar “ligados na diretoria geral da Casa” (A2, 1.125). Com isso, “a Escola está num nível que perpassa todas as diretorias” (A2, 1.126-127). Assim, a Escola passa a ser o centro de disseminação de conhecimentos e ferramentas gerenciais no interior da organização legislativa.

Contudo, mesmo estando em um nível hierárquico que permite o diálogo com todas as áreas da organização, há certa distinção no atendimento aos membros da organização. Embora ocorra uma ambientação dos novos parlamentares de cada legislatura e de suas equipes, ainda que a prioridade inicial seja a capacitação dos gabinetes, segundo o entrevistados, eles iniciam os trabalhos com “uma atividade de reconhecimento da instituição, dos processos da instituição, o que o gabinete precisa para começar a funcionar” (A2, 1.232-234), verifica-se, no entanto, baixa participação: “a gente não tem participação dos deputados. A cada nova legislatura, conseguimos três ou quatro que participam” (A2, 1.243-244). “A gente atua na capacitação dos gabinetes da mesma forma que atuamos na formação dos quadros de servidores, mas a demanda não é tão refinada, por causa da rotatividade” (A2, 1.228-230). Deste modo, percebe-se que, mesmo com a ambientação dirigida tanto aos novos servidores quanto aos novos parlamentares e suas equipes, ao longo do relacionamento dos membros da organização com a Escola, há um predomínio da participação do corpo administrativo nas ações da Escola. Isso retrata uma separação bastante evidente na estrutura da ALMG de que corpo técnico e corpo político “são estruturas separadas” (A2, 1.205). Um dos motivos para a estruturação deste cenário é que na ALMG “o grau de institucionalização faz com que a rotatividade seja pequena. A mesa não tem cargos administrativos para lotear” (A2, 1.203-204). Isso faz com que “a relação deste corpo técnico com a área política da Assembleia ficasse mais restrita” (A1, 1.77-78). Manifesta-se, assim, certa contradição no interior da organização, que acaba por se manifestar na Escola: ao mesmo tempo em que o corpo técnico, a exemplo do desenvolvimento das burocracias do Executivo, torna-se “mais distante da

política” (A2, 1.82), há uma compreensão da Escola de que “a formação não pode ser só técnica, ela precisa ser também política, para entender o funcionamento da Casa” (A1, 1.255-257).

4.2 Centro de Formação da Câmara dos Deputados: CEFOR

O Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados – CEFOR é a Escola de Governo da Câmara dos Deputados, subordinada à Diretoria de Recursos Humanos da casa. Com sede própria, o CEFOR é formado por servidores da casa lotados diretamente em sua estrutura, composta por quatro coordenações: Treinamento; Educação para a Democracia; Pós-Graduação; Apoio Técnico-Administrativo.

Em sua organização, o CEFOR responsabiliza-se por dois macroprocessos. No primeiro, que visa “Desenvolver e gerir pessoas”, a instituição deve atender às necessidades educacionais da casa, que é composta por 513 Deputados Federais, 3.402 servidores efetivos, 1.449 cargos de natureza especial, 10.932 secretários parlamentares (assessores) e 3.056 funcionários terceirizados. O campo das ofertas educacionais é tão distinto quanto as atividades exercidas na casa, que vão da polícia legislativa até atividades clínicas no campo da saúde.

No segundo macroprocesso, o de “Gerir o relacionamento institucional”, o CEFOR é responsável pelo acompanhamento dos processos de recrutamento e seleção, e também por estabelecer uma interface entre a Câmara dos Deputados e a sociedade por meio de programas que visam mostrar um pouco da realidade legislativa para determinados segmentos da sociedade.

O conjunto de ações em cada um dos macroprocessos é apresentado abaixo, a partir dos relatórios de gestão administrativa dos períodos de 2010 a 2013.

Tabela3: Ações do CEFOR

Desenvolver e gerir pessoas		Gerir o relacionamento institucional
Ensino	Outros	
<ul style="list-style-type: none"> - Cursos de Especialização; - Curso de Doutorado Institucional; - Curso de Mestrado em Poder Legislativo; - Cursos abertos a servidores da Câmara dos Deputados; - Programas de Capacitação para o Secretariado Parlamentar; - Programa de Desenvolvimento gerencial; - Estágio-cidadão: Formação político-democrática dos estagiários da casa. 	<ul style="list-style-type: none"> - Grupos de pesquisa e extensão; - Processo Seletivo para Funções Comissionadas; - Revista eletrônica: E-Legis; - Curso de Idiomas; - Ambientação de novos servidores. 	<ul style="list-style-type: none"> - Inclusão digital: Formação dos trabalhadores terceirizados da Câmara; - Estágio-Visita: Recepção de escolas; - Parlamento Jovem Brasileiro: Programa de simulação das atividades parlamentares; - Cursos Autoinstrucionais para a Sociedade; - Educação de Jovens e Adultos: ensino fundamental; - Missão Pedagógica no Parlamento; - Eventos.

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos Relatórios de Gestão Administrativa 2010-2013

4.2.1 Agenda de Criação da Escola

No contexto da redemocratização, efervescia no interior do Parlamento um discurso manifesto por mudanças institucionais que encontrariam acomodação na ideia de necessidade de modernização da Câmara Federal. Discursos como o dos deputados Stelio Dias (PFL-ES, 1989) ou Francisco Kuster (PSDB-SC, 1989) manifestavam a necessidade da modernização administrativa da Casa para melhoria do trabalho parlamentar. Desta maneira, a Câmara dos Deputados inicia seus investimentos nos processos de recrutamento e seleção de novos servidores para os seus quadros.

A entrada de novos servidores na Câmara dos Deputados começa um processo de oxigenação da Casa. Referência neste momento, a resolução 30/1990 traz, além do reforço que o ingresso na Câmara se dará exclusivamente por concurso público, a acomodação dos cargos conforme nível de formação dos servidores e o Programa Permanente de Treinamento e Desenvolvimento que visava o “aumento da eficiência e eficácia organizacional e funcional” (Art.º 47), por meio de treinamentos oferecidos pelo órgão central de recursos humanos. Estes treinamentos eram realizados com base nas atividades operacionais que o servidor precisava desenvolver.

A demanda por formação dos servidores mostrou-se crescente, de modo a ultrapassar os limites do treinamento funcional. Em 1995, conforme Cosson (2008), subiu para a mesa diretora da Casa a indicação 190/1995, que sugeria a criação de uma escola de formação do servidor público do poder legislativo.

Neste sentido, o *Political Stream* se estrutura na Câmara dos Deputados a partir da

Constituição de 88. “A constituição de 88 traz a prática da realização dos concursos públicos. É a partir destes concursos que começam a entrar novas cabeças na Câmara, pessoas que vieram com outras experiências e formações e que, ao chegarem à Câmara começaram alguns movimentos dentro da organização, como, por exemplo, na formação” (B3, 1.31-33; B2, 1.22-25). Antes de ser uma Escola, o CEFOR “era uma coordenação de seleção e treinamento, e naquela época, em 1993, a Câmara trabalhava muito com concurso público, que era uma nova realidade dentro do serviço público em si” (B2, 1.3-10;), haja vista a Constituição de 88 que estabeleceu que o ingresso nos quadros da administração pública precisava ser, necessariamente, por meio de concurso público; “ela [a Câmara] vivia um novo momento, num período pós-constituição, na redemocratização (...) passou a receber muito mais demandas da sociedade” (B1, 1.25-26). “Tudo isso demandava novos serviços e uma nova configuração de seu quadro de servidores efetivos” (B2, 1.13-14).

A Câmara “tinha uma forte atuação para trazer os novos servidores e na época a gente fazia o concurso com meios próprios porque não havia instituições estabelecidas como há hoje” (B2, 1.15-17). Estes novos servidores passam “a pensar a instituição e que começa a cobrar uma relação menos politizada, menos patrimonial dentro da casa, mas isto é um processo” (B3, 1.36-38). Com isso, gera-se “um movimento em paralelo voltado para os recursos humanos da instituição. E estas pessoas passaram a exigir mais capacitação” (B2, 1.38-40). Logo, o *Problem Stream* configura-se, sobretudo, internamente, no reconhecimento da demanda por formação como um problema.

Como resposta, “o Legislativo começa a fortalecer a ideia de capacitação após a Constituição, [pois] antes não fazia muito sentido, não havia um corpo de servidores, eles vinham de outros lugares e as competências das casas eram menores” (B3, 1.24-26). A ideia das ações de capacitação se configura no *Policy Stream* para atender as demandas do corpo administrativo que se estava constituindo na Casa. Este movimento acompanha o que ocorre nos demais Poderes, em que “começa a se impor para os poderes públicos a necessidade de eles mesmos terem soluções para formação de seus quadros” (B1, 1.28-29).

Os empreendedores políticos que conduzem este processo são os servidores que passam a compor a estrutura da organização e passam a desenvolver as mudanças necessárias para o atendimento aos preceitos constitucionais. De modo que “a Escola tem que acompanhar a dinâmica da administração, do que se quer no legislativo. Aqui na Câmara a dinâmica foi de dar apoio à estrutura administrativa que pudesse apoiar as novas exigências

que o processo democrático passou a imprimir” (B2, 1.47-50). Neste contexto “a Escola está vinculada a uma gestão administrativa, feita por servidores da Câmara” (B2, 1.45-46).

4.2.1 Formulação Normativa

Em 1997, por ato da mesa, sob presidência do deputado Michel Temer, instituiu-se o CEFOR, conforme abaixo.

Ato da Mesa 69/1997

Art. 1º Fica instituído o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento dos Servidores da Câmara dos Deputados, subordinado à Diretoria-Geral, com a finalidade de planejar, promover, executar e avaliar programas e atividades de recrutamento, seleção, atualização, aperfeiçoamento, especialização e desenvolvimento de recursos humanos.
--

Conforme os artigos 12º e 14º do Ato, o CEFOR inicia suas atividades com dotação específica e quadro próprio de servidores do poder legislativo.

Cabe destacar que este ato da Mesa regulamentou o artigo 58 da Resolução nº 21/1992, que diz:

Resolução nº 21/1992

Art.58 A Câmara dos Deputados manterá, na área de recursos humanos, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento dos Servidores, em molde adequado a servir de suporte básico a consolidação e ao desenvolvimento do Plano de Carreira.
--

Verifica-se, ainda, que a formulação original do CEFOR o liga diretamente ao desenvolvimento de um plano de carreira na Câmara dos Deputados, algo novo trazido diretamente pela Constituição de 88.

O CEFOR foi, desta maneira, formulado para atuar essencialmente no elemento de Pessoal. Sua principal atividade na origem era de “seleção para cuidar de concursos” (B1, 1.19-20). De modo que a estrutura se ocupava com “mais seleção que treinamento” (B1, 1.23). Oferecendo em seu escopo “um treinamento muito básico e seleção” (B1, 1.24-25).

O “CEFOR, de uma forma muito forte foi uma escola voltada para dentro. Por exemplo, o CEFOR, do modo como foi pensado, (...) foi pensado como órgão de formação do legislativo brasileiro, mas está separado, tem dificuldade de se pensar como instituição do legislativo brasileiro” (B3, 1.13-17).

4.2.3 Implementação

O órgão se reportava inicialmente à Diretoria Geral da Casa, responsável por aprovar as atividades a serem desenvolvidas. Neste período, o CEFOR não aparece nos discursos parlamentares. O desenvolvimento da escola neste período corre em paralelo ao funcionamento da arena política da Câmara. Ainda neste momento, o CEFOR está constituído como centro de formação, mas ainda guarda grande parte de sua atuação nos processos de recrutamento e seleção de novos servidores.

Novo avanço no desenvolvimento institucional do CEFOR é dado em 2000, quando o órgão amplia sua autonomia de atuação por meio da aprovação de seu regulamento interno, apresentado abaixo.

Ato da Mesa 41/2000
<p>Art. 2º O CEFOR tem como objetivos planejar, promover, executar e avaliar programas e atividades de recrutamento, seleção, atualização, aperfeiçoamento, especialização e desenvolvimento de recursos humanos.</p> <p>Art. 6º Os concursos serão planejados, executados e avaliados pelo CEFOR.</p> <p>Art. 55. Os cursos, congressos ou similares e demais atividades abrangerão os seguintes domínios:</p> <p>I - institucional - com o objetivo de aprofundar o conhecimento do participante sobre a estrutura e funções do Poder Legislativo em geral e da Câmara dos Deputados em particular;</p> <p>II - gerencial - com o objetivo de capacitar o participante para o exercício de funções gerenciais;</p> <p>III - técnico-geral - com o objetivo de aprimorar o desempenho do participante em habilidades comuns às diferentes áreas;</p> <p>IV - técnico-específico - com o objetivo de aprimorar o desempenho do participante dentro das especificidades de sua área;</p> <p>V - comportamental - com o objetivo de aprimorar o desempenho do participante nas relações interpessoais.</p>

Em 2003, pelo Ato da Mesa 27, o CEFOR passa a compor a Diretoria de Recursos Humanos criada na Casa. Ao lado de seu processo de desenvolvimento como Centro de Formação e Treinamento, o CEFOR dava, nos anos seguintes, os primeiros passos de aproximação com a sociedade, e estes passos ecoaram na tribuna do Parlamento nos dois primeiros discursos sobre o CEFOR datados de 2004, apresentados abaixo:

<p>Discurso de Wilson Santos, PSDB-MT. 27/05/2004</p> <p>Sessão: 106.2.52.O (grifo nosso)</p> <p>Sr. Presidente. A Câmara dos Deputados tem se preocupado sempre em promover ações que a aproximem da sociedade. Esta Casa tem tomado medidas efetivas, medidas reais e concretas que a colocam ao alcance de todos os cidadãos brasileiros, quer estejam na cidade, quer estejam no campo. A página da Câmara na Internet é uma das melhores, mais interativas e mais amigáveis de toda a rede. E uma das mais visitadas. O 0800 619 619 recebe milhares de ligações por mês. A Ouvidoria Parlamentar recebe, examina e encaminha aos órgãos competentes as reclamações ou representações de pessoas físicas ou jurídicas. Existe ainda a Rádio e a TV</p>
--

Câmara.

Todas essas são iniciativas oriundas de uma concepção renovada de Poder Legislativo. Concepção que atribui ao cidadão a responsabilidade de co-atuar junto a seus governantes na construção da história de seu tempo. São muitos e variados os canais de acesso para controle e avaliação da gestão pública, intermediando a relação cidadão/Administração Pública.

O Legislativo é o Poder, por natureza, mais diretamente ligado ao povo, o Poder que está constantemente ligado aos cidadãos, falando com sua voz, pensando com suas idéias. Essa ligação começa nos Municípios, passa pelos Estados e culmina no Congresso Nacional. O Legislativo é a força viva e atuante, em constante sintonia com as massas e atuando sempre em seu benefício. É o Poder que modera, que pondera e que perpetua a democracia.

Quero ressaltar, Sr. Presidente, mais uma excelente iniciativa da Câmara dos Deputados, que certamente resultará em rico benefício para a população, com solidificação da democracia, aproximação das casas legislativas entre si e destas com o povo, bem como especialização dos agentes que lidam com o processo legislativo.

Trata-se do Programa Interação Legislativa - A Câmara dos Deputados mais próxima de todas as esferas do Poder Legislativo. Este é um produto da Mesa Diretora da Casa e tem por objetivo estabelecer um espaço permanente de informação de interesse legislativo; promover a interação institucional entre a Câmara e os órgãos do Poder Legislativo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ampliando a atuação dos agentes do processo legislativo e estimulando o debate das grandes questões nacionais.

Além disso, vai disponibilizar pela Internet cursos que serão oferecidos pelo Centro de Formação e Treinamento da Câmara, o CEFOR, sobre Processo Legislativo, Técnica Legislativa, Direito Constitucional, Orçamento e outros.

O discurso do deputado aproxima as atividades do CEFOR de outras ferramentas utilizadas pela Casa para se aproximar da sociedade, tais como TV, Rádio, Ouvidoria e outros.

Discurso de Gonzaga Patriota, PSB-PE. 01/12/2004

Sessão: 267.2.52.O (grifo nosso)

Sempre se cobrou do Poder Legislativo um comportamento em desacordo com os ditames da própria sociedade. **A heterogeneidade desse Parlamento é um reflexo da própria sociedade que ele representa.** Não se pode exigir, portanto, um Parlamento onde só haja representantes de uma classe. O que não nos exime, é claro, de buscar a qualquer custo a predominância dos bons hábitos. É assim na sociedade que age sob o jugo das leis, e deve ser assim também aqui.

Há, no entanto, Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, uma visão totalmente equivocada de toda a sociedade de que aqui impera a desídia e o ócio, como se os nossos trabalhos se limitassem ao espaço geográfico deste plenário. Já em várias oportunidades vi muitos cidadãos que por aqui passaram e se mostraram surpresos com nosso ritmo de trabalho, porque chegaram aqui com a opinião formada de que não trabalhamos, mas viram, *in loco*, que nosso trabalho é estafante como qualquer outro, sujeito obviamente às exceções de praxe, como, mais uma vez repito, acontece em todos os lugares.

Por isso, quero congratular-me com toda a Direção desta Casa, com a Douta Mesa Diretora e, em especial, com o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, o CEFOR, e com a Secretaria-Geral da Mesa, que instalarão e acompanharão, nos próximos dias 6 a 9 de dezembro, os trabalhos da **Primeira Jornada do Parlamento Jovem Brasileiro, composto por 78 estudantes de todo o País, que vão ocupar as Comissões e o plenário desta Casa e atuarão como se Deputados eleitos fossem durante os 3 dias em que aqui estarão.** Serão estudantes de todo o País, com todos os Estados representados proporcionalmente e que irão contar com toda a assessoria desta Casa na elaboração de proposições e nos debates que serão travados.

O discurso marca o início do programa Parlamento Jovem, uma das referências atuais dos trabalhos da Casa em Educação para Democracia. Neste período, a demanda pelos processos de recrutamento e seleção diminui, à medida que empresas terceirizadas passam a

serem contratadas para realizar os concursos. Ao mesmo tempo, o CEFOR volta-se para o modelo de instituição de ensino, o que é ratificado pela portaria 69/2005 abaixo.

<p>Portaria 69/2005</p> <p>Art. 1º Instituir o Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento - Cefor, destinado a organizar, apoiar e coordenar as atividades de pós-graduação desenvolvidas pelo Centro.</p> <p>CAPÍTULO I DOS OBJETIVOS E DA ORGANIZAÇÃO GERAL</p> <p>Art. 1º O Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados terá por objetivo formar profissionais altamente qualificados para aprofundar e complementar conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao domínio de funções definidas na sua atuação profissional.</p> <p>Parágrafo único. O Programa de Pós-Graduação será constituído por cursos de aperfeiçoamento e especialização, um Núcleo de Estudos, integrado pelos docentes com atividades de extensão e pesquisa, e a Coordenação.</p> <p>Art. 2º Na organização do Programa de Pós-Graduação, serão observados os princípios da qualidade nas atividades de ensino e da formação continuada nas áreas do conhecimento e atuação profissional.</p> <p>Art. 11. O corpo docente dos cursos de especialização e aperfeiçoamento será composto por servidores da Câmara dos Deputados e de profissionais convidados.</p>
--

Com corpo de professores da própria Casa, o CEFOR passa a oferecer cursos de especialização aos servidores do legislativo. Isto ocorre dentro de uma janela de oportunidade vislumbrada pelo Centro com a abertura do MEC para o credenciamento especial de Escolas de Governo para a oferta de cursos de pós-graduação *lato sensu*. Com o credenciamento, surgem os primeiros cursos de pós-graduação *lato sensu*; tais cursos conduzirão novamente o CEFOR como tema em discursos do parlamento, conforme os dois discursos apresentados abaixo.

<p>Discurso de Lincoln Portela, PL-MG. 13/12/2005</p> <p>Sessão: 328.3.52.O (grifo nosso)</p> <p>Nobres pares, não poderia, também, deixar de destacar iniciativa pioneira do CEFOR na área de Altos Estudos Legislativos. Falo da concepção e gestão de 3 cursos em nível de pós-graduação. Reconhecidos pelo Ministério da Educação, um deles, o de Especialização em Orçamento Público, encontra-se em fase de classificação de candidatos. Os demais, Especialização em Processo Legislativo e Especialização em Instituições e Processos Políticos, ambos com 35 alunos cada, estão em pleno andamento.</p> <p>Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, demais senhoras e senhores, o alcance das ações educativas do CEFOR não se restringe ao âmbito da Câmara. O aperfeiçoamento dos funcionários da Casa repercute favoravelmente na melhoria da atividade parlamentar. O principal beneficiário dessa corrente educativa, evidentemente, acaba sendo o próprio povo brasileiro.</p> <p>Finalizando, parabênzo a toda a equipe do CEFOR pelo excelente trabalho que vem desenvolvendo. Congratulo-me em particular com a Diretora daquele Centro de Formação, a Profª. Yara Lopes Depieri, que tem sabido captar com extrema sutileza as necessidades de capacitação do funcionalismo da Câmara.</p>

O discurso mantém a concepção das atividades do CEFOR como um processo para a

melhoria da atividade parlamentar. O foco se dirige para os cursos de pós-graduação, reforçando o modelo do CEFOR como instituição de ensino.

Discurso de Vanessa Grazziotin, PCdoB-AM. 27/02/2008

Sessão: 019.2.53.O (grifo nosso)

Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, venho a esta tribuna exaltar precioso trabalho de formação que tem sido desenvolvido nesta Casa pelo Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento - CEFOR.

Srs. Parlamentares, o Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados foi instituído pela Portaria nº 69, em 30 de junho de 2005, para organizar, apoiar e coordenar as atividades de pós-graduação desenvolvidas pelo CEFOR e tem por objetivo formar profissionais altamente qualificados para aprofundar e complementar conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao domínio de funções definidas na sua atuação profissional.

O programa permite a **promoção de intercâmbios com instituições acadêmicas, culturais, empresariais e com a sociedade em geral, visando a uma maior interação com a comunidade, resguardado o projeto institucional da Câmara dos Deputados**. Em sua organização, são observados os princípios da qualidade nas atividades de ensino e na formação continuada dos servidores da Casa e demais interessados nas áreas de conhecimento relacionadas ao Poder Legislativo.

No fim das contas, quem sai beneficiado somos nós, **Parlamentares, que teremos uma assessoria cada vez mais qualificada** e a própria sociedade, uma vez que a pós-graduação do CEFOR tem produzido trabalhos acadêmicos interessantíssimos e de extrema relevância, os quais muito poderão contribuir com a produção intelectual do País.

O discurso evidencia o modelo do CEFOR como instituição de ensino, por ser uma instituição aberta para receber os interessados no conhecimento do Poder Legislativo. O impacto das atividades do CEFOR é expresso na ideia de uma assessoria mais qualificada, o que se reflete na melhoria da assistência ao trabalho parlamentar.

As atividades de educação para a democracia continuam a ser realizadas, em paralelo com as atividades de formação interna. Todavia, conforme aponta Rocha (2011), apenas em 2008 é criada a Coordenação de Educação para a Democracia com o objetivo de organizar e fomentar as atividades voltadas para os públicos externos da Câmara dos Deputados. Os desafios desta coordenação são assim expressos pela autora:

“(...) aproximar a população do Parlamento, instrumentalizar os participantes para que possam transformar a experiência e os conhecimentos adquiridos em atuação política e exercício da cidadania, contribuir para a consciência do Parlamento como pilar do regime democrático no Brasil” (p.92).

Em 2013, o CEFOR incrementa seu modelo de instituição de ensino, agregando seu primeiro programa de Mestrado em Poder Legislativo desenvolvido integralmente dentro da Casa com aulas ministradas por servidores do legislativo.

Com base neste retrato do percurso histórico da implementação do CEFOR na Câmara dos Deputados, percebe-se que estes processos ocorreram oscilando entre as linhas do *top-*

down e do *bottom-up*. De fato, quanto mais afastado da Mesa Diretora o CEFOR se posiciona, mais suas decisões se aproximam do *bottom-up*, por serem tomadas dentro do corpo técnico-administrativo.

Ao longo de seu desenvolvimento, verifica-se um processo de afastamento do CEFOR em relação à arena política formada pelos parlamentares. São escassas as oportunidades em que a temática do CEFOR entra no discurso parlamentar, pois “o CEFOR não incomoda não” (B3, 1.80), sendo “muito pequeno para assustar” (B3, 1.81). O entrevistado diz ainda que “muito Parlamentar não sabe nem que o CEFOR existe” (B1, 1.192), no intuito de mostrar que “a relação com os parlamentares, pela estrutura da casa, não é próxima” (B2, 1.218-219). Contudo, “se algum parlamentar descobre, por interesse pessoal ou por causa de algum assessor, daí ele fala 'que coisa maravilhosa', mas já há muitos anos que os parlamentares não sabem que o CEFOR existe” (B1, 1.193-195).

A subordinação do CEFOR à Diretoria de Recursos Humanos em 2003 e a saída para um prédio próprio em 2007 denotam este processo de afastamento, que garante autonomia ao CEFOR para estabelecer e executar seus programas. “O CEFOR é um órgão subordinado à DRH que está ligada à DG e a DG está ligada à Mesa, (...) ao presidente” (B1, 1.173-174). No caso do corpo administrativo da Casa, “o corpo dirigente é formado por servidores efetivos, o que garante a continuidade dos programas. Está na cultura da Câmara certa independência, é a administração superior que leva os projetos e consegue o apoio” (B2, 1.223-226). De modo que “o CEFOR acaba sendo tratado de modo mais técnico, sem intervenção política, o que é positivo” (B2, 1.219-220). Neste contexto “operamos com bastante autonomia em relação à Mesa” (B1, 1.174-175). O que gera a “vantagem é a ausência da ingerência política no CEFOR, nunca tivemos, porque estamos distantes” (B1, 1.176-177).

“Você pensa CEFOR, você pensa três realidades: o treinamento geral, a pós-graduação e esta educação pra democracia com o foco praticamente todo no público externo” (B1, 1.98-100). Verifica-se no início do treinamento que o mesmo se encontrava “condicionado a um processo de treinamentos clássicos” (B1, 1.117), ligados ao processo que “desenvolve uma aprendizagem no serviço” (B1, 1.117-118). Com isso, “este fazer se cristaliza porque você entra na rotina” (B1, 1.118-119).

Com o desenvolvimento do CEFOR, este modelo se modificou, de modo que, “de 2000 pra cá tem dotação orçamentária significativa para poder atender estas demandas e o servidor ter onde recorrer neste prédio, que foi inaugurado em 2007 e corresponde a este

esforço de ter um local de aperfeiçoamento” (B2, 1.75-78). Hoje o “treinamento é desenvolvido a partir de um levantamento de necessidades feito com os gestores na casa” (B1, 1.169-170), de modo que “no quadro efetivo temos programas consolidados e o servidor tem condições de chegar aqui e buscar capacitação em diversas áreas” (B2, 1.69-70). Por isso, nesta área “o foco hoje é identificar as necessidades de capacitação dos servidores” (B2, 1.138-139), e conclui-se que “a maior parte das necessidades de capacitação o CEFOR tem como atender” (B2, 1.146-147), permitindo “manter uma cultura de aperfeiçoamento destes servidores” (B2, 1.65-66).

Na área acadêmica, destaca-se que, dentro do CEFOR, “a pós-graduação, hoje, (...) tem cursos de especialização com reconhecimento do MEC, e tem o curso de mestrado com credenciamento da CAPES, que é do MEC” (B1, 1.12-14). “A ideia do programa de pós-graduação no CEFOR foi profissionalizar os servidores” (B3, 1.133-134). Quando o CEFOR iniciou o processo de contratação de cursos de especialização, ele “teve que designar algumas pessoas para cuidarem destes cursos, seja num nível de preparar toda a documentação burocrática anterior para contratação da instituição, fazer projeto pedagógico, que era parte do processo de licitação, até acompanhar a execução destes cursos também” (B1, 1.44-48). Isto gerou um “*know-how* de acompanhar os cursos de especialização ainda que feito por uma instituição externa” (B1, 1.49-50).

Com o tempo, desenvolveu-se uma “proposta de fortalecer a pós-graduação e naquele momento conjugou-se isso com uma abertura que o MEC deu para credenciamento de instituições não educacionais” (B1, 1.52-54). “O MEC nos deu credenciamento especial e passamos a oferecer os cursos de especialização, e isso criou um movimento de pessoas interessadas na casa, e fomentou uma possibilidade das pessoas continuarem seus estudos” (B2, 1.107-110). Assim, passou-se a desenvolver a especialização internamente e a “Câmara contratou um mestrado e um doutorado” (B1, 1.59-60), de modo que “esta contratação já estava associada à possibilidade de criação de um mestrado próprio no CEFOR” (B1, 1.61-62). É preciso se considerar que “a Câmara tem um nível de exigência muito grande para o ingresso” (B2, 1.96-97), e, “os concursos atraem pessoas de alto nível que já tem uma formação, um mestrado ou um doutorado” (B2, 1.97-99). Logo, estabeleceu-se “um conhecimento muito efetivo dentro da Câmara” (B2, 1.100), pois “a matéria era dominada por pessoas da instituição” (B2, 1.102). Com isso, a experiência interna suplantou a necessidade de entidades externas, não apenas no nível da especialização, mas alcançou diretamente o

nível *strictu sensu* com o programa de mestrado, que “traz realmente esta perspectiva diferenciada de produção de conhecimento: você tem os alunos pesquisando, produzindo” (B1, 1.73-75).

Quanto ao corpo docente, “os professores não são lotados diretamente no CEFOR, mas são doutores que atuam na instituição e que atuam como professores” (B2, 1.121-122), e considera-se que “os maiores especialistas em processo legislativo brasileiro estão aqui na Câmara” (B1, 1.103-104). Assim, assume-se que “de fato, há uma lacuna no saber legislativo que nenhuma instituição tem” (B1, 1.109-110). O resultado de se ter um programa de mestrado com o expertise do Poder Legislativo é que “a especificidade sobre o poder legislativo, o maior que tem é o CEFOR” (B1, 1.102). Para os servidores que passam pelos programas “há impacto significativo na vida das pessoas que acabam mudando de área, ou ocupando funções comissionadas, evoluindo, sendo promovidas, e algumas coisas de mudança de processo a partir dos trabalhos de monografia de conclusão de cursos” (B1, 1.136-139). Contudo, “deputado na pós-graduação, nós ainda não atendemos” (B1, 1.164), sendo “difícil dele se engajar num curso regular” (B1, 1.165-166).

Estas ações na pós-graduação garantiram uma “cara nova no nível de institucionalização acadêmica para o CEFOR” (B1, 1.75-76). O desafio posto nas formações acadêmicas e mesmo nos treinamentos e capacitações é o retorno que a organização terá após o processo de formação. É preciso compreender que há “porosidade da organização para receber estes conhecimentos” (B1, 1.143), de modo que “alguns lugares são mais abertos e outros mais resistentes” (B1, 1.144). Assim, “pessoas falam que não conseguiram aplicar nada” (B1, 1.145), outros apresentam “resposta de que conseguiu gerar mudanças” (B1, 1.146; B2, 1.247-248). “Na Câmara os cursos são livres, faz quem quer. Os cursos do CEFOR se mantêm pela força da qualidade dos cursos, quem vai lá é porque quer aprender, não aumenta um centavo no salário, em alguns casos pode prejudicar, pois ele vai ter formação lá e pode voltar com mais conhecimento do que aquele que está em cima na estrutura” (B3, 1.51-55). De modo que, “se quem está acima na estrutura se sente conceitualmente mais frágil do que aquele que está buscando a especialização, ele tem mecanismos políticos para isolar e se defender” (B3, 1.70-72), uma vez que “não há outros critérios além de ser servidor da casa para se nomear o cargo comissionado” (B3, 1.77-78).

A Educação para a Democracia reconhece que “há necessidade de se fortalecer esta democracia e as escolas do legislativo tem um papel fundamental nisso” (B2, 1.171-173), de

modo que, “a sociedade ainda tem que evoluir em reconhecer o papel do parlamento e do representante” (B2, 1.214-215). Nisso “percebemos algumas demandas da própria sociedade e criamos programas para setores da sociedade” (B2, 1.159-160), de modo que, aqueles que passaram pela Escola “passaram a reconhecer um pouco a importância do legislativo” (B2, 1.161-162).

4.3 Instituto do Legislativo Brasileiro: ILB/Interlegis

O Instituto do Legislativo Brasileiro é a Escola de Governo do Senado Federal, voltada para atender um corpo administrativo de cerca de 9 mil pessoas, entre efetivos, comissionados e terceirizados, além de 81 senadores. Sua estrutura de atuação está pautada nas três modalidades de cursos oferecidos:

- Cursos à distância: Oferece mais de 30 cursos, gratuitos, *online*, por meio da plataforma do ILB, alguns com tutoria e outros sem. É gerenciada por uma Coordenação de Ensino à Distância.
- Cursos Presenciais: São cursos de curta e média duração dirigidos aos servidores do Senado Federal. As principais áreas temáticas destes cursos são: processo legislativo; orçamento; gestão de pessoas; administração pública; e estudos legislativos. É gerenciado por uma Coordenação de Educação Presencial.
- Cursos de Pós-Graduação: São oferecidos atualmente quatro cursos de Pós-Graduação *lato sensu* reconhecidos pelo MEC: Administração Legislativa; Comunicação Legislativa; Ciência Política; e Direito Legislativo. Nestes cursos, 90% das vagas são destinadas aos servidores do Senado Federal e o restante é oferecido aos servidores de outras casas legislativas e de contas. É gerido por uma Coordenação de Educação Superior.

Além desta estrutura de atuação, devido à fusão entre o ILB e o programa Interlegis, ocorrida na reforma administrativa de 2013, o ILB passou a operar diretamente na comunidade legislativa. Isto ocorre por meio de uma Coordenação de Formação e Atendimento à Comunidade do Legislativo, que realiza a gestão do programa Interlegis.

O programa Interlegis existe com o objetivo de modernizar e realizar a integração das Casas legislativas nos diversos níveis federativos. Para isso, oferece suporte em quatro eixos:

- Consultoria: Auxílio na revisão da Lei Orgânica e do Regimento Interno das Casas, além de outras soluções em tecnologia.
- Tecnologia: Sistemas de comunicação, transmissão e compartilhamento de dados e informações entre as Casas.
- Capacitação: Cursos à distância por meio do ILB.
- Relacionamento: Redes de discussão e sistemas colaborativos de trocas de experiência entre as Casas.

4.3.1 Agenda de Criação da Escola

No início da década de 70, o Senado Federal criou seu Centro de Informática e Processamento de Dados – PRODASEN. De acordo com Simões (2005) “O Prodasen nasceu com a precípua função de servir como instrumento para a modernização do Poder Legislativo” (p.74). Esta modernização pode ser entendida, conforme Venturelli e Marques (2004), como o processo de incorporação de novos métodos e técnicas para a melhoria da qualidade dos processos e procedimentos das diversas áreas da organização. Neste sentido, o primeiro setor de Treinamento e Desenvolvimento do Senado Federal foi criado no interior do Centro de Informática do Prodasen.

Após a Constituinte de 88, começam a ganhar corpo novas ideias de modernização. Neste período, conforme Lenardão (2008), estas ideias ficam atreladas às reformas legais e institucionais baseadas nas agendas do livre mercado e das teses neoliberais. José Sarney, após exercer a presidência do Brasil no período 85-90, passa a ocupar uma cadeira no Senado em 1991 e assume sua presidência em 1995, trazendo a agenda de modernização neoliberal para o interior do Senado Federal, conforme seu discurso de posse em fevereiro de 1995.

Discurso de José Sarney, PMDB-AP

01/02/1995 (grifo nosso)

É necessário, neste instante de transformações históricas, salvar o Parlamento do desprestígio, recolocá-lo perante a Nação no seu intocável lugar de cúpula do sistema democrático, sendo para o povo o seu grande instrumento de igualdade, onde todos podem questionar os governos, fiscalizá-los, acompanhá-los e denunciar desde os próprios parlamentares até os menores erros que existam dentro da sociedade.

Para esta missão coloco a minha experiência e a minha vida de político, com aquilo que tenho preservado ao longo de toda a minha existência, a capacidade de ouvir, de dialogar, de ser um espírito conciliador.

(...)

Eu me proponho, como Presidente da Mesa Diretora do Senado, a submeter à Casa o debate de um novo modelo, submeter diretrizes para restaurar o prestígio do Poder e, com obstinação, ser um escravo dessa causa. Aceitar sugestões, implementar projetos, correções de rumo, proceder a uma grande e abrangente reforma administrativa que atinja todos os aspectos necessários à modernização da Casa. Aqui temos, nos quadros que

compõem o funcionalismo, uma base significativa e exemplar para a tarefa, e desejo motivá-los, dando condições de trabalho, reciclagem, assegurando sempre que, aqui dentro, só ocorrerá a seleção pelo mérito, pela capacidade e pela dedicação ao trabalho.

Precisamos decidir, mostrar agilidade nos trabalhos parlamentares - todas as sugestões serão bem-vindas -, restaurar a atividade legislativa, adormecida com a hibridez da Constituição de 1988, que, dando ao Congresso funções de governo parlamentarista, e sendo o sistema presidencialista, criou, entre outros fatos, a ingovernabilidade.

(...)

Vamos nos dedicar a essa tarefa extraordinária que o Brasil tanto precisa neste instante, **de modernizar, de aparelhar, de reconstruir as instituições parlamentares dentro desses novos tempos**. Convido todos a esse mutirão pela moralidade, pela dignidade, pela competência, pelo trabalho, na tarefa de transformarmos esta legislatura numa página indelével e marcante da história política do Brasil.

Tudo nos leva a essa crença. Estou profundamente otimista. Aí está um Brasil que acompanha o passo do mundo e estará um Parlamento que acompanhará o passo do Brasil. Aí está um Brasil que sai de suas crises, que sacode as amarras do pessimismo e abre suas asas de esperança para iniciar um dos vôos maiores da sua trajetória.

O mecanismo para a modernização organizacional do Senado Federal em 1995 foi a instituição de um grupo de trabalho formado por três senadores, conforme registra o documento do Senado Federal (2012):

(...) em 1995, criou-se um grupo de trabalho composto pelos senadores Renan Calheiros, Ney Suassuna e Luiz Alberto de Oliveira para avaliar a real situação gerencial e administrativa do Senado. O grupo contou com assessoria da Diretoria-Geral e de especialistas da Fundação Getúlio Vargas e apresentou diagnóstico explicitando a necessidade de mudança, trazendo como diretrizes a racionalização da estrutura administrativa, a reformulação dos modelos e práticas gerenciais à luz de critérios de eficiência e eficácia, a implantação de sistemas administrativos voltados para a permanente racionalização de custos e afirmação da eficiência e qualidade dos serviços prestados, a reversão de aspectos disfuncionais da cultura organizacional da Casa, e a formulação de diretrizes para treinamento, desenvolvimento e avaliação do desempenho do pessoal em todos os níveis (p.45).

Alguns dos aspectos intencionados no processo de modernização podem ser encontrados no discurso de abertura do grupo de trabalho de reforma e modernização do Senado Federal proferido pelo coordenador do grupo, Senador Renan Calheiros.

Discurso de Renan Calheiros, PMDB-AL

08/03/1995 (grifo nosso)

Tenho a honra de ocupar esta Tribuna para comunicar que instalamos hoje o grupo de trabalho de reforma e modernização do Senado Federal. Faço-o na condição de coordenador do grupo, que conta com a participação dos Senadores Ney Suassuna e Luiz Alberto de Oliveira, com o sentimento de esperança e otimismo de quem entende a relevância da tarefa a que se propõe e reconhece a urgência do gesto.

Vamos, possivelmente, tocar em questões que constituem verdadeiros tabus, no âmbito do Legislativo, como o voto de liderança, a fidelidade partidária, a elaboração do orçamento, a disciplina das Medidas Provisórias, a assiduidade parlamentar, entre outras tantas. Trata-se de assuntos que remetem diretamente ao emperramento da produção do Senado e denigrem sua imagem.

Mais; intentaremos revestir esta Casa, de fato, para além do papel, de sua função fiscalizadora que lhe é

conferida pela Constituição, valorizando o seu caráter mandatário, em detrimento da função meramente autorizativa.

Fundamentalmente, entendemos que é hora de redesenhar parâmetros da atividade parlamentar e legislativa, outros grupos, em outras circunstâncias, já o tentaram e fracassaram. Entretanto, permanece e amplia-se o clamor geral por mudanças, quer venha ele da opinião pública, das instâncias políticas, da mídia ou de nossos próprios colegas. **Com efeito, há, hoje, um grande espaço aberto para transformações e é nele que pretendemos atuar.**

(...)

O que buscamos? Em linhas gerais, conferir transparência e celeridade aos trabalhos legislativos. Não há nada mais danoso ao exercício de um poder que a morosidade. É preciso agilizar o processo legislativo, desobstruir seus gargalos tanto burocráticos, quanto políticos, em favor da boa solução: a que se faz em tempo oportuno.

A acumulação de matérias em pauta, o congestionamento das atividades legislativas, muitas vezes decorrente dos procedimentos que regem a relação com o executivo, ou do poder da burocracia, do gigantismo da máquina, ou, ainda, de um regimento obsoleto eivado de dispositivos bizarros terá que ser enfrentada.

A falta de transparência na tomada de decisões tem sido pernicioso e favorece a conservação de verdadeiros "FEUDOS" político burocráticos, onde se emperra o poder legítimo, o poder inteligente, e se encastelam interesses escusos.

O Senado não vai, entretanto, procurar a imagem fabricada pela propaganda, que se erige tão rápido quanto se desfaz, com firmeza, aguardaremos que as reformas efetivas, o trabalho bem cumprido produzam seus efeitos permanentes.

Será necessária coragem para combater distorções, isenção para retificar a falsa notícia e sobretudo ponderação, maturidade e descortino político para não incorrer nos equívocos do aqodamento.

Há muito a fazer. A lei não pode ser estática e, analogamente, também não o podem os métodos e procedimentos do processo legislativo.

Questões como a elaboração do orçamento e tramitação de medidas provisórias carecem de urgente revisão. Um rito diferenciado para questões políticas inadiáveis, a exemplo do que ocorre nos Estados Unidos, muito nos poderia ser útil.

Gostaria de convidar os nobres colegas, portanto, a nos ajudarem neste esforço, apresentando suas sugestões e propostas ao grupo, que terá vinte dias, contados a partir de hoje, para elaborar o relatório preliminar. Dispomos de exatos 15 dias para o recebimento de sugestões e propostas e de 5 dias para elaboração do relatório.

Bem sabemos que o momento exige ação e, assim, pelo venia para encerrar aqui meu pronunciamento, certo de que os fatos valerão mais do que palavras.

O resultado da atuação do grupo de trabalho foi um documento denominado “Reengenharia do Legislativo: A experiência do Grupo de Trabalho de Reforma e Modernização do Senado Federal” (CALHEIROS, 1995), que foi encaminhado à Mesa Diretora do Senado para que ela se ocupasse das reformas administrativas.

Discurso de Renan Calheiros, PMDB-AL

01/02/1996 (grifo nosso)

Ao longo do primeiro semestre do ano que passou, após levantamento de dados e informações sobre o funcionamento do Senado, recebimento de sugestões e propostas, consultas a Senadores, entrevistas com chefes de gabinete, diretores e seminário sobre a crise dos parlamentos, o Grupo de Trabalho de Reforma e Modernização fechou um diagnóstico, registrando as principais lacunas e as recomendações para as soluções das mesmas.

No dia 25 de abril de 1995, como coordenador do Grupo de Trabalho de Modernização, tive a honra de apresentar o resultado do trabalho que desenvolvemos em companhia dos Senadores Ney Suassuna e Luiz Alberto de Oliveira, cujas principais recomendações foram as seguintes:

(...)

IV - RECOMENDAÇÕES DA ORDEM GERAL

(...)

c) criação de uma escola legislativa, por transformação, para pesquisa, ensino, treinamento e formação de pessoal, objetivando a modernização dos parlamentos.

(...)

A criação do Instituto Legislativo Brasileiro, que será criado por transformação sem acrescentar custo algum ao Senado, pelo contrário, otimizará os cargos disponíveis e os seus conseqüentes recursos e é um componente essencial do Programa de Modernização do Senado Federal. Ele terá a missão de planejar, desenvolver e executar atividades de pesquisas, desenvolvimento de projetos, estudos, seleção, treinamento e consultoria. A ele caberá, igualmente, promover a valorização do servidor nas dimensões profissional, social e humana, tendo como carro-chefe a formação profissionalizante, a reciclagem e o treinamento, bem como implementar projetos que cuidem da motivação do servidor, acoplando o plano de carreira com uma política definida de admissão, desenvolvimento, alocação, avaliação de desempenho e recompensa do servidor.

(...)

Todos esses aperfeiçoamentos são decorrentes daquilo que considero o efeito mais importante do Grupo de Trabalho de Reforma e Modernização: a disseminação de um espírito reformista pelo Senado e o desejo de modernizar-se.

A ideia de uma Escola do Legislativo do Senado Federal surge assim, pela primeira vez, no relatório de 1995. Cabe destacar no relatório que as experiências pioneiras da Assembleia Legislativa de Minas Gerais são citadas como exemplo para o Senado Federal (CALHEIROS, 1995). Outro ponto fundamental, é que a ideia do ILB não era ser uma escola exclusiva do Senado Federal, mas sim, conforme aponta o relatório:

O seu ponto mais importante se dará, seguramente, quando pudermos materializar a ideia de uma escola legislativa, que será um grande foco a gerar conhecimento e treinamento para diversas outras áreas legislativas, quer no âmbito estadual, quer no municipal e, quem sabe até, para outros países do nosso continente (IDEM, p.152).

Neste sentido, evidencia-se um propósito de que o programa de modernização do Senado Federal não fosse algo destinado apenas à estrutura interna da Casa, mas que alcançasse outros parlamentos.

No contexto dos múltiplos fluxos para a construção da agenda, é possível perceber que a Escola do Senado Federal entra na pauta de um pacote de modernização proposto pela comissão que elaborou o documento de reengenharia do legislativo. Deste modo, o *Policy Stream* é estruturado a partir do texto elaborado pelo grupo de trabalho e validado pela Mesa Diretora. Cabe destacar que a composição da comissão foi uma resposta da presidência a uma necessidade de modernização por ela apontada e que caracteriza o *Problem Stream*. No contexto do *Political Stream*, verifica-se que, embora o estudo que prevê a Escola fosse finalizado em 1995 e apresentado ao Plenário no início de 1996, sua efetivação só se daria em 1997, sendo a Escola criada na presidência do Senador Antônio Carlos Magalhães.

O conjunto de empreendedores políticos que possibilitou a criação da Escola do Legislativo no Senado Federal é caracterizado, sobretudo, pelos parlamentares que atuaram ao longo do processo. Igualmente, destaca-se a conjuntura em que este projeto foi elaborado. Quem motivou o processo de modernização foi o então presidente, Senador José Sarney, que, anteriormente, vivenciou como Presidente da República a experiência da primeira presidência após a redemocratização, da Constituinte de 88, e da criação da ENAP. Ao mesmo tempo, do trabalho dos três senadores que compuseram o grupo de trabalho, vieram as ideias que acabaram se efetivando no plano de modernização do Senado Federal, entre elas, a da Escola.

Cabe destacar que, na concepção inicial do *Policy Stream*, o “ILB foi criado com este nome para ser a escola do poder legislativo brasileiro, a ideia inicial era que o ILB produzisse cursos presenciais e à distância para os servidores do Senado, da Câmara dos Deputados, das Assembleias e das Câmaras municipais” (C2, 1.9-13). Deste modo, o projeto de modernização do Senado foi pensado para além dos limites da organização, com vistas a modernizar os parlamentos no Brasil. Contudo, “no decorrer do tempo não aconteceu isso de ser a única escola do legislativo” (C2, 1.15-16), mas este pensamento deu base para a concepção, no mesmo ano, do programa Interlegis.

4.3.2 Formulação Normativa

O ILB, proposto em 1995, foi efetivado por uma resolução da Mesa Diretora em 1997, recebendo a seguinte redação.

Resolução nº 09/1997

Art. 271. Ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB compete conceber, formular, executar e avaliar as atividades de formação, treinamento e capacitação de recursos humanos, inclusive de nível estratégico (consultores e gerentes) do Senado Federal, do Prodasen e do próprio Instituto, e elaborar programas de estudos avançados em convênio com outros parlamentos.

A resolução deixa claro o papel do ILB na política de treinamento e capacitação de servidores do Senado Federal, e mantém a possibilidade de estabelecer um convênio com outros parlamentos. Contudo, ainda em 1997, conforme Simões (2005), surgiria dos técnicos do Prodasen uma proposta, com apoio financeiro internacional, para interligar os parlamentos e os Tribunais de Contas do país, nascendo, assim, o projeto Interlegis. Este projeto, tinha como um de seus pilares, de acordo com Venturelli e Marques (2004), chegar à sociedade por

meio do fortalecimento das estruturas das Câmaras Municipais; tendo como um dos caminhos para isso, a oferta de capacitação presencial e, posteriormente, ensino à distância para o corpo técnico-administrativo das Casas municipais.

O discurso do Senador Romero Jucá, por ocasião do lançamento do Programa Interlegis, indica a relevância do programa para o parlamentar.

Discurso de Romero Jucá, PFL-RR

14/07/1997 (grifo nosso)

Sr. Presidente, registro também, com muita satisfação, o lançamento, na próxima quinta-feira, do **Programa Interlegis do Senado. Sem dúvida nenhuma, o objetivo de interligar o Poder Legislativo no País com o Senado Federal é de grande importância, principalmente para os Estados mais pobres da Federação.** Para o meu Estado de Roraima, ter essa rede ligando o restante do País com as Câmaras de Vereadores e com a Assembleia Legislativa será um fato importante, inclusive pedagógico e educativo, porque, com a informação direta, o Poder Legislativo de cada Estado terá a oportunidade de cometer menos erros e tratar a questão política de uma forma muito mais global.

No ano 2000, o Senado Federal possuía duas estruturas voltadas à capacitação e treinamento: o ILB, com cursos destinados à formação do corpo de servidores da Casa, e o programa Interlegis, que ademais de prover soluções em tecnologia e comunicação para outras Casas legislativas, também oferecia cursos presenciais e à distância para os membros destas Casas. Uma nova estrutura seria acrescentada a este contexto, com o objetivo de especializar os servidores do Senado Federal: a Resolução 77/2000 aprova, então, a criação da Universidade do Legislativo Brasileiro – Unilegis.

Resolução nº 77/2000

Cria, no âmbito do Senado Federal, a Universidade do Legislativo Brasileiro.

O Senado Federal resolve:

Artigo 1º Fica instituída, no âmbito do Senado Federal, a Universidade do Legislativo Brasileiro - UNILEGIS, com o objetivo de:

- I - contribuir para a construção de uma sociedade e educação cidadãs;
- II - colaborar no processo de integração e de modernização dos parlamentos brasileiros, nas esferas federal, estadual e municipal;
- III - estimular o intercâmbio com legislativos estrangeiros, visando à troca de experiências e ao mútuo aperfeiçoamento;
- IV - formar, especializar e desenvolver, de forma continuada, recursos humanos que atuem nos três níveis do Poder Legislativo, mediante a oferta de cursos de graduação, pós-graduação, extensão e sequenciais, em distintos níveis, na modalidade de cursos presenciais e a distância;
- V - fomentar o desenvolvimento de pesquisas acadêmicas voltadas para o aprimoramento institucional, as políticas públicas e o desenvolvimento da Nação brasileira.
- VI - atuar, no âmbito de sua competência, junto à sociedade, no sentido de informar e esclarecer a respeito do papel do Legislativo e das instituições do Estado na vida nacional;
- VII - formar e treinar lideranças.

Neste sentido, formula-se uma concepção de Escola no Senado, pois em um único “processo político e histórico acabaram por se criar três estruturas, de 1996 para 1997: foi um momento de modernização do legislativo” (C1, l. 27-29). Assim, o conceito de modernização foi formulado em “três áreas de educação, sendo que elas eram independentes. O ILB propriamente era para ser uma área de treinamento dentro do Senado” (C1, l.33-35; C2, l.17), a “a UNILEGIS para ser uma Universidade Corporativa, focada em cursos de educação superior” (C1, l.36-37), e “o programa Interlegis voltado para a Câmara de Vereadores e Assembleia Legislativa” (C1, l.37-38), cuidando, inicialmente, da “questão de informatização das casas, e depois virou um programa de modernização com transferência também de tecnologia e de saberes” (C1, l.39-41; C2, l.105-106).

Com a formulação destas estruturas, o elemento Pessoal foi diretamente afetado, tendo em vista que “o intuito era profissionalizar a administração pública em um processo de capacitar e reciclar os servidores da administração pública” (C2, l.25-26). Embora a Unilegis fosse pensada “cuidando da formação acadêmica de seus servidores” (C2, l.84-85), “nós tínhamos que contratar as universidades conveniadas, para que ela nos ofertassem o curso” (C1, l.71-73). E acabava que, entre os cursos contratados pela Unilegis, disponibilizados pelo Interlegis e promovidos pelo ILB, “havia um pouco de atividade repetida” (C1, l.43-44), de modo que estas “estruturas acabavam sendo um pouco sobrepostas” (C1, l.41-42).

4.3.3 Implementação

Com a criação da Unilegis, passaram a existir três estruturas distintas no complexo educativo no interior do Senado Federal, cada uma com seus programas e projetos independentes. Em 2007, o Senador Romero Jucá realiza uma avaliação do funcionamento destas estruturas no interior da organização.

Discurso de Romero Jucá, PMDB-RR

26/06/2007 (grifo nosso)

Sr. Presidente, Sr.^{as} e Srs. Senadores, dez anos atrás, eram lançadas as primeiras sementes daquilo que hoje podemos chamar de Sistema Educacional do Senado Federal. Foi no ano de 1997 que foram criados o Instituto Legislativo Brasileiro (ILB) e o Interlegis. Quatro anos mais tarde, foi fundada a Universidade do Legislativo Brasileiro (Unilegis).

Apesar de seu tempo de existência relativamente curto, esses órgãos da Casa já dispõem de uma considerável

folha de serviços prestados no campo da educação, apresentando resultados altamente positivos e um desempenho que supera as expectativas despertadas por ocasião de sua fundação. É uma história de sucesso que não pode ser explicada senão pelo trabalho árduo, pela dedicação e pelo compromisso institucional.

Com sua atuação nos campos do ensino e da pesquisa caracterizada por altos padrões de qualidade e de eficiência, o ILB, a Unilegis e o Interlegis têm contribuído de forma extraordinária para a capacitação e para o desenvolvimento profissional dos servidores públicos dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, em todos os níveis. Inicialmente com dimensões modestas, o complexo educacional do Senado transformou-se, ao longo destes poucos anos, num grande empreendimento em prol do futuro do Brasil.

O empenho das sucessivas administrações do Senado em consolidar nosso Sistema Educacional insere-se no contexto dos esforços pela modernização institucional da Casa, representando parte substancial das iniciativas dessa ordem realizadas na área de recursos humanos. A finalidade da criação desses órgãos de treinamento e educação não é outra senão oferecer ao Brasil um serviço público mais eficiente e apto a viabilizar as soluções reclamadas pelos diversos segmentos da sociedade.

Os servidores que participaram, até o presente, das diversas atividades promovidas pelo ILB e pela Unilegis foram os primeiros beneficiários dessa proposta educacional que revolucionou a metodologia e o conceito de ensino corporativo no Brasil contemporâneo. Mediante a utilização de novos métodos de ensino presencial e a distância, eles conquistaram uma nova e mais profunda dimensão do que representa verdadeiramente o Serviço Público para o desenvolvimento do País.

Sr. Presidente, Sr^{as} e Srs. Senadores, a Programação de Atividades do Instituto Legislativo Brasileiro (ILB) e da Universidade do Legislativo Brasileiro (Unilegis) para o corrente ano oferece aos servidores uma vasta gama de opções de cursos, cujos conteúdos estão sistematizados e priorizados em conformidade com suas necessidades de desenvolvimento e capacitação. Foram também consideradas as sugestões provenientes das instituições com as quais nossos órgãos mantêm protocolos de intenção de cooperação técnico-científica.

Podemos afirmar, com segurança, que as metas apresentadas nessa Programação de Atividades constituem contribuições importantes para estimular a qualificação dos servidores que continuam acreditando na administração pública como um projeto para a realização de suas vidas profissionais. Elas expressam, ademais, a responsabilidade dos órgãos na capacitação e no desenvolvimento dos recursos humanos do Senado Federal.

A Unilegis e o ILB programam suas atividades a partir da convicção de que o servidor deve estar em constante crescimento funcional e intelectual, pois só assim realizará plenamente sua vocação nessa que é uma das mais fascinantes áreas de atividade profissional: o serviço à população, com ética e espírito público. Os órgãos do Sistema Educacional do Senado Federal sabem muito bem que investir em educação e desenvolvimento profissional é o caminho mais curto e factível para alcançar a competência pessoal e para cumprir de modo integral o compromisso de atender com qualidade os interesses coletivos.

Em sua programação, a Unilegis e o ILB buscam não apenas priorizar o treinamento dos servidores do Senado, mas, igualmente, de servidores de órgãos públicos conveniados, a fim de possibilitar-lhes sua reciclagem, atualização e permanente discussão sobre os problemas que enfrentam no dia-a-dia. Ambos os órgãos estão desenvolvendo, no decorrer deste ano, programas e projetos direcionados ao aperfeiçoamento de recursos humanos na área política, por meio de cursos e pesquisas elaborados sobre os mais diversos assuntos de interesse parlamentar.

No caso da Unilegis, as ações em curso neste ano estão divididas nas modalidades de: conferências e seminários; atividades de ensino presencial; atividades de ensino à distância; atividades de pesquisa; atividades de divulgação, apoio e extensão; assuntos organizacionais; e atividades de intercâmbio.

(...)

O ILB, por seu turno, divide suas atividades em: programas e materiais educacionais à distância; e programas educacionais presenciais. Os primeiros incluem: cursos com tutoria; cursos sem tutoria; programação do Canal ILB; programas em parceria com a Rádio Senado; e materiais didáticos para consulta. Os programas educacionais presenciais voltam-se para os seguintes objetivos: I – treinamento introdutório, destinado à preparação dos novos servidores para o exercício das atribuições dos cargos iniciais; II – cursos regulares e atividades de capacitação destinadas ao aperfeiçoamento e à especialização dos servidores para o melhor desempenho de suas atribuições e à introdução de novas técnicas de modernização; III – cursos de especialização e chefia, visando ao aperfeiçoamento para o exercício de cargo de direção superior, coordenação, supervisão, assessoramento e execução.

Apenas no segmento de programas educacionais presenciais, o ILB oferece mais de sete dezenas de cursos, em campos tão variados como: Administração; Área legislativa; Braille; Ciência Política; Comunicação Digital; Comunicação Social; Comunicação Visual; Desenvolvimento Gerencial; Informática; Linguística; Marketing; Orçamento e Finanças; Recursos Humanos; e Web Multimídia.

Sr. Presidente, Sr^{as} e Srs. Senadores, o extraordinário trabalho que o Senado Federal está fazendo na qualificação dos atuais servidores representa uma notável contribuição para a construção de um País melhor.

Devemos ter em mente, inclusive, que a melhor qualificação dos atuais servidores terá grande impacto no desempenho dos servidores de amanhã, pois são eles os que, no futuro, deverão estar, naturalmente, na linha de frente, conduzindo a administração pública do País. **Por tudo isso, é não apenas oportuno, mas extremamente necessário investir na profissionalização do serviço público, formando servidores compromissados em servir à coletividade.**

As atividades pedagógicas desenvolvidas pelo Instituto Legislativo Brasileiro (ILB) e pela Universidade do Legislativo Brasileiro (Unilegis), visando ao aperfeiçoamento funcional e profissional permanente dos servidores desta Casa e dos demais órgãos conveniados, servem para aprimorar a contribuição que os servidores cotidianamente prestam ao fortalecimento do Poder Legislativo e à construção de um futuro mais venturoso para o Brasil.

O discurso do senador evidencia não somente o efeito dos cursos oferecidos pelo complexo educacional do Senado na organização, mas também demonstra o envolvimento dos parlamentares do Senado com as ações e os resultados destas estruturas. Outro exemplo deste envolvimento é o discurso do Senador José Sarney, proferido em 2007.

Discurso de José Sarney, PMDB-AP

28/08/2007 (grifo nosso)

O ILB, o Interlegis, a Unilegis e o Conselho Editorial estão inseridos em um projeto sistêmico que foi feito para dar modernidade ao Senado da República.

(...)

Aqui no Senado, propus que nós começássemos um processo de informatização com as novas técnicas que surgiam, que criássemos um thesaurus, com palavras-chaves como naquele tempo se pensava em fazer. Estou falando de quase 40 anos atrás.

Essas idéias determinaram que a Casa, por meio do Presidente Petrônio Portella, que teve uma grande sensibilidade para o assunto, nomeasse uma comissão, que foi composta por mim, pelo Senador Carvalho Pinto e pelo Senador Ney Braga, com assessoramento direto do Dr. Eduardo Jorge, que era funcionário desta Casa.

Daí nasceu a concepção desse processo de modernização da informatização, e o Senado surgiu como pioneiro no Brasil. Das conclusões da comissão houve a criação do Prodasen, que hoje talvez seja o maior banco de dados de informação legislativa que tenhamos no Brasil e foi, vamos dizer, a fonte mater de todos os outros bancos que se montaram nas diversas repartições públicas.

Em 1994, fui eleito Presidente do Senado Federal. Devo fazer uma grande justiça neste instante: o Senador Pedro Simon batalhava nesta Casa, diariamente, contra o envelhecimento do sistema administrativo do Senado Federal, que repercutia nos nossos trabalhos. Uma das coisas a que me propus naquela eleição foi realmente dizer ao Senador Pedro Simon e a toda a Casa **que havia essa ansiedade, que íamos fazer um projeto de modernização do Senado Federal, uma modernização administrativa capaz de colocá-lo em condições de ser um dos instrumentos mais modernos da administração brasileira.**

Contratamos a Fundação Getúlio Vargas, que, com uma competente participação de excelentes funcionários do corpo técnico desta Casa – e aqui eu abro um parêntese para dizer que o Senado Federal possui o melhor quadro de recursos humanos da administração brasileira, tenho dito isso, repito, e não o faço no sentido de elogiar os servidores da Casa, mas de fazer uma profunda justiça ao recrutamento e, ao mesmo tempo, à dedicação que eles têm tido para com os trabalhos desta Casa – nasceu a idéia de não só mexer na estrutura administrativa que foi toda ela reformulada, não só nos trabalhos fins, mas nos trabalhos meios. E desse conjunto, enfrentamos dois níveis de desafios. O primeiro deles referia-se ao trabalho político legislativo.

(...)

Então, quero me congratular com o ILB, com todos os que passaram por esse instituto e que o construíram, especialmente com a Dr^a Denise, que hoje dirige o ILB e é uma das funcionárias mais qualificadas desta Casa. Portanto, nós temos, no ILB, um instrumento a serviço do Brasil, da sociedade brasileira.

O Interlegis é outro braço que leva a todas as Câmaras Municipais do País, a todas as Assembléias a capacidade de participar de estudos, de receber os nossos documentos, por meio das nossas videoconferências, dos nossos cursos. No Brasil inteiro, ele já se derrama em todas as Câmaras Legislativas.

E a Unilegis? A Unilegis, já prevista em 1996, na Resolução nº 9/97, já previa que íamos dar um salto mais alto; íamos entrar, então, numa formação dos já formados, vamos dizer assim, trabalhar na pós-graduação, trabalhar no aperfeiçoamento, nos cursos de formação, em nível superior, enfim, naquilo que a Lei de Diretrizes e Bases preconiza.

A Universidade, atualmente dirigida pela Doutora Professora Vânia, também está cumprindo muito bem a sua finalidade. Hoje, já temos turmas formadas. Trata-se de um centro de estudos, de debate de idéias, uma casa de pensamento, que nós, o Senado, instituímos nesta Casa.

No ano de 2013, o Senado Federal viveu um novo momento de reforma administrativa proposta pelo novo Presidente da Casa, o senador Renan Calheiros, buscando racionalizar as estruturas organizacionais e ampliar a eficiência dos serviços. Neste sentido, o complexo educacional formado por três estruturas voltadas à educação no legislativo é reduzido para uma única organização. Deste modo, pela resolução 3/2013, o ILB passa a acoplar as estruturas e competências do Programa Interlegis e da Unilegis.

Ato da Comissão Diretora nº 3/2013

Art.7º O Instituto Legislativo Brasileiro passa a acumular as competências da Secretaria Especial do Interlegis e da Universidade do Legislativo.

Pouco depois do processo de unificação das estruturas, o senador Flecha Ribeiro, primeiro secretário da Mesa e Diretor Nacional do Programa Interlegis, realiza um discurso de avaliação do momento do ILB e de seus desafios.

Discurso de Flecha Ribeiro, PSDB-PA

23/05/2013 (grifo nosso)

É nesse contexto, Sr^{as} e Srs. Senadores, que o Instituto Legislativo Brasileiro (ILB) desempenha uma missão importante na comunidade legislativa, por meio das suas ações de capacitação, pesquisa e disseminação de conhecimentos.

(...)

O ILB, recentemente, por decisão da Mesa Diretora da Casa, sob a Presidência do Senador Renan Calheiros – e S. Ex^a tem mostrado sua determinação nesse processo de melhorar e de colocar à disposição da sociedade brasileira, através das Casas legislativas, a modernidade, aperfeiçoando o processo legislativo em todo o nosso País –, unificou as atividades de capacitação do Senado, agregando a Universidade do Legislativo (Unilegis) e o Programa Interlegis, que é uma das experiências exitosas em termos de modernização e integração do legislativo nacional.

Com essa unificação, determinada pela Mesa Diretora, presidida pelo Senador Renan Calheiros, com essa racionalização administrativa, Sr. Presidente, ganhamos eficiência e agilidade nas atividades de difusão de conhecimento no Legislativo, com redução de custos e eliminação de redundâncias.

Senhoras e senhores, é muito importante dizer aqui que, nesse novo modelo do Instituto Legislativo Brasileiro, o ILB, fortalecemos o Programa Interlegis, cujo objetivo principal é justamente apoiar e fomentar o processo de modernização do Poder Legislativo brasileiro, em suas instâncias federal, estadual e municipal.

Quando o Interlegis dissemina informações e conhecimentos para melhorar, por exemplo, a qualidade e a capacidade de trabalho das Assembleias e Câmaras, é a sociedade que ganha, porque poderá contar com leis cada vez mais sintonizadas com as reais necessidades dos Estados e Municípios.

(...)

Repito: **peço o apoio de V. Ex^{as}, Sr^{as} e Srs. Senadores, a fim de que possamos disseminar em todos os Municípios, por meio das Câmaras de Vereadores, essa possibilidade de convênio com o ILB/Interlegis.**

(...)

Além disso, muitas Casas Legislativas não dispõem sequer de regras mínimas para as suas votações, criando embaraços e incertezas jurídicas para o bom desempenho da representação política.

E, nesse campo, o Interlegis tem prestado bons serviços, colaborando com os vereadores e presidentes de aproximadamente 110 Câmaras na elaboração e revisão de marcos jurídicos municipais, a exemplo de regimentos internos e leis orgânicas.

Sr. Presidente, penso que essa capacitação das Casas Legislativas, a partir da nossa ação aqui do Senado Federal, pode e deve avançar.

Há marcos regulatórios muito importantes que dependem de regulamentação em legislação municipal, a exemplo das políticas públicas de resíduos sólidos e do micro empreendedorismo.

E o Instituto Legislativo Brasileiro, por meio do Programa Interlegis, pode auxiliar muito, capacitando parlamentares e servidores para produzirem legislações em temas complexos como esses.

(...)

Com isso, ampliamos concretamente a integração do Legislativo no Brasil, pela via da informação e do conhecimento acerca das questões debatidas nesta Casa.

(...)

Senhoras e senhores, em 15 anos de existência, o ILB totalizou mais de 15 mil alunos matriculados em seus cursos presenciais. Além de tudo, quase 300 mil alunos fizeram aperfeiçoamento por meio da Internet. São cidadãos de todas as regiões do Brasil, inclusive estudantes de outros países de língua portuguesa.

Na esteira dessa evolução, publicamos o edital de seleção para ingresso nos dois primeiros cursos de pós-graduação do Senado, que serão certificados por esta Casa, após criteriosa avaliação do Ministério da Educação e Cultura (MEC). O encerramento das inscrições ocorreu no dia 13 de maio próximo passado.

Serão cursos, Sr. Presidente, na área de Direito Legislativo e Administração Legislativa, que, certamente, contribuirão para melhorar o desempenho dos servidores que atuam no processo legislativo e na administração desta Casa. Estamos também trabalhando firmemente para aprimorar a excelência na gestão administrativa do Senado e do Poder Legislativo, tudo isso com o trabalho dedicado da Diretoria Geral do Senado, na pessoa da Doutora Doris Peixoto. Isso é fundamental, porque a profissionalização dos nossos gestores públicos resulta em serviços de maior qualidade à população.

E, com esse propósito, já se desenvolve, no âmbito do ILB, o projeto denominado Escola de Gestão, que irá formar gestores cada vez mais preparados para modernizar as práticas da administração pública no Senado e no Congresso Nacional.

O ILB/Interlegis, por meio de seu quadro de profissionais e de seu Diretor Helder Rebouças, também está trabalhando na realização de importantes seminários, que permitirão aproximar o Senado e os Senadores dos estudantes, professores e qualificados pesquisadores de temas legislativos.

Conforme o discurso do presente do ILB, o instituto, ainda que em processo de assimilação da densidade das novas estruturas, tem seus processos marcados sobretudo pelo avanço na especialização dos servidores, por meio dos quatro cursos de pós-graduação *latu sensu* reconhecidos pelo MEC, e, no campo da formação, pelo desenvolvimento da estrutura interna de uma escola de gestão, voltada à formação gerencial dos cargos na estrutura da Casa.

Ao longo do processo de implementação de um conceito de Escola do Legislativo no interior da organização do Senado Federal, verifica-se que este processo foi marcado por

algumas intervenções *top-down*. É preciso considerar-se que na Escola, “estejamos sob uma estrutura burocrática, nós estamos em uma instituição política, e por ser política é polêmica, tem seus altos e baixos em termos de imagem social” (C1, 1.207-209). Neste sentido, a Escola “tem que atender as prioridades de momento, política, né?” (C1, 1.164-165). Conforme evidenciam os discursos parlamentares, as novas estruturas surgiram no Senado Federal apoiadas, sobretudo, no corpo político da Casa, e foram sustentadas pela manifestação de seu presidente.

A mudança mais atual corresponde ao processo de unificação das três estruturas anteriores, em um momento em que “a última alteração da mesa diretora provocou uma mudança drástica”. (C1, 1.146-148). Deste modo “o ILB acabou assumindo tudo” (C1, 1.47). Isto ocorreu por meio de um “processo de enxugamento da estrutura, nós perdemos muitos funcionários, mesmo com a fusão, houve um enxugamento muito grande” (C1, 1.50-52). Este processo tem “como um marco de referência 2012 pra cá” (C1, 1.179). “Houve uma economia e redução de partes de algumas atividades, com a expansão de outras” (C1, 1.54-55).

No campo da educação, um ponto importante para o desenvolvimento da Escola é de que “agora a gente tem credenciamento para dar curso sem estar credenciado a nenhuma universidade” (C1,1.57-58), gerando certa autonomia da Escola quanto ao desenvolvimento de seus cursos. “Em sua grande maioria são profissionais da Casa que ministram os cursos” (C1, 1.78), de modo que “os professores são selecionados internamente” (C1, 1.81-82). Assim, se utilizam as “pessoas da casa que têm como passar conhecimento aplicado do legislativo aos alunos, principalmente os novos funcionários; a gente consegue fazer esta transferência de conhecimento não com pacote pronto que vem do mercado para falar das coisas aqui de dentro” (C1, 1.91-95). Deste modo, o corpo de professores guarda relação direta com o contexto legislativo, de modo que “cada escola tem seu *core business* e seus diferenciais competitivos. Eu tenho aqui uma expertise de legislativo que, talvez, só quem tenha seja a Câmara dos Deputados” (C1, 1.234-236). Salienta-se, ainda, que “este é um papel de destaque dos nossos quadros aqui do ILB, capacidade e capilaridade que tem na disseminação do conhecimento do legislativo” (C1, 1.13-16). No contexto de desenvolvimento dos cursos do ILB, ocorre um processo em que “estamos deixando de treinar pessoas para inovar, sair da caixa, estamos ensinando as pessoas a pensarem, a trabalharem de outra maneira” (C1, 1.205-207). Isto é feito com novas propostas de formação, tais como “a criação do programa de desenvolvimento gerencial” (C1, 1.180) e a “formação de lideranças” (C1, 1.182). Por meio

destes programas, busca-se desenvolver uma cultura gerencial no corpo técnico-administrativo, “nós estamos em um processo de mudar a cultura” (C1, 1.195-196), e “já temos colegas assumindo cargos na Casa e que passaram por treinamento no ILB” (c1, 1.177-178).

O “ILB é um órgão supervisionado pela diretoria geral” (C1, 1.142). Neste sentido, ele possui “alguma autonomia, mas ele, para fazer os pagamentos precisa passar pelo crivo do diretor geral. E algumas questões também se submetem ao primeiro secretário que é um Senador” (C1, 1.143-145). “Com a junção do programa Interlegis-ILB, a Coordenação de Formação passou a cuidar de oficinas realizadas nos Estados” (C1, 1.126-127), por isso, “a área de informática não apenas dá o suporte para o ILB, mas dá suporte para as Câmaras de vereadores” (C1, l. 133-134). Contudo, “nossas relações externas, pelo Interlegis, em relação às Câmaras e Assembleias ainda é uma incógnita para nós, pois é uma decisão política” (C1, 1.242-244), e assim, “hoje nosso escopo de atuação interno é mais garantido” (C1, 1.241-242).

4.4 Análise de Questões Transversais

Até o presente tópico, o capítulo desenvolveu uma análise dos processos de agenda, formulação normativa e implementação das três primeiras experiências de Escolas do Legislativo no Brasil. Cada caso foi analisado em sua linha histórica, permitindo ao leitor compreender como o processo de criação e desenvolvimento de cada Escola ocorreu. Cabe agora a este tópico, amparado na revisão teórica do terceiro capítulo, discutir temas que emergiram da análise dos dados emergidos da pesquisa de campo. Deste modo, quatro temas emergiram da pesquisa realizada e foram acomodados nos tópicos seguintes:

- As Escolas no Contexto de Modernização do Parlamento: Resgata a revisão realizada no **Tópico 3.5** para discutir a Escola como um produto do processo de modernização na organização legislativa;
- As Escolas como Escolas de Governo: Retoma a análise do conceito de Escola de Governo realizada na segunda parte do **Tópico 3.3** para discutir as implicações de caracterizar as Escolas do Legislativo sob este conceito.
- As Escolas como Universidades Corporativas: Recupera as discussões do **Tópico 3.2** sobre Universidades Corporativas para refletir sobre semelhanças e distinções entre estas e a Escola do Legislativo.

- As Escolas e o Letramento Político: Sintetiza pontos da revisão do **Tópico 3.4** para uma reflexão sobre a capacidade das Escolas desenvolverem programas de Letramento Político.

4.4.1 As Escolas do Legislativo no Contexto de Modernização do Parlamento

Tal como apresentado na revisão teórica, o Parlamento brasileiro vivencia um processo de modernização administrativa que se inicia na década de 70 com o desenvolvimento de tecnologias e sistemas de apoio ao processo parlamentar. Com a Constituição de 88, novos desafios são trazidos pelo ambiente para a organização. De modo especial, destaca-se o desafio de recepcionar e responder a uma sociedade mais exigente, ao mesmo tempo, é preciso responder às novas configurações e atribuições que a Constituição outorga à organização parlamentar.

Este contexto passa a exigir novos conhecimentos, técnicas e habilidades que precisam ser assimilados e disseminados com rapidez, ao mesmo tempo em que a organização legislativa se torna cada vez mais complexa. Este cenário de mudanças coincide com o contexto de modernização expresso por Giddens (1991) e Huntington (1998). Contudo, no interior das organizações legislativas, nem sempre o conceito de modernização está atrelado a uma ideia de mudança positiva na organização.

Em alguns momentos, a modernização é tida “como uma 'reforma *soft*' ” (B1, l.152). Na linha do pensamento de Wahrlich (1974), a modernização ocorre pela adoção dos elementos reconhecidamente modernizadores. Contudo, ao longo da história recente dos Parlamentos brasileiros, nem sempre houve convergência sobre quais seriam tais elementos, de modo que “modernização é um termo com rejeição hoje em dia porque as pessoas usaram modernização para tudo” (B1, l.148-149). Estas “reformas *soft*” eram adotadas pelas Mesas Diretores que se sucediam nas Casas, de modo que o corpo legislativo era conduzido pela vontade política. Ao considerar-se “óbvio que sempre há o descasamento entre a visão da administração e a visão política” (C1, l.156-157), e que “raro são os momentos em que este casamento ocorre” (C1, l.158-159), a ideia de modernização se tornou, em muitos casos, um sinônimo de conflito entre os interesses do corpo técnico e do corpo político.

Cada Casa legislativa resolveu este conflito de modernização de um modo distinto. Na ALMG percebe-se que “a relação deste corpo técnico com a área política da Assembleia

ficasse mais restrita” (A1, l.77-78). Ocorre nesta Casa uma separação entre os dois corpos que deixa a área técnico-administrativa “mais distante da política” (A1, l.82). Esta estratégia de separação condiz com a narrativa corporativista apontada por Edson Nunes (1997). Conforme o autor, o corporativismo, marca da modernização brasileira, imprime racionalidade e técnica ao trabalho, contrapondo-se à irracionalidade política manifesta por meio do clientelismo. Assim, o corporativismo na ALMG demarcou limites institucionais de atuação. E, portanto, a EL-ALMG é, ao mesmo tempo, uma garantia e um instrumento de reforço desta gramática.

No CEFOR, verifica-se uma estratégia mais condizente com o insulamento burocrático. Isto ocorre porque o CEFOR está fora do escopo de atenção da maior parte dos parlamentares, uma vez que “o CEFOR não incomoda, não” (B3, l.80), sendo que “muito Parlamentar não sabe nem que o CEFOR existe” (B1, l.192). Conforme Edson Nunes (2003): “O insulamento burocrático significa a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel” (p.34). O insulamento do CEFOR implica em um envolvimento muito pequeno da área política no funcionamento e nas decisões de atuação do Centro, de modo que o corpo técnico-administrativo assume a condução e o desenvolvimento das atividades.

No ILB-Interlegis, a proximidade da estrutura da Escola com o corpo político é maior. Ao mesmo tempo, é preciso destacar um elemento de diferenciação do Senado Federal para as demais Casas legislativas: trata-se do único Parlamento em que o mandato de seus membros é de 8 anos, enquanto nas demais Casas, este tempo é de apenas 4 anos. Não obstante, o quadro de Senadores sempre é renovado por proporção de um ou dois terços. No início da concepção do Senado Federal no Brasil Império, os mandatos eram permanentes. Isto retrata uma organização legislativa mais institucionalizada que as demais. Possivelmente este maior grau de institucionalização permite que o Parlamentar disponha de maior tempo e atenção para as questões da organização legislativa. Por ser mais institucionalizado, o Senado Federal gestou a ideia de uma modernização do legislativo que fosse além dos limites institucionais da organização. Contudo, simultaneamente, vinculou-se muito do desenvolvimento das estruturas que hoje convergem para o ILB-Interlegis às decisões políticas.

O conceito de modernização que emerge no Senado Federal, expresso sobretudo pela obra “Reengenharia do Legislativo: A experiência do Grupo de Trabalho de Reforma e Modernização do Senado Federal” (CALHEIROS, 1995), é depois disseminado pela atuação do Programa Interlegis entre as demais Casas legislativas. Neste conceito, a disseminação de

tecnologia de informação e a profissionalização dos servidores são critérios essenciais da modernização administrativa das Casas.

A concepção de profissionalização dos membros das organizações legislativas, portanto, está ligada à ideia de que “é visível a diferença de um gabinete com pessoal bem preparado daquele que, por alguma razão, não tenha dado atenção à formação do seu pessoal” (C2, 1.97-99), e a profissionalização dos membros da organização “vai melhorar a qualidade de sua produção parlamentar” (C2, 1.94-95). A ideia de profissionalização dos membros da organização guarda relações com a ideia de universalismo de procedimentos, pela formação de uma burocracia com conhecimentos técnicos em detrimento de um conjunto de pessoas que operam e decidem com base em aspectos pessoais.

As mudanças com o investimento em tecnologia e profissionalização do corpo técnico constituem um processo de modernização que impacta diretamente o grau de profissionalização do Parlamento, conforme a abordagem de Squire (2007), e, uma vez mantidos constantes os níveis de benefícios e de tempo dedicado ao trabalho legislativo, os investimentos tecnológicos e a profissionalização das equipes no interior das organizações serão elementos determinantes do grau de profissionalização do legislativo. Assim sendo, o processo de modernização administrativa possui impacto direto no trabalho legislativo.

A modernização administrativa, sob estes aspectos, guarda grande relação com as reformas burocráticas desenvolvidas pelo Poder Executivo a partir do Estado Novo. Contudo, cabe destacar que elas só se manifestam no Parlamento após a redemocratização e a Constituição de 88, momento no qual o Parlamento passa a ter um corpo administrativo para além da arena política. Contudo, conforme exposto na revisão teórica, após 1995, o Poder Executivo passaria a adotar novas concepções do campo de *management* com a Reforma Gerencial do Estado. Com a abertura dos concursos nas Casas legislativas e as interlocuções com os demais Poderes e com a sociedade, a cultura do *management* aproximou-se do corpo administrativo dos Paramentos, levando a uma nova concepção de modernização como adoção destes elementos gerenciais.

Neste contexto, “na Câmara há uma ideologia de modernização. No Senado a ideologia não ficou. O que tem de concreto? É mais um discurso do que prática. Por exemplo, tem planejamento estratégico; chega para algum servidor e pergunta qual é a missão? Planejamento estratégico existe no papel, é bonito” (B3, 1.57-60). Assim, “o CEFOR trabalha com esta ideologia, de formar para o Planejamento Estratégico. A casa é política, não dá pra

pensar em modernizar o administrativo e esquecer o político” (B3, 1.62-65).

“Daí o que acontece é que a ideia de modernização na Câmara é pensada sob o ponto de vista da gestão e só, o que é ruim, porque talvez seja o aspecto sob o qual se precise pensar menos” (B3, 1.121-123). A atuação da Escola “vai cancelar a característica técnica. O pessoal da direção atua como se fossem gerentes de uma empresa, não porque sejam modernos, mas porque querem se contrapor a uma casa política onde o político é uma ameaça permanente” (B3, 1.156-159). “O contraponto na Câmara não é diretamente entre o antigo e o moderno, mas muito mais entre o político e o técnico” (B3, 1.152-153) e a modernização gerencial produz o “desprezo pela política dentro da própria instituição” (B3, 1.162).

As Escolas do Legislativo nasceram sob uma concepção da modernização administrativa do Parlamento com o propósito de ampliar a profissionalização do legislativo, e de fortalecer o trabalho do Parlamento. Contudo, com o avanço das ideias gerenciais e sua assimilação no interior das Casas legislativas, as Escolas se tornaram centros de legitimação e disseminação de conceitos, técnicas e ferramentas, sobretudo, gerenciais, processo que, em muitos casos, contrapõe o corpo político ao corpo técnico-administrativo.

4.4.2 As Escolas do Legislativo são Escolas de Governo?

Conforme discutido na revisão teórica, o conceito de Escola de Governo, embora contemple instituições criadas nas décadas de 40 e 50, só atingiu sua definição teórica e legal após a reforma gerencial de 1995. A definição teórica da professora Regina Pacheco (2000) prega que as Escolas de Governo devem existir no interior da estrutura das instituições públicas e traduz como finalidade destas estruturas, o desenvolvimento dos servidores públicos. Ora, as Escolas do Legislativo existem no interior das estruturas dos Parlamentos, o que contempla a definição e foram criadas justamente no contexto de formar os novos quadros de servidores que passavam a ocupar a estrutura das Casas legislativas.

Deste modo, no campo teórico é possível assumir que as Escolas do Legislativo são um subconjunto no universo das Escolas de Governo. Assim, “as Escolas foram criadas como Escolas de Governo, para atender aos servidores” (C2, 1.44-45; B3, 1.170-171). Contudo, no campo legal, dois aspectos precisam ser observados.

Em primeiro lugar, a Emenda Constitucional n. 19/98, que eleva o tema das Escolas de Governo ao texto constitucional, prevê que a participação dos servidores nos cursos destas Escolas seja um requisito para a promoção destes na carreira. Como expresso no capítulo

anterior, nas Escolas do Legislativo analisadas, esta prática nunca ocorreu ou então houve uma tentativa de abordagem neste sentido, como no caso da ALMG, mas a mesma fracassou. Deste modo, não há uma vinculação entre as Escolas do Legislativo e as carreiras dos servidores no Parlamento.

O segundo ponto é trazido pela Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal instituída pelo Decreto n. 5.707/06, com a ligação entre o trabalho das Escolas de Governo e o desenvolvimento de competências gerenciais nos servidores. A gestão por competências não é uma realidade em todas as Casas legislativas. Enquanto na ALMG é expresso que ocorre a gestão por competências, na Câmara e no Senado é manifesto que existe uma relação entre a formação profissional do servidor e sua ocupação na instituição. Nos três casos, contudo, não há uma conexão, até pela inexistência da vinculação de carreiras, entre o desenvolvimento de competências gerenciais e a possibilidade de ocupar os cargos administrativos do alto escalão das Casas legislativas. Embora observe-se o critério de que seja servidor do quadro permanente da organização, a decisão sobre a ocupação dos cargos superiores da organização ainda é, sobretudo, política, tomada pela Mesa Diretora.

Neste sentido, entende-se que o conceito de Escola de Governo deriva do pensamento gerencial e não foi, por esta natureza, pensado para se acomodar ao contexto político-institucional do Poder Legislativo. Por isso, é possível dizer que Escolas do Legislativo sejam Escolas de Governo, pela semelhança no propósito de formar os servidores e sua existência no interior das organizações do Poder Público. Contudo, a racionalidade gerencial dos altos quadros administrativos, a partir das experiências educacionais nas Escolas de Governo, é algo que as Escolas do Legislativo não poderão imprimir sem agravos à dicotomia política-administração no interior destas organizações.

4.4.3 As Escolas do Legislativo são Universidades Corporativas?

Na linha do pensamento de Castro e Eboli (2013), Universidades Corporativas não são, de fato, universidades, servindo o termo apenas para inspirar a prática educativa no interior das organizações. Pacheco (2002) expressa que, no caso das Escolas de Governo, estas devem agir como “Escolas Corporativas de Gestão”, disseminando os conceitos, técnicas e ferramentas de gestão no interior das organizações, em um contexto de Reforma Gerencial do Estado.

Conforme o contexto apresentado por Meister (1999), para o surgimento e propagação do modelo de Universidade Corporativa, verifica-se que, de modo geral, os Parlamentos operam em um contexto de ambiente distinto das organizações privadas. Deste modo, se as empresas necessitam ser enxutas e flexíveis para responder rapidamente às necessidades de seus clientes, o sistema da organização legislativa pode demorar anos para responder a uma demanda de um conjunto de cidadãos. Se, no contexto de Chanlat (1995), as empresas buscam carreiras empreendedoras, o Parlamento ainda conta com carreiras burocráticas. Se nas empresas pensa-se em uma escala global para o cumprimento das metas estratégicas e para sobrevivência, a organização legislativa tende a olhar para um contexto mais local, dentro de seu escopo de atuação. Acima de tudo, conforme aponta Cosson (2008), empresas visam lucro, e, uma Universidade Corporativa, no contexto de uma empresa, deve perseguir os objetivos organizacionais que, em algum grau, estão relacionados à obtenção de lucro. Conforme retratam Castro e Eboli (2013): “O objetivo precípua e central da UC é aumentar a produtividade e a competitividade da empresa. Tudo mais fica de fora ou tem um papel secundário” (p.411).

Assim, uma Escola do Legislativo não é uma Universidade Corporativa, pois, em última análise, possui objetivos distintos desta. Contudo, o contexto exposto por Meister (1999) apresenta dois elementos compartilhados pela realidade dos Parlamentos e das empresas. Um diz respeito à velocidade com que o conhecimento muda, tornando o saber anterior obsoleto, fazendo-se necessário que a educação seja um processo contínuo. O segundo ponto retrata a necessidade das organizações de gerirem o conhecimento que possuem em seu interior. Neste sentido, o Parlamento é, por definição, a instituição que concentra o conhecimento legislativo, e as suas Escolas são as diretas responsáveis pela guarda, atualização e disseminação deste conhecimento.

No contexto do Poder Executivo, como retratado na revisão teórica, o conhecimento em administração pública foi desenvolvido tanto dentro de estruturas do governo, quanto por instituições acadêmicas. No caso do Poder Legislativo, a situação é diferente. Como as carreiras administrativas no Parlamento surgem apenas após a Constituição de 88, não há cursos acadêmicos de formação específica para o Poder Legislativo. Os egressos destes concursos públicos vêm das mais distintas áreas de formação.

Ainda hoje, as experiências acadêmicas de formação para o Parlamento são escassas e muitas não perduram. Apenas para citar algumas experiências recentes: existe um curso de

Técnico em Poder Legislativo, oferecido por uma unidade da Escola Técnica Estadual de São Paulo – ETEC – e que visa formar técnicos para as atividades de suporte e apoio administrativos nas Câmaras municipais. O curso foi criado em 2011 em parceria com a Câmara municipal de São Paulo.

Em 2006, por meio de uma parceria com a então Unilegis do Senado Federal e a Universidade do Sul de Santa Catarina – UNISUL –, foi criado um curso de graduação tecnológica em Administração Legislativa, conforme retrata Cosson (2010). O curso atendia sobretudo servidores do Senado Federal e de outras Casas que ainda não possuíam curso superior completo. Contudo, após o encerramento do convênio, o curso deixou de existir, de modo que a UNISUL oferece hoje apenas o curso de tecnólogo em Gestão Pública. Nesta mesma linha, algumas universidades criaram cursos de especialização voltados ao Poder Legislativo, normalmente em parceria com as Casas legislativas. Logo, estas ofertas nascem para atender interesses específicos, em necessidades pontuais, apresentando dificuldade em se perpetuar como uma oferta acadêmica contínua direcionada ao Poder Legislativo.

A formação acadêmica especializada no Poder Legislativo tende a ocorrer apenas após o ingresso na carreira. Com isso, a formação acadêmica passa a ser assimilada em um contexto de vivência cotidiana da organização. Assim, embora as três Escolas analisadas tenham, inicialmente, realizado processos de contratação de universidades para ministrar os cursos de especialização, logo percebeu-se que os apontamentos teóricos apresentados pelos professores careciam da vivência de quem estava no interior de uma organização legislativa: “O que se pensa na academia sobre o legislativo raramente atende as necessidades de funcionamento interno do legislativo” (B3, 1.144-146). Por isso, as três Escolas se estruturaram e buscaram desenvolver seus cursos de especialização com reconhecimento dos respectivos órgãos reguladores da Educação Superior, sem a necessidade de instituições terceirizadas. No caso do CEFOR, a organização foi além e implementou o único programa de mestrado em Poder Legislativo existente no Brasil.

Em todos estes casos, o corpo técnico-administrativo mais especializado tornou-se o corpo docente da Escola. Isto contribui para a institucionalização do Parlamento, uma vez que o conjunto de regras, normas e valores é continuamente redistribuído pelos membros da organização por meio da Escola. Ao mesmo tempo, este processo de utilizar predominantemente profissionais dos quadros da Casa, cria certo insulamento da organização em relação ao sistema acadêmico, tendo em vista que os limites institucionais para

participação de terceiros no processo educacional se tornam mais rígidos.

Desta maneira, se as Escolas do Legislativo não são Universidades Corporativas, elas são, ao menos, e em algum grau, Instituições Acadêmicas que ministram cursos de pós-graduação, possuem publicações e realizam atividades de extensão. Por este motivo, dentre as estratégias educacionais consolidadas por Moscardini e Klein (2014), verifica-se que as Escolas do Legislativo adotam em seus cursos o uso corriqueiro das aulas expositivas. Não se verifica o emprego de outras estratégias educacionais tais como a participação em projetos, o *job rotation*, o *Coaching* ou o *Mentoring*, que são encontradas com maior frequência em Universidades Corporativas.

Estas Instituições Acadêmicas no interior dos Parlamentos não são “corporativas”, dado que as Casas legislativas não são corporações, como anteriormente explicado, mas são “corporativistas”, no sentido de disseminarem, no contexto das rivalidades da dicotomia entre o corpo administrativo e o corpo político, um corporativismo acadêmico dos membros que concluem os programas de pós-graduação. Considerando os modelos de carreira expostos por Chanlat (1995), pode-se considerar que, ao desenvolverem programas de pós-graduação no interior das Casas legislativas, as Escolas contribuem para migrar o corpo técnico-administrativo da carreira burocrática para a carreira profissional. Se na primeira carreira o membro da organização age pela força da norma, na segunda ele o faz pela especialização técnica. Deste modo, ao desenvolver uma carreira profissional, o servidor passa a utilizar o conhecimento técnico especializado como blindagem contra as interferências políticas.

4.4.4 As Escolas do Legislativo e o Letramento Político

Conforme discutido na revisão teórica, o letramento político, proposto por Cosson (2011), corresponde a um conjunto de conhecimentos e práticas que visam afastar o cidadão da apatia e despertá-lo para a participação e a compreensão do funcionamento das estruturas políticas presentes na sociedade, de modo que ocorra partilha dos recursos políticos e que a ordem negociada no interior da sociedade respeite e considere as diversas identidades existentes.

Discutiu-se, ainda, que no contexto da redemocratização, após a Constituição de 88, novos formatos de Escola surgiram na sociedade com o propósito de desenvolver educação política. Ao mesmo tempo, no Parlamento pré-Constituinte se debatia a crise de legitimidade da organização legislativa, derivada de um afastamento entre as vontades manifestas da

sociedade e a atuação do Poder Legislativo.

Assim, “a grande maioria da nossa população não tem consciência de qual é a missão do poder legislativo” (C2, 1.55-56). Por meio do modelo de análise organizacional empreendido por Dutra (1991), este desconhecimento da população corresponde a uma situação de desconexão entre a Casa legislativa e seu ambiente, que corresponde à sociedade. Podem-se considerar como uma crise de representatividade do Poder Legislativo, os momentos em que os dados e informações são não devidamente captados como *inputs* pelo corpo parlamentar. Ao mesmo tempo, quando os resultados produzidos pelo Poder Legislativo, os *outputs*, não encontram eco nos interesses da sociedade, desenvolve-se uma crise de legitimidade.

Seja para os processos de entrada ou saída da organização legislativa, a apatia do cidadão prejudica diretamente o trabalho da organização. O Poder Legislativo é um Poder comunicante, que necessita ouvir e ser ouvido: quando estes processos falham, a instituição perde parte de seu sentido no processo democrático.

Por isso a Escola da ALMG já nasceu com base nos processos de aproximação entre o Parlamento e a sociedade. As Escolas do Congresso Nacional também foram rapidamente desafiadas a implementar programas que ensinassem política e cidadania à população e “as escolas têm feito este papel, de mostrar para a população qual a finalidade do poder legislativo” (C2, 1.56-57).

Logo, as Escolas do Legislativo começaram a oferecer distintos programas para atrair e envolver segmentos da sociedade nas atividades do Parlamento. São desenvolvidas edições do programa Parlamento Jovem, visitas monitoradas, cursos presenciais e à distância, debates, seminários e outros programas, dependendo de cada Casa legislativa e de cada Escola. No caso da Escola da ALMG, na qual estes programas estão mais estruturados, a própria ALMG assumiu a Educação para a Cidadania como uma finalidade da Assembleia e não apenas da Escola. Ao mesmo tempo, programas como o Parlamento Jovem são desenvolvidos em rede, com participação das Câmaras municipais, de modo que o programa não seja uma ação apenas da Assembleia, mas de um conjunto de Casas legislativas.

Contudo, duas questões fundamentais permanecem pendentes no processo de desenvolvimento do letramento político no interior das Casas legislativas. A primeira delas diz respeito a uma definição compartilhada do que seja a educação para a cidadania ou para a democracia desenvolvida no interior do Parlamento. No cenário atual, as Escolas estão

centradas nos cursos acadêmicos e na formação gerencial dos servidores. Neste cenário, as ações no campo do letramento político aparecem como um apêndice do trabalho da Escola, como uma ação de extensão do Parlamento.

Na verdade, seguindo o pensamento de Bagehot (1873), a função educacional do Parlamento deveria equiparar mesmo sua função legislativa. Ora, é por meio da função educativa que o debate é gerado e desenvolvido no interior da sociedade e as decisões da vontade geral se consolidam a partir deste processo. Contudo, este papel de apresentação dos grandes temas e de condução do debate na sociedade não é desenvolvido sob monopólio do Parlamento, sendo muito mais, conforme Bobbio, Metteucci e Pasquino (2000), conduzido pela ação dos meios de comunicação. Contudo, esta condição dos meios de comunicação, atrelada à apatia do cidadão no envolvimento com as questões de ordem pública, gera, no apontamento de Canclini (1995), simulacros individuais mediatizados, levando o cidadão da posição de cidadão participante da construção de uma vontade geral para a posição de espectador.

Os programas de letramento político carecem, então, de uma definição no interior do Parlamento, e isso não se refere apenas ao ato de estruturar as diversas atividades realizadas com a sociedade em torno de uma coordenação da Escola ou de incluir tais atividades no Planejamento Estratégico. Trata-se de assumir o Parlamento não como mais uma organização na oferta de cursos de educação para a cidadania dentro de um conjunto das Escolas que emergem da sociedade após a redemocratização. É preciso dar centralidade ao Parlamento neste processo, e para isso, a atuação em rede é fundamental. E aqui é preciso pensar a ideia de rede em duas perspectivas. A primeira, para fora do contexto das organizações legislativas, deve dialogar com escolas, universidades, movimentos sociais, meios de comunicação, e todo e qualquer parceiro que possa ser canal para que o conhecimento do legislativo chegue até o cidadão. Ao mesmo tempo, é preciso que os próprios Parlamentos coordenem seus sistemas em rede, a exemplo da atuação da Escola da ALMG, de modo que existam coordenação e apoio mútuo nas ações desenvolvidas nas Escolas das Câmaras municipais, das Assembleias e do Congresso Nacional. Deste modo, previne-se a duplicidade de ações e se potencializa a capacidade do Parlamento em educar no letramento político.

O segundo ponto diz respeito ao fato do letramento político se consolidar como ação externa do Parlamento, mas não desenvolver uma interface interna com o próprio corpo técnico-administrativo da Casa. Assim, “quando a própria pessoa que trabalha lá não

compreende o legislativo, fica difícil, e esta deveria ser a primeira função da escola” (B3, l.166-168). Portanto, é necessário que o conhecimento do letramento político ocorra para os próprios membros da organização legislativa, de modo a reduzir os conflitos na dicotomia política-administração, e ampliar a atuação do Parlamento como instituição de referência da democracia e de seus mecanismos de construção de consenso na ordem negociada.

4.5 Quadro Teórico dos Casos Analisados

O estudo analisou o processo de criação e desenvolvimento das Escolas do Legislativo no interior das três primeiras Casas que desenvolveram estas estruturas. As informações de cada Escola foram consolidadas em quadros analíticos que permitem ao leitor a fácil identificação dos principais pontos discutidos no presente trabalho. Os quadros são apresentados abaixo:

Tabela4: Quadro Analítico das Escolas do Legislativo

EL-ALMG		
Agenda	<i>Problem Stream</i>	Alto índice de renovação do corpo parlamentar. Necessidade de reaproximação da sociedade.
	<i>Policy Stream</i>	Seminários e debates abertos à sociedade civil; atividades de capacitação promovidas pela área de RH; Experiências de Escolas dos Poderes Executivo e Judiciário.
	<i>Political Stream</i>	Necessidade de mudança que acompanhasse a redemocratização; atuação da 12ª legislatura.
	Empreendedores Políticos	Servidores administrativos da Assembleia.
Formulação	Pessoal	Estruturação do corpo administrativo do Parlamento. Qualificação e profissionalização do corpo técnico.
	Organizacional	Elevação da Educação para Cidadania ao nível de especialidade da Assembleia.
	Transparência e Governo Aberto	Ações de envolvimento da sociedade no contexto do Parlamento por meio da Educação para a Cidadania.
Implementação	Tomada de decisão	<i>Bottom-up</i> : Dos servidores administrativos para a Mesa.
	Novas Estruturas	Criação da nova estrutura física e organizacional da Escola.
	Tensões	Separação entre o corpo político e o corpo técnico-administrativo.
Pontos	Elementos da	Capacitações e treinamentos com base no

Transversais	Modernização	Universalismo de Procedimentos; Corporativismo profissional; Formação Gerencial.
	Escola de Governo	Inexistência de relação entre a realização dos cursos e a progressão na carreira. Utiliza o modelo de gestão por competência.
	Instituição Acadêmica	Curso de Especialização em Poder Legislativo e Políticas Públicas. Publicação Cadernos da Escola do Legislativo.
	Letramento Político	Parlamento Jovem, em parceria com algumas Câmaras municipais; Visitas orientadas e cursos abertos de formação política.
Questões Pontuais		
Pergunta		Resposta
Gerencia alguma rede?		Sim, a Rede de Escola do Legislativo de Minas Gerais.
Educação apoiada em tecnologia?		Sim, possui o Ambiente Virtual de Aprendizagem da ALMG para ofertar cursos à distância.
Quais os tipos de oferta de Educação Corporativa?		Capacitação, Treinamento, Formação e Especialização Acadêmica.
Quais as principais estratégias de Educação Corporativa?		Aulas expositivas nos cursos internos e externos; Autoinstrução em alguns cursos EAD; Debates abertos para a sociedade; Dramatização no Parlamento Jovem.
A quem está subordinado?		À Diretoria Geral.

CEFOR – Câmara dos Deputados		
Agenda	<i>Problem Stream</i>	Necessidade de selecionar e capacitar o novo corpo administrativo para atender aos preceitos constitucionais.
	<i>Policy Stream</i>	Coordenação de seleção e treinamento vinculada à área de RH.
	<i>Political Stream</i>	Novos preceitos trazidos pela Constituição de 88. Preocupação em acomodar o novo corpo administrativo.
	Empreendedores Políticos	Servidores administrativos que passaram a ingressar no quadro da Câmara e demandar novas estruturas de formação.
Formulação	Pessoal	Estruturação do corpo administrativo do Parlamento. Qualificação e profissionalização do corpo técnico.
	Organizacional	-
	Transparência e Governo Aberto	Ações de Educação para a Democracia aproximam a sociedade da realidade legislativa.
Implementação	Tomada de decisão	<i>Bottom-up</i> : dos servidores administrativos para a Mesa.

	Novas Estruturas	Criação da nova estrutura física e organizacional do CEFOR.
	Tensões	Isolamento do CEFOR em relação ao corpo parlamentar.
Pontos Transversais	Elementos da Modernização	Capacitações e treinamentos com base no Universalismo de Procedimentos; Insulamento burocrático; Formação Gerencial.
	Escola de Governo	Inexistência de relação entre a realização dos cursos e a progressão na carreira. Análise do currículo para definição da melhor lotação.
	Instituição Acadêmica	Nove Cursos de Especialização em atividades do Poder Legislativo, um Mestrado em Poder Legislativo e a revista E-Legis.
	Letramento Político	Parlamento Jovem; Programas de visitas e seminários.
Questões Pontuais		
Pergunta		Resposta
Gerencia alguma rede?		Não.
Educação apoiada em tecnologia?		Sim, disponibiliza materiais online e cursos em uma plataforma própria de educação EAD.
Quais os tipos de oferta de Educação Corporativa?		Capacitação, Treinamento, Formação, Especialização Acadêmica, Mestrado profissional.
Quais as principais estratégias de Educação Corporativa?		Aulas expositivas nos cursos internos e externos; Autoinstrução em alguns cursos EAD; Dramatização no Parlamento Jovem.
A quem está subordinado?		À Diretoria de Recursos Humanos.

ILB-INTERLEGIS – Senado Federal		
Agenda	<i>Problem Stream</i>	Necessidade de modernização após a redemocratização.
	<i>Policy Stream</i>	Documento “Reengenharia do Legislativo”.
	<i>Political Stream</i>	Troca de Presidentes na Mesa da Casa.
	Empreendedores Políticos	O Presidente da Casa e os Senadores que compuseram a Comissão de Modernização.
Formulação	Pessoal	Estruturação do corpo administrativo do Parlamento. Qualificação e profissionalização do corpo técnico.
	Organizacional	-
	Transparência e Governo Aberto	Cursos de formação política disponíveis à distância.
Implementação	Tomada de decisão	<i>Top-Down</i> : da Presidência para os servidores.
	Novas Estruturas	Criação de três estruturas organizacionais e físicas: ILB, Interlegis e Unilegis. Posterior convergência para uma única estrutura com enxugamento dos quadros.

	Tensões	Dicotomia entre as decisões políticas e administrativas.
Pontos Transversais	Elementos da Modernização	Capacitações e treinamentos com base no Universalismo de Procedimentos; Formação Gerencial.
	Escola de Governo	Inexistência de relação entre a realização dos cursos e a progressão na carreira. Quadro de relação entre a formação do servidor e o cargo que ocupa.
	Instituição Acadêmica	Quatro cursos de especialização em atividades do Poder Legislativo, e a revista da Informação Legislativa.
	Letramento Político	Não há um programa específico. Apenas cursos à distância de formação política, abertos.
Questões Pontuais		
Pergunta		Resposta
Gerencia alguma rede?		Sim, por meio do Interlegis.
Educação apoiada em tecnologia?		Sim, disponibiliza o maior acervo de cursos online entre as Escolas do Legislativo.
Quais os tipos de oferta de Educação Corporativa?		Capacitação, Treinamento, Formação, Especialização Acadêmica.
Quais as principais estratégias de Educação Corporativa?		Aulas expositivas nos cursos internos e externos; Autoinstrução em alguns cursos EAD.
A quem está subordinado?		À Diretoria Geral e à Mesa, tendo um Senador responsável diretamente pelo programa Interlegis.

Fonte: Quadros elaborados pelo autor

Capítulo 5 - Considerações Finais

Neste capítulo realiza-se o fechamento do trabalho em duas partes. Na primeira, desenvolve-se uma síntese do trabalho realizado e se discute o problema de pesquisa e os objetivos com base nos resultados da pesquisa. A segunda parte considera as limitações inerentes ao método de pesquisa empregado e realiza recomendações para uma agenda de pesquisa em administração parlamentar.

5.1 Síntese do Trabalho

O presente estudo adotou como tema de pesquisa o processo de modernização das organizações, tendo como objeto a organização parlamentar. No contexto da modernização parlamentar, recortou-se o estudo das Escolas do Legislativo como novas estruturas emergidas a partir da década de 90 como uma das diversas respostas institucionais dadas às demandas da sociedade.

O desejo de compreender como estas estruturas foram criadas e desenvolvidas no interior das organizações legislativas, aliado ao controle nulo que o pesquisador possui sobre este fenômeno e sua expressão contemporânea, conduziram a uma escolha metodológica pelo emprego do método de estudo de caso, em uma abordagem exploratória e qualitativa do problema.

O primeiro tópico da revisão teórica estabeleceu o modelo para a análise da trajetória de modernização organizacional. Modelo segundo o qual os dados emergidos do campo de pesquisa foram organizados e analisados. Os quatro tópicos seguintes na revisão teórica foram utilizados para dar o contexto dos casos em estudo e para gerar questões transversais que foram posteriormente discutidas entre os achados do campo e alguns pontos da literatura.

Neste ponto, retorna-se aos objetivos e ao problema de pesquisa propostos para verificar o cumprimento dos primeiros e a resposta ao segundo. Inicia-se com o primeiro objetivo proposto:

Explicar o surgimento das Escolas do Legislativo: As Escolas do Legislativo surgem por distintas janelas de oportunidades geradas na confluência dos fluxos de Kingdon (1994). A EL-ALMG surge de um movimento do corpo administrativo da Casa, com o propósito de reaproximar a sociedade do Parlamento e reverter as altas taxas de renovação nos quadros parlamentares da Casa; O CEFOR nasce de um movimento de servidores administrativos da Câmara dos Deputados, contudo, voltados para resolver as demandas

pontuais de seleção e treinamento dos novos membros das carreiras do Legislativo após a exaltação do concurso público nos preceitos constitucionais; Já no contexto do Senado Federal não surge uma Escola, mas sim três, com atuações, em alguns casos, sobrepostas. Estas estruturas, diferentemente das Casas anteriores, não nascem da proposição do corpo de servidores, mas antes surgem de uma vontade manifesta da Presidência da Casa, e não são diretamente pensadas para a Casa, mas sim em um amplo plano que previa a modernização dos Parlamentos no Brasil.

Ainda que com contextos históricos distintos, as três Escolas foram afetadas, em suas experiências de criação, por três fatores: 1. Necessidade de reaproximação com a Sociedade pós-redemocratização, traduzida sobretudo pelas altas taxas de renovação parlamentar; 2. Experiências de participação popular estimuladas pela Constituinte de 88 e posteriores Constituintes Estaduais; 3. Novas competências atribuídas ao Parlamento pela Constituição de 88 e necessidade de criação de um corpo administrativo fixo nestas organizações.

Neste sentido, a complexidade e a autonomia de cada Casa legislativa faz com que as Escolas estudadas tivessem contextos distintos de criação. De modo contemporâneo, a criação da Associação Brasileira das Escolas do Legislativo – ABEL, em 2003, permitiu que as novas Escolas que surgiram nas Assembleias e Câmaras municipais tivessem acesso ao conhecimento e experiência das Escolas já implementadas. Assim, a ABEL possui papel singular na criação das novas Escolas, disponibilizando modelos de documentos e atenção direta para a estruturação das Escolas. Deste modo, é possível que as novas Escolas guardem maior similaridade em seus contextos de criação, diferente dos contextos distintos em que emergiram as primeiras Escolas.

Descrever o contexto histórico de desenvolvimento destas Escolas: Cada Escola estudada teve sua trajetória descrita individualmente. Contudo, três elementos em comum se destacam na trajetória destas Escolas. O primeiro é o desenvolvimento do modelo de Instituição Acadêmica. Todas as Escolas estudadas vivenciaram a experiência de iniciar cursos de pós-graduação em parceria com universidades públicas e particulares e, com o tempo, buscaram a estruturação e o credenciamento de seus próprios cursos de pós-graduação, ministrados principalmente por servidores destas Casas. Portanto, o conhecimento legislativo está concentrado no interior do Parlamento, guardado por estas Escolas e transmitido apenas aos membros da organização e a outros seletos públicos selecionados. Com isso, a academia, de modo geral, perpetua uma baixa produção de literatura sobre a realidade administrativa dos

Parlamentos.

O segundo elemento é o letramento político desenvolvido pelas Escolas por meio de programas de Educação para a Cidadania ou para a Democracia. Neste sentido, a EL-ALMG já nasce sob um contexto de ações de aproximação da sociedade com o Parlamento. No caso do CEFOR, o desenvolvimento desta compreensão veio em um momento posterior. Já no ILB-Interlegis, não há um programa propriamente dito, são cursos de formação política abertos à população. Igualmente, as ações de letramento político carecem de uma sistematização que permita envolver um maior número de Casas legislativas e oferecer programas e ações de formação com maior alcance e continuidade. Ao mesmo tempo, estas ações precisam alcançar os próprios servidores das Casas legislativas que, embora trabalhando no Parlamento, em muitos casos, não o compreendem bem.

O terceiro elemento é a formação gerencial. As ferramentas, conceitos e técnicas do *management*, empregadas pelas empresas, passam a ser cada vez mais incorporadas e difundidas no corpo administrativo das Casas estudadas. Assim sendo, as Escolas se tornam centros na disseminação destes conhecimentos.

Discutir a participação da Escola do Legislativo no processo de modernização do Parlamento: Na pesquisa realizada, foram encontrados conceitos distintos de modernização do Parlamento. No contexto pós-constituente, as Escolas foram criadas com uma ideia de qualificação dos servidores que passavam a compor o corpo administrativo das Casas. As Escolas eram um instrumento para entregar, em última análise, um corpo de apoio mais bem preparado para o suporte da atividade parlamentar. Assim, o trabalho das Escolas contribuía diretamente na profissionalização do Legislativo. Contudo, com o advento das ideias de *management* no interior das Casas, a compreensão de modernidade pelo corpo administrativo parece ser um sinônimo de gestão, oposto ao emprego da política, tida como algo arcaico. Dois efeitos das Escolas são então evidenciados: o primeiro é seu claro papel na profissionalização do Parlamento, e o segundo é sua contribuição no aumento da tensão na dicotomia entre política e administração no interior da organização.

O problema de pesquisa proposto: **Como se criaram e se desenvolveram as Escolas do Legislativo no Parlamento brasileiro?** pôde ser respondido individualmente para cada Parlamento analisado. Contudo, algo comum aos três casos é que o nascimento das Escolas do Legislativo foi uma resposta do Parlamento ao seu ambiente. A redemocratização e a Constituição de 1988 geraram novas experiências de participação e de articulação dos

cidadãos em associações e em torno de causas sociais. Destarte, o desenvolvimento destas Escolas foi marcado pela necessidade de que o Parlamento seja uma instituição conectada com a sociedade. Se esta conexão não é estabelecida, o Parlamento para de receber os dados e informações da sociedade e, por conseguinte, para de ressoar seus interesses. Não se pode esquecer que o Parlamento possui uma íntima e irrestrita relação com a democracia e com seu desenvolvimento. Assim sendo, as Escolas, para além de Instituições Acadêmicas ou Centros de formação de gestores, precisam compreender o papel que possuem na sobrevivência do Parlamento. Não se está aqui falando em regimes autoritários, mas na linha de Bobbio, Metteucci e Pasquino (2000), a sobrevivência do Parlamento depende da capacidade da sociedade em reconhecer sua importância. O presente estudo se encerra, então, abrindo uma porta para trilhas futuras de pesquisa que se aventurem a estudar os efeitos mais diretos que as Escolas do Legislativo apresentam sobre os cidadãos e à própria democracia, pois a necessidade de avançar é algo inerente à natureza humana, como bem retrata o pensamento de Fausto de Goethe.

5.2 Limitações do Estudo e Agenda de Pesquisa

A principal limitação ao estudo realizado é inerente ao método e ao desenho de pesquisa empregados. Conforme Mariz (2005), a propriedade singular dos casos em estudo lhe atribuem forças e fraquezas. São forças no sentido de permitir uma compreensão aprofundada das ocorrências, respondendo ao problema de pesquisa e seus objetivos conforme demonstrado no tópico anterior. A fraqueza na investigação dos casos é a impossibilidade de generalização dos resultados para o universo. Nesta pesquisa em questão, embora identifiquem-se questões transversais que dialogam com a literatura e que transpassam os três casos analisados, não há quaisquer garantias de que as mesmas afetem Escolas de outros Parlamentos.

Contudo, a pesquisa de campo, seguida da análise e da discussão com a literatura, evidenciou uma série de indicativos que podem ser utilizados como hipóteses, bases ou delineadores para novas pesquisas que expandam o corpo teórico do campo da administração parlamentar. Com base nesta consideração e na revisão teórica realizada, apresentam-se abaixo quatro linhas na agenda de pesquisas neste campo:

- Para além da expressão “Parlamento” no singular: A pesquisa revelou a diferença nos contextos de criação das primeiras Escolas. Certamente esta diferença é ainda mais perceptível no nível municipal, no qual existem apenas 66 Escolas, conforme os dados da ABEL. Certamente, a existência de um pequeno número de Escolas criadas, frente ao universo das Câmaras municipais brasileiras, abre uma linha de pesquisa que aproxime as análises de autores como Joffre Neto (2003) e Ribeiro (2010) do contexto das Câmaras municipais e o processo de disseminação das Escolas do Legislativo.
- Para além das Escolas do Legislativo: O presente estudo demonstrou historicamente que as Escolas do Legislativo surgiram dentro de um contexto de modernização dos Parlamentos. Contudo, destacou-se igualmente que a criação destas estruturas não foi a única resposta de modernização adotada por estas organizações. Assim, o estudo toma parte com os trabalhos de Santos (2006), Ferreira Júnior (2008) e Barros, Bernardes e Rodrigues (2012), que estudam outras ferramentas adotadas para a modernização destas organizações. O processo de modernização da organização legislativa permanece uma linha de pesquisa aberta, para que outros estudos no campo da administração parlamentar realizem suas contribuições para o desenvolvimento deste processo.
- Para além da perspectiva interna da organização: A investigação dos Casos apresentados utilizou métodos de coletas de dados internos às organizações estudadas. Não compôs o escopo do estudo analisar a relação entre a Sociedade Civil e o Parlamento. Contudo, pesquisas realizadas com o público externo ao Parlamento, como as apresentadas por Martins Júnior e Dantas (2004) no Brasil, e Cabral (2000) em Portugal, demonstram a apatia do cidadão como risco ao processo democrático, tal como advertido por Tocqueville (in MENDES, 2007). Neste sentido, é relevante o aprofundamento da pesquisa que considere não apenas os esforços institucionais do Parlamento, mas também, as respostas da Sociedade para as ações de educação para a democracia.
- Para além da experiência brasileira: O processo de modernização do Parlamento não é algo restrito ao Brasil. Como demonstram os trabalhos de Avril (1993) na França, e de Aranda (2010) na Espanha, a administração parlamentar ainda possui muito espaço para ser desenvolvida em diversas regiões do globo. De modo especial, destacam-se

ações de boas práticas dos Parlamentos latinos retratadas no relatório do *Open Parliament* (2012). Indica-se, então, uma linha de pesquisa mais ampla, para o estudo dos processos de modernização administrativa nos contextos próprios dos Parlamentos latino-americanos, pois acredita-se que o desenvolvimento da administração parlamentar e de seus equipamentos nestes países contribuirá, em última instância, para o aprimoramento institucional destas organizações e da própria democracia.

Referências Bibliográficas

- ABRUCIO, F. L. **O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. Brasília: Cadernos ENAP, n. 10, 1997.
- _____. **Trajatória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas**. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 41, n. spe, 2007.
- _____. **Três agendas, seus resultados e um desafio: balanço recente da administração pública federal brasileira**. Desigualdade & Diversidade, edição especial, 2011.
- ABU-EL-HAJ, J. **Robert Dahl e o dilema da igualdade na democracia moderna**. Anál. Social, Lisboa, n. 186, jan. 2008.
- AIRES, R. F. de F.; SALGADO, C. C. R.; AYRES, K. V.; ARAÚJO, A. G. de. **Escolas de governo: o panorama brasileiro**. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, 48(4):1007-1027, jul./ago., 2014.
- ALBUQUERQUE, C.; FEIJÓ, P. H.; MEDEIROS, M. **Gestão de Finanças Públicas**. 2ª Ed. Brasília: Gestão Pública, 2008.
- ALCADIPANI, R.; BERTERO, C. O. **Guerra Fria e ensino do management no Brasil: o caso da FGV-EAESP**. Rev. Adm. Empres., São Paulo, v. 52, n. 3, June 2012
- ALMG. **Simpósio "Minas Gerais e a Constituinte"**. Belo Horizonte, abril de 1986.
- _____. **Resolução nº5.086**. 1990.
- _____. **Ensinando a pluralidade**. Revista do legislativo: indicador, Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, v.1, n. 1, p. 48-49, out./dez. 1992.
- ALVES, A. A. **Escolas de formação fé e política: um estudo teológico a partir do ensino social da Igreja e da teologia latino-americana**. Tese (Doutorado em Teologia) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.
- ALVES-MAZZOTTI, A. J. **Usos e Abusos dos Estudos de Caso**. Cadernos de Pesquisa, v. 36, n. 129, p. 637-651, set./dez. 2006.
- AMARAL, H. K. **Desenvolvimento de competências de servidores na administração pública brasileira**. Revista do Serviço Público, Brasília, 57 (4): 549-563, Out/Dez, 2006.
- AMORIM, A. P. **Mídia, opinião pública e legitimidade democrática**. Cadernos da Escola do Legislativo, Vol. 14, Nº 22, jul/dez, 2012.
- ANASTASIA, F. **Mudanças Institucionais e Renovação na Assembleia**. In: Revista do Legislativo. Nº.24, outubro/dezembro, 1998.
- ANTONELLO, C. S. **Aprendizagem na ação revisitada e sua relação com a noção de competência**. Comportamento organizacional e gestão. vol. 12, N.º 2, 2006. 199-220.
- ARANDA, J. T. **La Administración parlamentaria en la encrucijada de la renovación**. Corts: Anuario de derecho parlamentario, 23: 157-191. 2010.
- ARAÚJO, S. M. V. G.; SILVA, R. S. **Reflexões e Novas Agendas de Pesquisa para os Estudos Legislativos no Brasil**. Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos, v. 2, p. 58-74, 2012.
- ARAÚJO, V. **A reforma administrativa francesa: da crise da função pública a uma nova racionalidade da ação coletiva, uma difícil transição**. Brasília: FGV/EBAP/ENAP, 1997.

- ASAZU, C. **Escolas de governo europeias reformam o ensino e voltam-se à Europa**. Revista do Serviço Público, 57 (3): 427-437, Jul/Set, 2006.
- ASSIS, L. F. de. **Educando para a cidadania: A experiência da escola do Legislativo**. Educação & Sociedade, ano XVIII, nº 59, agosto, 1997.
- AVRIL, P. *Introduction en L'Administration des Parlements*. Revue Française d'Administration Publique, núm. 68, 1993.
- AVRITZER, L.; COSTA, S. **Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: Concepções e Usos na América Latina**. DADOS – Rev. de Ciên. Soc., Rio de Janeiro, Vol. 47, nº 4, 2004, pp. 703 a 728.
- AZEVEDO, C. B. de; LOUREIRO, M. R. **Carreiras públicas em uma ordem democrática: entre os modelos burocrático e gerencial**. Revista do Serviço Público. Ano 54, Número 1, Jan-Mar, 2003.
- AZEVEDO, F. A. **Mídia e democracia no Brasil: relações entre o sistema de mídia e o sistema político**. Opin. Publica, Campinas, v. 12, n. 1, May. 2006.
- BAGEHOT, W. *The English Constitution*. 2ªEd. London: Chapman & Hall. 1873.
- BARROS, A. T. de; BERNARDES, C. B.; DIAS, M. C. **Perspectiva sociopolítica da Interatividade na mídia legislativa: O caso da Câmara dos Deputados**. Cad. Esc. Legisl., Belo Horizonte, v. 11, n. 17, p. 59-83, jul./dez, 2009.
- _____; _____; RODRIGUES, M. R. **Comunicação pública e participação política: o caso do Disque-Câmara**. Rev. Estud. Comun., Curitiba, v. 13, n. 31, p. 159-169, maio/ago. 2012.
- BASTOS, A. V. B. **O suporte oferecido pela pesquisa na área de treinamento**. Rev. Adm. da USP. V26, n.4, p. 87-102, 1991.
- BELLON, M. **A Concepção Francesa das Reformas Administrativas**. Rev. Adm. públ., Rio de Janeiro, 18(1)22-26, jan./mar, 1984.
- BENEVIDES, M. V. de M. **Educação para a Democracia**. Lua Nova, nº 38, 1996.
- BERG, B. L. *Qualitative Research Methods for the Social Sciences*. Boston: Allyn and Bacon, 2001.
- BERMAN, M. **Tudo o que é sólido desmancha no ar**. São Paulo: Companhia das Letras, 1986.
- BERNARDES, C. B. **Política, institucional ou pública? Uma reflexão sobre a mídia legislativa da Câmara dos Deputados**. Tese (Doutorado) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), Curso de Doutorado em Ciência Política e Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, 2010.
- BIANCHI, E. M. P. G. **Didática e educação corporativa: o desafio empresarial da educação continuada**. Revista Gerenciais, São Paulo, v. 7, n. 1, p. 73-82, 2008.
- BOBBIO, N. **Dicionário de política**. Brasília: UNB, 1986. Modernização, p. 768-772.
- _____. **Estado, Governo e Sociedade: por uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- _____. **O Futuro da Democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- _____; METTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 5ª edição. Vol. 2. Brasília: Ed. Univ. de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo. 2000.
- BORINS, S. 1998. *Innovating with Integrity: How Local Heroes Are Transforming American Government*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- BOUCKAERT, G. *Measurement of Public Sector Performance: Some European*

- Perspectives*. In: ARIE, H; BOUCKAERT, G. *Organizational Performance and Measurement in the Public Sector*. Westford, Connecticut: Quorum Books, 1997.
- BOVEY, W. H; HEDE, A. *Resistance to organizational change: The role of cognitive and affective processes*. Leadership & Organization Development Journal; 2001.
- BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.
- _____. **Constituição Federal**. Constituição (1988). Brasília, DF: Senado, 1988.
- _____. **Leis. Decreto n. 5.707**. Diário Oficial da União, Seção 1, Brasília, 24 fev. 2006, p. 3.
- BRESSER PEREIRA, L. C. **A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Lua Nova, São Paulo, n. 45, 1998.
- _____. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial**. Revista do Serviço Público, 47(1), janeiro-abril, 1996.
- _____. **Reforma do Estado para a Cidadania**. São Paulo: Editora 34, 1998.
- _____. **Do Estado Patrimonial ao Gerencial**. In PINHEIRO; WILHEIM; SACHS (orgs.), Brasil: Um Século de Transformações. São Paulo: Cia. das Letras, 2001.
- _____. **Os primeiros passos da Reforma Gerencial do Estado de 1995**. Rev. Bras. de Direito Público, Belo Horizonte, ano 6, n. 23, p. 145-186, m out/dez, 2008.
- BRITO, D. C. de; RIBEIRO, T. G. **A Modernização na Era das Incertezas: Crise e Desafios da Teoria Social**. Ambiente & Sociedade, Vol. V, no 2, ago./dez. 2002.
- BRÜHL, D. **A Constituição de 1988 e os Municípios Brasileiros**. Revista da Informação Legislativa. Brasília, 30, nº 118, abr/jun, 1993.
- BRUNNER, J. J. *Globalización y el futuro de la educación: precisiones, desafíos, estrategias*. In: *Análisis de perspectivas de la educación en América Latina y el Caribe*. Edited by UNESCO – OREALC. Santiago: Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe, 2001.
- BUARQUE, C. **A Modernização do Senado Federal**. In: VELLOSO, J. P. dos R. (coord.). Construindo sociedade ativa e moderna e consolidando o crescimento com inclusão social. Rio de Janeiro: José Olympio, 2010.
- BURSZTYN, M. **Ave! Habemus Escola de Estado**. In: ENAP 20 anos; caminhos de uma escola de governo. – Brasília: ENAP, 2006.
- CABRAL; M. V. **O exercício da cidadania política em Portugal**. Análise Social, vol. XXXV, pp. 85-113, 2000.
- CALHEIROS, R. (Coord.). **Reengenharia do Legislativo: A experiência do Grupo de Trabalho de Reforma e Modernização do Senado Federal**. Brasília, Senado Federal, Centro Gráfico, 1995.
- CAMARGO, A. M. J. **Por um Novo Serviço Público**. Rev. TRT 9ª Região, Curitiba, v. 27, n.1, Jan./ Jun., 2002.
- CANCLINI, N. G. *Consumidores y Ciudadanos: Conflictos multiculturales de la globalización*. México: Editorial Grijalbo. 1995.
- CAPOBIANCO, R. P.; NASCIMENTO, A. de L. do; SILVA, E. A.; Et Al. **Reformas Administrativas no Brasil: Uma Abordagem Teórica e Crítica**. REGE Revista de Gestão. v. 20, n. 1, 2013.
- CARDOSO JÚNIOR, N. N. **Hannah Arendt e o declínio da esfera pública**. 3ª ed. Brasília: Senado Federal, 2014.
- CARLOS, E. **Participação e cultura política no orçamento participativo**. Ciências

- Sociais, Volume 42, nº 1, jan/abr, 2006.
- CARVALHO, A. I. de.; ET AL. **Escolas de governo e gestão por competências: mesa-redonda de pesquisa-ação**. Brasília: ENAP, 2009.
- CARVALHO, M. A. **A influência de Hobbes, Locke e Rousseau na formação do Parlamento moderno**. Revista de Informação Legislativa. Brasília, V. 40, n. 160, out./dez., 2003.
- CARVALHO, P. S. de. **Formar dirigentes, capacitar gestores, desenvolver gerentes: do que estamos falando? A experiência da ENAP-Brasil no período 2003-2007**. XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 30 oct. - 2 nov, 2007.
- CARVALHO, V. N. de. **Escolas do Legislativo e a Educação para a Democracia**. E-legis, Brasília, n. 15, p. 46-61, set./dez. 2014.
- CARVALHO, W. **A reforma administrativa da Nova Zelândia nos anos 80-90: controle estratégico, eficiência gerencial e accountability**. Revista do Serviço Público. Ano 48, Número 3, Set-Dez, 1997.
- CASSEL, C. A.; LO, C. C. *Theories of political literacy*. Political Behavior, v. 19, n. 4, p. 317-335, Dec, 1997.
- CASTRO, A. C.; CÁRDENAS, G. H. C. *La reforma administrativa en México desde la perspectiva de la formación de funcionarios públicos*. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct, 2003.
- CHACON, V. **História do Legislativo Brasileiro: Câmaras Municipais**. Brasília: Senado Federal, 2008.
- CHANLAT, J. F. **Quais carreiras e para qual sociedade?** Revista de Administração de Empresas. 35, N.6, 67-75, 1995.
- CHAVES, J. M. de M. **Mecanismos que assegurem a implantação de sistemas estaduais de informação legislativa**. In: ALMG. Anais do 1 Seminário Nacional de Informática do Poder Legislativo. Belo Horizonte. 1986.
- CHEIBUB, F.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.
- CHEIBUB, J. A. **O Poder Legislativo nas Democracias Contemporânea**. E-legis, Brasília, n. 10, p. 7-25, jan/abr, 2013.
- CINNANTI, C. J. J. **A (des)confiança do cidadão no Poder Legislativo e a qualidade da democracia no Brasil**. E-legis, Brasília, n. 6 , p. 84-95, 2011.
- COELHO, F. S.; OLENSCKI, A. R. B. **Varejo de Serviços Públicos: conceito, especificidades e aplicações no Brasil**. Revista de Economia e Administração, v. 4, p. 129-148, 2005.
- _____. **A problemática atual do ensino de graduação em administração pública no Brasil**. Cad. EBAPE.BR, Número Especial, p. 1-21, Agosto, 2008.
- _____.; OLENSCKI, A. R. B.; CELSO, R. P. **Da letargia ao realento: notas sobre o ensino de graduação em administração pública no Brasil no entremeio da crise do Estado e da redemocratização no país (1983-94)**. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 45, n. 6, p. 1707-1732, Dec. 2011.
- COHEN, M.; MARCH, J.; OLSEN, J. *A Garbage Can Model of Organizational Choice*. Administrative Science Quarterly, 17: 1-25, 1972.
- COLEMAN, S. *Parliamentary communication in an age of digital interactivity*. Aslib Proceedings: New Information Perspectives, Vol. 58 No. 5, 2006.

- COSSON, R. **Entre dois modelos: o Cefor como escola de governo**. E-legis, Brasília, n. 1, p. 44-51, 2º semestre 2008.
- _____. **Escolas do Legislativo, escolas de democracia**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008.
- _____. **A Profissionalização dos Servidores do Legislativo e o Curso Superior de Administração Legislativa da Unisul**. E-legis, Brasília, n. 5, p. 95-111, 2010.
- _____. **Letramento Político: por uma pedagogia da democracia**. In: Cadernos Adenauer XI (2010), nº 3. Educação política: reflexões e práticas democráticas. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, agosto 2010.
- _____. **Letramento político: trilhas abertas em um campo minado**. E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, Brasília, 7, nov. 2011.
- COSTA, F. L. da. **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas**. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, Oct. 2008.
- DAGNINO, E. *¿Sociedad civil, participación e ciudadanía: de que estamos hablando?* En Daniel Mato (coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela. 2004, pp. 95-110.
- DAHL, Robert A. **Sobre a Democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.
- DANTAS, H. **O caráter essencial da educação política e o desenvolvimento da democracia no Brasil**. In: Cadernos Adenauer XI (2010), nº 3. Educação política: reflexões e práticas democráticas. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, agosto 2010.
- _____.; CARUSO, V. **Politização nas escolas: o quanto os jovens compreendem essa demanda**. E-legis, Brasília, n. 7, p. 22-33, 2º semestre, 2011.
- DEBORD, G. **A sociedade do espetáculo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997.
- DELUIZ, N. **Formação do sujeito e a questão democrática em Habermas**. Boletim Técnico do Senac - v. 21, n. 1, jan./abr., 1995.
- DENHARDT, R. B. *Theories of Public Administration*. 5ª ed. Thomson Wadsworth. 2008.
- _____.; BAKER, D. L. *Five Great Issues in Organization Theory*. In: RABIN, J.; HILDRETH, W. B.; MILLER, G. *Handbook of public administration*. 3ª ed. Taylor & Francis Group, 2007.
- DOMINGUES, M. R.; LADOSKY, M. H. (ORG.). **Administração pública no Brasil e planos de carreiras negociados: experiências selecionadas**. São Paulo: CUT, 2007.
- DOWNS, A. *Inside Bureaucracy*. Little, Brown, 1967.
- DUSSAUGE LAGUNA, M. I. *La literatura comparada sobre reformas administrativas: Desarrollos, limitaciones y posibilidades*. Gest. polít. pública, México, v. 18, n. 2, enero, 2009.
- DUTRA, Y. e S. **O Legislativo Analisado como um Sistema Organizacional Aberto**. Rev. Inf. Legislativa. Brasília, ano 28, n. 12, out/dez, 1991.
- EBOLI, Marisa. **Educação Corporativa no Brasil: Mitos e Verdades**. São Paulo: Editora Gente, 2004.
- EISENSTADT, S. N. *Transformation of Social Political, and Cultural Orders in Modernization*. American Sociological Review, Vol. 30, No. 5, Oct., 1965.
- ESPINOZA VALLE, V. A. *Reforma del Estado y empleo público*. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1993.
- FADUL, E.; SOUZA, A. R. **Políticas de Reformas da Administração Pública Brasileira: Uma Compreensão a partir de seus Mapas Conceituais**. EnANPAD: XXIX

- Encontro da ANPAD, Brasília/DF, 2005.
- FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3ª Ed. São Paulo: Globo, 2001.
- FARAH, M. F. Santos. **Administração pública e políticas públicas**. Rev. Adm. Pública, Jun 2011, vol.45, no.3, p.813-836.
- FARIA, C. F. S. de. **O Parlamento aberto na era da internet Pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis?** Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.
- FARIA, J. H. de; MENEGHETTI, F. K. **Burocracia como organização, poder e controle**. Rev. adm. empres., São Paulo , v. 51, n. 5, Oct. 2011
- FARIA, M. A. de. **Dialogo com o tempo: 170 anos do Legislativo Mineiro**. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2005.
- FERNANDES, V. C. **Fundação Getúlio Vargas: A imbricação entre o público e o privado**. In: Reunião anual da ANPED, 33ª, 2010, Caxambu - MG, Anais da 33ª Reunião Anual da ANPED - Educação no Brasil: o balanço de uma década, Anais. Rio de Janeiro: UFRJ, 2010.
- FERREIRA JÚNIOR, N. A. **Comissão de Legislação Participativa: a construção da democracia deliberacionista**. E-Legis, n.01, p.21 - 24, 2º semestre, 2008.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, nº 29, pp. 175-200, 1995.
- FISHER, T. **Administração pública como área de conhecimento e ensino: a trajetória brasileira**. Rio de Janeiro. Rev. Adm. Empr, nº 24: 278-288, out/dez. 1984
- FLEURY, S. [Palestras proferidas no seminário]. In: Estado e Sociedade: Novas Relações, 1998, Recife. Anais. Recife : Fundação Joaquim Nabuco/Escola de Governo e Políticas Públicas, 1999.
- FLICK, U. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. 2ª edição. Porto Alegre: Bookman, 2004.
- FONSECA, Francisco C. P. **Mídia e democracia: falsas confluências**. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, n. 22, jun. 2004.
- FUKS, M. **Mudança institucional e opinião pública: estimando os efeitos da cobertura da ALMG realizada pelo Jornal Estado de Minas (1987-1994 e 1999-2002)**. Revista Brasileira de Ciência Política, nº 4. Brasília, julho-dezembro, 2010.
- _____.; FIALHO, F. M. **Mudança institucional e atitudes políticas: a imagem pública da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (1993-2006)**. Opin. Publica, Campinas, v. 15, n. 1, June 2009.
- FURTADO, J. F. **As câmaras municipais e o poder local: Vila Rica – um estudo de caso na produção acadêmica de Maria de Fátima Silva Gouvêa**. Dossiê, jun, 2009.
- GAETANI, F. **Capacitação de recursos humanos no serviço público: problemas e impasses**. Brasília: ENAP, 1998.
- GALSTON, W. A. **Civic Education and Political Participation**. PS: Political Science & Politics, v.37, p. 263-266, 2004.
- GARCIA, M. V.; SALES, R. **O papel da escola de governo na construção de uma nova relação entre Estado e terceiro setor: da desconfiança à parceria**. R. Paran. Desenv., n. 96, maio/ago., p. 77-89, 1999.
- GIDDENS, A. **As conseqüências da modernidade**. São Paulo: Editora UNESP, 1991.
- GODOY, A. S. **Pesquisa Qualitativa: Tipos Fundamentais**. Rev. Adm. Emp. São Paulo, v.

- 35, n.3, p.20-29, Mai/Jun, 1995.
- GOETHE, J. W. von. **Fausto: uma tragédia**. Primeira parte. São Paulo: Editora 34, 2004.
- GOHN, M. da G. **História dos Movimentos e Lutas sociais: A construção da cidadania dos brasileiros**. 4. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2001.
- GUIMARÃES, A. S.; SCHWARTZ, F. P.; SOUZA, J. W. de. Et Al. **Administração pública legislativa: gestão estratégica**. In: MIRANDA, R. C. da R.; SOUZA, J. R. C. de. (org.). O Processo Legislativo, o Orçamento Público e a Casa Legislativa. Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2013.
- GUIMARÃES, S. C. **Remuneração variável no serviço público como fator de indução na melhoria do desempenho do servidor**. 2014. 143 f. Tese (CDAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. 2014.
- GUTMANN, Amy. **A desarmonia da democracia**. Lua Nova. 1995, n.36, pp. 5-37.
- HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: Entre factilidade e validade**. volume II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- HAGE, J. **Theories of Organizations: Form, Process, and Transformation**. New York: WWiley, 1980.
- HALL, D. **Desenvolvimento Gerencial no Setor Público: tendências internacionais e organizações-líderes**. Brasília: ENAP, 2002.
- HANNAN, M. T., FREEMAN, J. **The population ecology of organizations**. American Journal of Sociology, v. 82, p.924-64, 1977.
- HANSEN, D. R; MOWEN, M. M. **Cost management: accounting and control**. 3 ed. Ohio: South-Western College Publishing, 2000.
- HAZELL, R.; BOURKE, G.; WORTHY, B. **Open house? Freedom of information and its impact on the UK parliament**. Public Administration Vol. 90, No. 4, 2012.
- HENDERSON, K. M. **Shrinking the administrative state: New Public Management before and after 9/11**. Revista de Ciência Política, VOLUME 25, Nº 1, 2005.
- HENRIQUE, A. L. **Confiança e democracia: Aspectos de uma instável união estável**. E-Legis, Brasília, n. 4, p. 168-193, 1º semestre, 2010.
- HILLIER, R. **Empowering Ontario Legislators**. Canadian Parliamentary Review, Autumn, 2013.
- HOFFMANN, Christian. **O ideal em questão**. Ágora, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, Dec. 2010.
- HÖFLING, E. de M. **Estado e Políticas (Públicas) Sociais**. Cadernos Cedes, ano XXI, nº 55, novembro/2001.
- HOOD, C. **A Public Management for All Seasons?** Public Administration, 69, pp. 3-19, 1991.
- HUNTINGTON, S. P. **El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial**. Edit. Paidós, 1998.
- INTERLEGIS BRASIL. **A evolução de um conceito**. Ano II, nº 12, Brasília, jun. 2012.
- JEFFERSON, Paine. **Federalistas e Tocqueville**. Os Pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1973.
- JESUS, A. M. de; MOURAO, L. **Conhecimento organizacional em escolas de governo: um estudo comparado**. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, Aug. 2012.
- JOBIM, N. **A Modernização do Legislativo**. In: ALMG. Ciclo Nacional de Debates. 1991.
- JOFFRE NETO, J. M. **Câmaras municipais no Brasil: ascensão e declínio**. São Paulo: FGV, 2003.
- JOHNSON, H. T; KAPLAN, R. S. **Relevance lost: the rise and fall of management**

- accounting*. Boston: Harvard Business Scholl Press, 1991.
- KAHNE, Joseph; WESTHEIMER, Joel. *Teaching democracy: what schools need to do*. Phi Delta Kappan, Vol. 85, No. 1, September. 2003, pp. 34-40,57-66.
- KAUFMAN, H. *The Limits of Organizational Change*. University of Alabama Press, 1971.
- KEINERT, T. M. Mezzomo. **Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-92)**. Rev. adm. empres., São Paulo, v. 34, n. 3, June 1994.
- KERBAUY, M. T. M. **As câmaras municipais brasileiras**. Opinião Pública, Campinas, Vol. XI, nº 2, Outubro, p. 337-365, 2005.
- KERSTENETZKY, C. Lessa. **Sobre associativismo, desigualdades e democracia**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. 2003, vol.18, n.53, pp. 131-142.
- KERSTING, W. **Democracia e educação política**. In: MERLE, J. C.; MOREIRA, L. Direito e legitimidade. São Paulo: Landy Editora, 2003.
- KIELHORN, A. E. **Dicionário de Termos Políticos**. São Paulo: Íris, 1965
- KINGDON, J. W. *Agenda Setting*. In: *Public Policy: The Essential Readings*. THEODOULOU, S. Z.; CAHN, M. A. Public Policy: The Essential Readings. Prentice Hall Humanities, 1994.
- _____. *Agenda, Alternatives, and Public Policies*. New York: HarperCollins College Publishers, 1995.
- KLEIN JR, V. Hugo; ET AL. **Participação e coprodução em política habitacional: estudo de um programa de construção de moradias em SC**. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, Feb. 2012.
- KOTLER, P.; LEE, N. **Marketing no setor público: um guia para um desempenho mais eficaz**. Porto Alegre: Bookman, 2008.
- LAMARI, Roberto. **A reforma do Legislativo**. In: A reforma do Estado brasileiro: perspectivas e desafios. Rio de Janeiro: Fundação Adenauer, p. 38-50, 2010.
- LENARDÃO, E. **A relação entre “modernização” neoliberal e práticas políticas “atrasadas” no Brasil dos anos 1990**. Revista de sociologia e política, v. 16, nº 31: 197-214, nov. 2008.
- LESSA, F. de S. *Synthesis (La Plata)*. La Plata, 2013.
- LIMONGI, F. **Estudos Legislativos**. In: LESSA, R.; MARTINS, C. B. (orgs.). Horizontes das Ciências Sociais no Brasil: Ciência Política, São Paulo: ANPOCS, 2010.
- LINDBLOM, Charles E. *The Science of Muddling Through*. In: *Public Policy: The Essential Readings*. THEODOULOU, S. Z.; CAHN, M. A. Public Policy: The Essential Readings. Prentice Hall Humanities, 1994.
- LOBOS, Julio. **Teorias sobre a motivação no trabalho**. Rev. adm. empres., São Paulo , v. 15, n. 2, Apr. 1975
- LÓPEZ, A.; ZELLER, N. *La Administración Pública Nacional en la Argentina (1983-2001): el impacto de las reformas sobre su estructura y el personal*. Rev. argent. sociol. v.4 n.6 Buenos Aires jan./jun. 2006.
- LORDÊLO, J. A. C; DAZZANI, M. V.(orgs). **Avaliação educacional: desatando e reatando nós**. Salvador: EDUFBA, 2009.
- LOUREIRO, M. Rita; OLIVIERI, Cecília; MARTES, A. C. Braga. **Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil**. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina. Burocracia e Política: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- LUBENOW, J. Adriano. **Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas**. Modelo

- teórico e discursos críticos. *Kriterion*, vol.51 no.121, Jun. 2010.
- LUCHMANN, L. H. Hahn. **Modelos contemporâneos de democracia e o papel das associações**. *Revista de Sociologia e Política*. 2012, vol.20, n.43, pp. 59-80.
- LYNN, L. E. *What is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and Its Implications*. First Trans-European Dialogue, University of Tallinn, janeiro, 2008.
- MACEDO, M. E.; ALVES, A. M. **Reforma Administrativa: o caso do Reino Unido**. *Revista do Serviço Público*, Ano 48, Nº 3, Set-Dez, 1997.
- MADRUGA, Florian. **Escolas do Legislativo – A Nova Visão do Parlamento Brasileiro**. *Senatus: Brasília*, v. 6, n.1, p. 31-34, maio, 2008.
- MAIA, R. C. M. **O papel democrático da sociedade civil em questão**. *Lua Nova*, São Paulo, n.81, 2010.
- MAKÓN, M.; CORMICK, H.; REY, M. *El papel del INAP en la política de modernización del Estado: capacitación para la nueva gestión pública*. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9- Nov. 2001.
- MALHOTRA, N. K. **Pesquisa de Marketing – Uma Orientação Aplicada**. 3ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.
- MARCELINO, G. **O Estado no Brasil e as Reformas Administrativas Planejadas**. *Revista de Administração*, São Paulo 23: 9-15, out/dez, 1988.
- MARE. **A Reforma do aparelho do estado e as mudanças constitucionais: síntese & respostas a dúvidas mais comuns**. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília: MARE, 1997.
- MARINHO, M. J. M. C.; ABIJAUDI, M. I. B. **Modernização administrativa caso do legislativo mineiro**. Fundação João Pinheiro: V programa de especialização em administração pública, 1991.
- MARIZ, L. A. et al. **O reinado dos estudos de caso na Teoria das Organizações: imprecisões e alternativas**. *Cad. EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 01-14, jul. 2005.
- MARQUES JÚNIOR, A. M. **Educação legislativa: As escolas do legislativo e a função educativa do parlamento**. *E-legis*, Brasília, n. 3, p. 73-86, 2º semestre 2009.
- MARTINS JÚNIOR, J. P.; DANTAS, H. **O Índice de Participação e a importância da educação**. *Opinião Pública*, Campinas, Vol. X, nº 2, Outubro, 2004, p. 268-287.
- MARTINS, L. **Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: uma visão geral**. Brasília: ENAP, 1997.
- MENDES, V. Aduci. **O despotismo democrático e a redução do homem em Tocqueville**. *Rev. Elet. dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC*. Vol. 4 n. 1, 2007, p. 119-140.
- MENEGASSO, M. E; SALM, J. F. **Transformação organizacional: proposta de modelo para empresas públicas**. *Revista de Ciências da Administração*, [S.l.], p. 249-268, jan. 2005
- MIGUEL, L. F. **A mídia e o declínio da confiança na política**. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 10, nº 19, jan./jun. 2008.
- MILL, J. Stuart. **O Governo representativo**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.
- MIRANDA, G. L. **Executivo, Congresso e parlamentares na estrutura de delegação legislativa do Brasil republicano**. *E-legis*, Brasília, n. 9, p. 6-23, 2012.
- MOHN, P. F. **Autonomia municipal, centralização e liberdade**. *Revista de Informação*

- Legislativa. Brasília, 43 n. 171 jul./set. 2006.
- MOISES, J. Á. **Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira**. Rev. bras. Ci. Soc., São Paulo, v. 23, n. 66, Feb. 2008
- PIRES, M. C. S. **Autonomia municipal no Estado brasileiro**. Revista de Informação Legislativa. Brasília, 36 n. 142 abr./jun. 1999.
- MONTESQUIEU. **Os Pensadores**. São Paulo: Abril Cultural, 1973.
- MOSCARDINI, T. N.; KLEIN, A. **Educação Corporativa e Desenvolvimento de Lideranças em Empresas Multisite**. RAC, Rio de Janeiro, v. 19, n. 1, art. 5, pp. 84-106, Jan./Fev. 2015.
- MOTA, L. F. de O. **Implementação de Políticas Públicas em quadros de Public Governance: colaboração inter-organizacional enquanto factor chave - o caso dos CNOs do distrito de Lisboa**. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa, 2010.
- MUNOZ GARCIA, Angel; ANDRADE, Gabriel. **La familia, célula de la democracia antigua y moderna: De Aristóteles a Tocqueville**. RF, Maracaibo, v. 24, n. 54, marzo 2006.
- NAY, O. **História das Ideias Políticas**. Petrópolis: Vozes, 2007;
- NETO, C. P. da S.; SILVA, J. C. F. da; BARBOSA, A. J. **A Câmara dos Deputados e a construção da moderna democracia brasileira: o debate das ideias (1946-1964)**. In: MIRANDA, R. C. da R.; SOUZA, J. R. C. de. (org.). **O Processo Legislativo, o Orçamento Público e a Casa Legislativa**. Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2013.
- NOGUEIRA, J. M.; PACHECO, R. S. **A gestão do Poder Judiciário nos estudos de administração pública**. In: Congresso Consad de Gestão Pública, 2, 2008, Brasília. Anais... Brasília: Consad, 2009. p. 1-20.
- NUNES, E. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., Brasília, DF; ENAP, 1997.
- OERTUN, HANS-JOACHIM VON. **Alguns projetos de reforma administrativa na República Federal da Alemanha**. Rev. Adm. públ., Rio de Janeiro, 18(1):27-33, jan./mar, 1984.
- OFFE, Claus; RONGE, Volker. **Teses sobre a Fundamentação do Conceito de Estado Capitalista**. In: **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Ed. Tempo Brasileiro, 1984.
- OLIVEIRA, A. F. de. **Políticas públicas de educação: conceito e contextualização numa perspectiva didática**. In: OLIVEIRA, A. F. de (et. all). **Fronteiras da educação: desigualdades, tecnologias e políticas**. Goiânia: PUC Goiás, 2010.
- OPENINGPARLIAMENT.ORG. **Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria**. 2012.
- ORTEGA y GESSET, José. **A rebelião das massas**. Lisboa: Relógio D'água, 1937.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector**. Reading. Addison-Wesley. 1992.
- PACHECO, R. S. **Escolas de governo como centros de excelência em gestão pública: a perspectiva da ENAP — Brasil**. Revista do Serviço Público, Ano 53, Número 1, Jan-Mar, 2002.
- _____. **Escolas de governo: tendências e desafios — ENAP-Brasil em perspectiva comparada**. Revista do Serviço Público, Ano 51, Número 2, Abr-Jun, 2000.
- PAIVA, A. R. **Movimentos sociais e teoria crítica: notas sobre a redemocratização brasileira**. In: D'ARAÚJO, M. C. (ORG.). **Redemocratização e mudança social no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014.

- PARO, V. H. **Educação para a democracia: o elemento que falta na discussão da qualidade do ensino**. 23ª Reunião Anual da ANPEd: caxambu/MG, 2000.
- PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PAULA, A. P. P. de. **Administração Pública brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social**. RAE. VOL. 45, Nº1, JAN./MAR, 2005.
- PECIE, A.; CAVALCANTI, B. S. **Administração pública e seu ensino: um campo em busca de legitimação**. Revista do Serviço Público. Edição Especial 1937 a 2007. ENAP: Brasília, 2007.
- PEREIRA, J. Matias. **Administração pública no Brasil: políticas de revalorização das carreiras típicas de Estado como fator de atração de novos talentos para o serviço público federal**. Revista Observatoria de la Economía de Latinoamerica, Universidad de Málaga, v. 12, n. 1, p. 1-29, 2004.
- PEREIRA, M. A. **Movimentos sociais e democracia: a tensão necessária**. Opin. Publica, Campinas, v. 18, n. 1, jun. 2012.
- PEREZ-RAMOS, Juan. **Motivação no trabalho: abordagens teóricas**. Psicol. USP, São Paulo, v. 1, n. 2, dez., 1990.
- PETRUCCI, V. L.; BRITO, M.; SANTOS, M. H. de C. **Escolas de Governo e profissionalização do funcionalismo**. Brasília: ENAP/CDID, 1995.
- PILATI, R. **História e importância de T&D**. In: BORGES-ANDRADE, J. E.; ABBAD, G. DA S.; MOURÃO, L. Treinamento, Desenvolvimento e Educação em Organizações e Trabalho: Fundamentos para gestão de pessoas. Porto Alegre: Artmed, 2007.
- PINILLA RODRIGUEZ, D. Enrique; JIMENEZ AGUILERA, J. de Dios; MONTERO GRANADOS, Roberto. **Gasto público y crecimiento económico. Un estudio empírico para América Latina**. Cuad. Econ., Bogotá, v. 32, n. 59, jun. 2013.
- PIRES, A. K. ET AL. **Gestão por competências em organizações de governo**. Brasília: ENAP, 2005.
- PIRES, M. C. S. **Autonomia municipal no Estado brasileiro**. Revista da Informação Legislativa. Brasília, n. 142, p. 143-165, 1999.
- POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public Management Reform: A Comparative Analysis**. Oxford University Press, 3ª ed, 1999.
- POLSBY, N. W. **A Institucionalização da Câmara dos Deputados dos Estados Unidos**. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 16, n. 30, p. 221-251, jun. 2008.
- RABIN, J.; HILDRETH, W. B.; MILLER, G. **Teorias da Administração Pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.
- RAZZA, B. M; ET AL. **Da organização científica à ergonomia: A contribuição de Frederick Winslow Taylor**. In: SILVA, J. C. P.; PASCHOARELLI, L. C. (orgs). A evolução histórica da ergonomia no mundo e seus pioneiros. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010.
- RESENDE, J. F. **Educação escolar, hábitos e atitudes políticas: considerações sobre a experiência brasileira**. In: Cadernos Adenauer XI (2010), nº 3. Educação política: reflexões e práticas democráticas. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, agosto, 2010.
- REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando; BEVILACQUA, Roberto. **Informações de custos e qualidade do gasto público: lições da experiência internacional**. Revista de Administração Pública, v. 44, n. 4, p. 959-992, 2010.
- RIBEIRO, G. W. **Informação, aprendizagem e inovação nas Câmaras Municipais de Minas Gerais**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Curso de Doutorado do

Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Pontifícia, Universidade Católica de Minas Gerais, 2010

_____. **A educação legislativa é uma resposta à crise do parlamento?** E-legis, Brasília, n. 6, p. 96-103, 2011.

_____. **O tamanho do município e o desempenho no exercício da função fiscalizadora.** Cadernos da Escola do Legislativo – Volume 13, Número 21, jan/jun, 2012.

RIBEIRO, Livia Maria de Pádua; PEREIRA, José Roberto; BENEDICTO, Gideon Carvalho de. **As Reformas da Administração Pública Brasileira: Uma Contextualização do seu Cenário, dos Entraves e das Novas Perspectivas.** In: Encontro Nacional da Anpad, 37., 2013, São Paulo. Anais... São Paulo: Anpad, 2013.

RICCI, P.; ZULINI, J. P. **Quem ganhou as eleições?: A validação dos resultados antes da criação da justiça eleitoral.** Revista de Sociologia e Política, 21(45), pp.91–105, 2013.

RIVERO, F. **La escuela de gobierno y su influencia en el proceso de modernización de la administración pública.** IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, México, D.F., 19 - 22 Oct. 1999.

ROCHA, E. M. P.; BIONDINI, I. V. F.; ROSSI, M. F. P.; ET AL. **Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro: uma história de referência.** Temas de Administração Pública (Unesp. Araraquara). V.1, p.01-17, 2010.

ROCHA, H. S. N. da. **Educação para a democracia: a Câmara dos Deputados no centro da questão.** E-legis, Brasília, n.7, p. 73-93, 2º semestre, 2011.

RODRIGUEZ, A., C.; DAHLMAN, J. S. **Knowledge and Innovation for Competitiveness in Brazil.** Washington, DC., The World Bank, 2008.

ROUANET, S. P. **Criação no Brasil de uma Escola Superior de Administração Pública.** Brasília : ENAP, 2005.

RYAN, N., et al. **Top-down organizational change in an Australian government agency.** The International Journal of Public Sector Management, 21(1), 26-44, 2008.

SACOMANO NETO, M; TRUZZI, O. M. S. **Perspectivas Contemporâneas em Análise Organizacional.** Gestão & Produção, v.9, n.1, p.32-44, abr. 2002.

SALDANHA, N. N. **História das ideias políticas no Brasil.** Brasília, Senado Federal, Conselho Editorial, 2001.

SANTOS FILHO, N. G.; ET AL. **Mudança organizacional no Legislativo brasileiro: discutindo as possibilidades de aplicação do institucionalismo sociológico na análise da modernização da estrutura administrativa da Câmara dos Deputados.** In: Encontro de Administração Pública e Governança da ANPAD, 4., 2010, Vitória. Anais... Vitória: EnAPG, 2010.

SANTOS, M. de L. dos. **Breve história da TV legislativa no Brasil: raízes e origens.** Intercom. XXIX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, UnB, 2006.

SCHWARTZMAN, Simon. **América Latina – Universidades en Transición.** Washington: Organización de los Estados Americanos, 1996.

SECCHI, Leonardo. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública.** Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, Apr. 2009.

SEMERARO, Giovanni. **Da sociedade de massa à sociedade civil: a concepção da subjetividade em Gramsci.** Educ. Soc., Campinas, v. 20, n. 66, Apr. 1999.

SENADO FEDERAL. **Modernidade no Senado Federal; Presidências de José Sarney.** Brasília : Senado Federal, 2012.

- SERRANO, O. H. *Actividad materialmente administrativa de los Parlamentos y Dictamen del Consejo de Estado o de sus homólogos autonómicos*. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid. Madrid, diciembre, 2013.
- SILVA, J. Rita da; BALASSIANO, Moisés; SILVA, A. R. Leite da. **Burocrata proteano: articulações de carreira em torno e além do setor público**. Rev. adm. contemp., Curitiba, v. 18, n. 1, Feb. 2014
- SILVA, P. C. **Onde são feitas as nossas leis? Estrutura e profissionalização dos legislativos municipais**. IV Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP. São Paulo, 2014.
- SIMÕES, M. **Prodasen - 33 anos de história**. Senatus, Brasília, v. 4, n. 1, p. 70-76, nov. 2005.
- SOUZA, C. **Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa**. Caderno CRH, Salvador, n. 39, jul./dez. 2003. _____ . **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.
- _____. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, n. 16, dez. 2006
- SOUZA, J. M. A. de. **Estado e sociedade civil no pensamento de Marx**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 101, Mar. 2010.
- SQUIRE, P. *Measuring State Legislative Professionalism: The Squire Index Revisited*. State Politics and Policy Quarterly, Vol. 7, No. 2, pp. 211–227, 2007.
- _____. *The Professionalization of State Legislatures in the United States Over the Last Century*. 20th International Political Science Association World Congress, Fukuoka, Japan, July. 2006.
- STIRBU, D. S. *Strategic management in parliamentary organisations: A case study on shaping the National Assembly for Wales*. PSSIR Conference, Singapore, nov., 2007.
- SUOMI, R. *E-Democracy in Action: Websites of Finnish Members of Parliament*. The Journal of Global Business Issues, 2008.
- TÁVARA, G.; CHÁVEZ, D.; CANDELA, E.; ET AL. *Buenas Prácticas Parlamentarias en América Latina*. Lima: Transparência, 2013.
- TEIXEIRA, C. P.; FREIRE, A. *Decline, Transformation and Trust in Parliaments: the Portuguese Case in a Longitudinal and Comparative Perspective*. RIEL, Belo Horizonte, n.1, 2010.
- THOENIG, Jean-Claude. **Recuperando a ênfase na dimensão pública dos estudos organizacionais**. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 41, n. Spe, 2007.
- TRIVINOS, A. N. Silva. **Introdução a pesquisa de ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.
- VALENCIA ESCAMILLA, L. *Reforma del Estado para la gobernabilidad democrática en México*. Polít. cult., México, n. 29, jan. 2008
- VARGAS-HERNANDEZ, José G. *Del Gobierno por el pueblo a la posdemocracia económica transnacional, global y cosmopolita*. Cuad. Adm., Cali, n. 41, jun., 2009.
- VAZ, J. C. **A delicada disputa pelas cabeças na evolução do serviço público no Brasil pós-redemocratização**. In: ENAP 20 anos; caminhos de uma escola de governo. – Brasília: ENAP, 2006.
- VENTURELLI, T. A.; MARQUES, J. R. **Da evolução da educação na Sociedade para a educação no Legislativo**. Senatus, Brasília, v. 3, n. 1, p. 48-52, abr. 2004.
- VERGARA ESTEVEZ, Jorge. *Democracia y participación en Jean-Jacques Rousseau*. Rev. filos., Santiago, 2013.

- VERSIANI, M. H. **Uma República na Constituinte (1985-1988)**. Revista Brasileira de História. São Paulo, v. 30, nº 60, p. 233-252, 2010.
- VIEIRA, E. F.; VIEIRA, M. M. F. **A Dialética da Pós-Modernidade : A Sociedade em Transformação**. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2004.
- WAHRLICH, B. M. de S. **Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente**. Rev. Adm. públ. Rio de Janeiro, (8): 27-75, abr./iun. 1974.
- WEBER, M. **A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo**. 2ª Ed. São Paulo: Pioneira Thomson, 1999.
- _____. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1999.
- _____. **The Theory Of Social And Economic Organization**. The Free Press and the Falcon's Bring Press. 1947
- WEFFORT, F. C. **Os Clássicos da Política**. 14ª ed. São Paulo: Ática, 2006.
- WERTHER, W. B. Jr.; DAVIS, K. **Administração de pessoal e recursos humanos**. São Paulo: Mcgraw Hill do Brasil, 1983.
- WILSON, W. **O estudo da Administração**. Revista do Serviço Público Brasília 56 (3): 349-366 Jul/Set, 2005.
- WOOD JR. T. **Mudança Organizacional**. 5ª Ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- WOOD, E. Meikisins. **Democracia contra Capitalismo**. São Paulo: Boitempo. 2006.
- YIN, Robert K. **Estudo de Caso - Planejamento e Métodos**. 5º Ed. Porto Alegre: Bookman. 2015.
- ZAHARIADIS, N. **The multiple streams framework: structure, limitations, prospects**. In: SABATIER, P. A. (Ed.). *Theories of the policy process*. Boulder: WestView, 2007.
- ZOUAIN, D. M. **Escolas de governo e escolas de serviço público: limites e problemas**. In: *Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*: Panamá, 28-31 Oct. 2003.

Anexo I: Descrição dos Entrevistados

A1 – Alaôr Marques Júnior: Especialista em Poder Legislativo, Ex Gerente-Geral da EL-ALMG. Ex Vice-Presidente da ABEL. Atual Diretor de Planejamento e Coordenação da ALMG. **Entrevista realizada em 02/10/2014.**

A2 – Ruth Schmitz: Mestra em Ciências, modalidade Física, Especialista em Assessoria Técnico-Legislativa Avançada. Ex Coordenadora Pedagógica e atual Diretora da EL-ALMG.
Guilherme Wagner Ribeiro: Mestre em Educação, Doutor em Ciências Sociais. Atual Coordenador dos cursos de especialização e educação à distância da EL-ALMG. **Entrevista realizada em 03/10/2014.**

B1 - André Sathler: Mestre em Comunicação e Gerenciamento de Sistemas de Informação, Doutor em Filosofia. Atual Coordenador de Pós-Graduação do CEFOR. **Entrevista realizada em 01/10/2014.**

B2 – Paulo Costa: Especialista em Desenvolvimento Gerencial, Atual Diretor do CEFOR. **Entrevista realizada em 01/10/2014.**

B3 – Rildo Cosson: Doutor em Letras, Autor do livro “Escolas do Legislativo, Escolas de Democracia” (2008). Professor do CEFOR. **Entrevista realizada em 01/10/2014.**

C1 – Paulo Viegas: Mestre em Economia, Ex Diretor financeiro e administrativo e atual coordenador de treinamento e Ensino Superior do ILB/Interlegis.

Fábio Renato: Mestre em Administração. Atual chefe do Serviço de Fomento à Pesquisa do ILB/Interlegis. **Entrevista realizada em 02/10/2014.**

C2 – Florian Madruga: Servidor do Senado há 37 anos, Ex Diretor Executivo do ILB. Ex Chefe de Gabinete da Presidência do Senado. Atual Diretor da Gráfica do Senado. Presidente da ABEL desde 2003. **Entrevista realizada em 02/10/2014.**

Anexo II: Transcrição das Entrevistas

A1 – Alaôr Marques Júnior: Ex-Diretor da Escola do Legislativo	
Linha	Narrativa
1	Bom, meu nome é Alaôr Messias Marques Júnior, atualmente eu estou na
2	coordenação de planejamento da Assembleia, fui gerente geral da Escola do
3	Legislativo de 2001 a 2010. A escola aqui iniciou em 1993. Minha trajetória: entrei na
4	Assembleia em 1994, como bibliotecário, sou concursado como bibliotecário,
5	trabalhei sete anos na biblioteca e depois fui convidado a assumir a escola do
6	legislativo. Tenho mais paixão e interesse do que formação específica na área
7	acadêmica etc, cheguei a iniciar um mestrado, mas não concluí, tenho apenas a
8	formação de duas graduações e os cursos de especialização. Então foi um desafio em
9	2001 assumir a Escola, primeiro de dar continuidade ao trabalho que já acontecia, que
10	iniciou em 1993, e que surgiu de um primeiro esforço, uma gênese na área de
11	recursos humanos, que faz a escola surgir como área de treinamento, como um
12	braço do RH, parte de um esforço institucional de modernização, percebida a
13	necessidade de uma melhor qualificação dos servidores da casa, o ponto de origem foi
14	esse, implementar um processo contínuo de aprimoramento do corpo da
15	Assembleia, já tinha desde aquela época um corpo técnico, por uma política de
16	concursos públicos desde esta época, desenvolveu um corpo técnico administrativo
17	todo concursado. Esta política vem de pouco antes da criação da Escola e a Escola
18	veio complementá-la na medida que a Assembleia percebeu a necessidade de ter um
19	corpo qualificado.
20	
21	No início já ouve um compromisso de que a escola não se resumisse às questões de
22	treinamento, então foi agregada a ela a ideia de ter uma forma de pensar o
23	legislativo, promover debates e discussões sobre a política, as políticas públicas, o
24	parlamento, democracia, questões em torno disso, tanto é que a escola tem uma
25	revista que cada vez mais tem um perfil acadêmico, mas desde o início foi tendo este
26	encontro, para melhorar e ajudar a refletir nossa própria prática. Acho que estes foram
27	os pilares da escola. O avanço disso se deu no sentido da extrapolação dos limites
28	iniciais de escola que agente colocou. Então na medida em que ela cuida da
29	capacitação, está voltada aos servidores, nesta linha sempre houve uma interface com
30	as universidades, no sentido de buscar este conhecimento para ajudar a construir. Um
31	avanço que a escola teve quando eu fui pra lá foi começar a pensar como que a
32	Assembleia, por meio da Escola, pode se pensar para fora de seus limites, e aí
33	tivemos duas frentes de trabalho: uma que é o que chamamos de educação para a
34	cidadania, uma série de ações voltadas para levar esta discussão que a gente já
35	fazia internamente, para a sociedade, para o cidadão, o estudante, as
36	organizações da sociedade, em espaços onde a gente pudesse contribuir para a
37	formação política da sociedade. E um outro braço que é a Assembleia apoiando
38	outros legislativos, antes da criação das escolas nas Câmaras, o que mais acontecia, e
39	ainda acontece porque não acabou, é a oferta de atividades do legislativo de
40	qualificação, de aprimoramento, para agentes municipais, também dentro deste
41	objetivo. Por mais que a Assembleia seja capaz de qualificar seu próprio corpo e
42	produzir conhecimento, a sociedade tem que estar entendendo e exercendo isso, os

43	outros legislativos também, então levar isso para as Câmaras municipais virou
44	uma rotina, uma atividade permanente , e, na esteira disso, um desdobramento na
45	criação das escolas nas Câmaras, como forma de ir ganhando corpo nos municípios.
46	Ter Câmaras municipais parceiras que nos ajudassem a dar a capilaridade para este
47	trabalho é fundamental, e, com isso, a Escola foi ampliando sua missão inicial. Daí
48	pensando na escola hoje, talvez a gente possa dizer que hoje a dimensão externa de
49	atuação da escola esteja mais forte que sua gênese inicial de capacitação de
50	equipes , você percebe que uma coisa superou a outra, não só em volume de trabalho,
51	mas em termos do que representa para a Assembleia, tanto que a educação para
52	cidadania é um dos objetivos estratégicos da Assembleia , então entendendo e
53	assumindo que isto é um valor para o legislativo para que a gente possa ser
54	reconhecido pela população . As condições que a gente tem hoje, do relacionamento
55	da sociedade com o legislativo, tornam quase que uma obrigação o investimento
56	nestas formas de educação como forma de reverter a dificuldade que temos de
57	chegar ao cidadão para que ele no mínimo se informe sobre o legislativo , existe
58	uma barreira da sociedade em relação ao legislativo . Por maiores que sejam os
59	esforços de comunicação, eles não serão suficientes se não tiver o processo anterior de
60	formação e participar dentro deste processo, que ele acompanhe dando sua parcela de
61	apoio para que a coisa aconteça. O próprio desenho do planejamento da Assembleia
62	mostra como a educação é importante.
63	
64	A escola, ela, mantém o compromisso de contribuir para o processo de
65	aprimoramento da Casa, no sentido que ela viabiliza aquilo que é demandado e
66	contribui no processo de modernização . A escola tem um papel de buscar e trazer
67	para a Assembleia conhecimentos e pesquisas que nos auxiliem na modernização,
68	mesmo na gestão, temos a gestão por competências, gerenciamento de processos, em
69	tudo isso a escola contribui. O próprio esforço da escola em criar e manter cursos de
70	pós-graduação, tudo isso acompanha, no mínimo pare passo o que a Assembleia vem
71	fazendo neste processo de modernização.
72	
73	A nossa Assembleia, diferente das outras, ela tem a característica de ter um corpo
74	técnico permanente e mais estável nas partes técnico-administrativas, e isso é um
75	pouco anterior à criação da escola , esta política de criar a estrutura técnica estável,
76	com corpo técnico qualificado, estruturas estáveis de comunicação, de gestão, este
77	desenho que foi feito, ele fez com que a relação deste corpo técnico com a área
78	política da Assembleia ficasse mais restrita , vamos imaginar uma situação em que
79	você não tenha esta divisão, parte técnica e parte política ficando numa mesma
80	estrutura, o relacionamento seria mais fluído, no nosso caso, à medida que você faz a
81	opção por um modelo com mais distância entre as áreas, não só isso afeta a escola do
82	legislativo, deixando mais distante da política , mas influencia todo o processo de
83	gestão tendo esta separação na Casa.

A2 – Ruth Schmitz (Diretora da Escola do Legislativo) e Guilherme Wagner (Diretor de Pós-Graduação)

Linha	Narrativa
1	Eu já estou na escola desde 1996. Na Constituição, tanto Estadual quanto Federal,

2 **88-89, já tem a previsão da criação de Escolas de Governo e a nossa escola foi a**
3 **primeira a ser fundada**, inclusive antes da Câmara, do CEFOR, ela foi criada em
4 1992 e passou a funcionar em 1993, por uma deliberação da mesa, e já saiu com um
5 regimento que abrangia uma atuação ampla, apesar desta abertura do regimento, do
6 que a escola poderia fazer, num **primeiro momento é uma Escola muito voltada**
7 **para dentro**, para a capacitação de servidor, neste momento a Assembleia passa por
8 um, no final da década de 80, início da década de 90, **movimento de modernização e**
9 **informatização**, qualificação dos servidores, concursos específicos para as áreas, uma
10 profissionalização maior do servidor público da Assembleia, uma estratégia pensada,
11 com uma série de ações que voltam para a sociedade, abertura para eventos
12 institucionais, plebiscitos de consulta da constituinte, e **a Escola nasceu neste**
13 **movimento de fortalecimento do Poder Legislativo a partir do fortalecimento de**
14 **seu corpo técnico para dar um suporte de qualidade ao trabalho parlamentar.**
15 Em 1993 ela começa a funcionar e suas primeiras atividades são voltadas para
16 capacitação dos servidores. Ela foi **montada inicialmente seguindo o tripé do**
17 **modelo de uma universidade**, ela tinha uma gerência de pesquisa, uma gerência de
18 ensino e uma gerência de extensão. **A gerência de pesquisa nunca avançou, se**
19 **extinguiu no momento que o gerente de pesquisa se aposentou.** Durante muito
20 tempo ela funcionou com uma gerência de ensino atuante, que tinha bastante
21 atividade voltada para os servidores e uma gerência de extensão que fazia seminários,
22 ciclo de debates, coisas com muito conteúdo, mas sem uma regularidade, sem um
23 projeto organizado de extensão. Fizemos várias coisas pontuais na atuação da
24 extensão, por volta de 1996, quando eu venho pra Escola, a Escola começa a se
25 organizar, ainda para a capacitação do servidor, tentando construir um **currículo**
26 **mínimo do servidor**, uma grade que todo servidor deveria passar por ela. A gente
27 organizou de forma a oferecer um programa de capacitação de servidores, com núcleo
28 básico, que eram atividades que todo servidor tinha de fazer, um núcleo temático que
29 o servidor escolhia, e o núcleo complementar que eram temáticas diversas
30 relacionadas ao poder Legislativo, mas com um escopo mais geral. No núcleo básico
31 tínhamos estudos linguísticos, orçamentários, legislativos, jurídicos, basicamente isso,
32 mais o de administração pública. Todo mundo tinha que fazer estes cursos que eram
33 noções gerais destes temas, e cada um se desdobrava em cursos específicos, mais
34 aprofundados, que o servidor tinha de fazer um número de horas nesses temas. Isto
35 durou uns dois, três anos, era um programa obrigatório, vinculado à carreira e, do jeito
36 que começou foi acabando, pois **não tinha um projeto de continuidade.** O servidor
37 terminava os cursos, mas, e daí? Não tinha continuidade, então que tipo de atividade
38 poderia ser feita? [Em] **98 a gente começa com a primeira experiência de pós-**
39 **graduação, foi gestado por um grupo de pessoas da Casa que tinham ligação com**
40 **a universidade federal**, os professores davam aula aqui, davam aula lá. Eles e mais
41 alguns servidores conceberam um curso de assessoria técnico-legislativa avançada e
42 fizeram um curso que poderia se transformar em um mestrado na faculdade de
43 Direito, e era para servidores do quadro permanente da Casa. Foi nossa primeira
44 experiência com pós-graduação em parceria com a UFMG, este curso durou de 1998 a
45 2000, uma turma só, por causa das dificuldades das burocracias, tanto da nossa quanto
46 da UFMG, duas instituições públicas completamente diferentes, e que tiveram
47 dificuldades de dar continuidade a esta parceria. A ideia de virar um mestrado não
48 vingou, ficou como especialização e morreu aí. Nasceu outra parceria com a

49	Pontifícia Universidade Católica que tinha mais agilidade do ponto de vista
50	burocrático e mais abertura para a montagem do curso de especialização, surgiu em
51	2001, e funcionou durante 10 anos, até que em 2010, a gente viu que o modelo estava
52	se esgotando, tinha um formato para as férias, para atender servidores de outras Casas,
53	mas outras Casas começaram a abrir seus cursos também e a gente já não estava
54	recebendo mais tanto público de fora, o público estava sendo basicamente do entorno,
55	e resolvemos fazer o curso mais voltado para ele. Foi quando a gente pleiteou junto ao
56	Conselho Estadual de Educação a possibilidade de nós certificarmos, então, a partir
57	de 2010, fomos autorizados pelo Conselho Estadual a abrir nosso curso de
58	especialização, um curso de Poder Legislativo e Políticas Públicas, [a] cada ano,
59	damos ênfase em alguma política pública. Esta é a história da especialização, que foi
60	sendo construída até hoje, que nós pensamos o curso, fazemos todo o trabalho e
61	certificamos, e podemos fazer outros cursos que estão em vistas de acontecer.
62	
63	Por volta de 1998, quando o modelo anterior se mostrou não eficiente mais, a escola
64	continuou seu processo de desenvolvimento. Tínhamos os mesmos cursos básicos,
65	gerais, sempre, sem uma programação. Ainda não tinha repercutido o movimento de
66	profissionalização dentro da instituição, você ainda tinha uma cultura ligada ao
67	momento anterior, servidores sem especificidades de área temática tal como temos
68	hoje na Casa. O movimento da capacitação interna foi evoluindo no sentido de
69	sair desta capacitação geral para uma capacitação mais voltada para o tipo de
70	servidor, cada vez mais especialista numa área, em um conteúdo. Neste intervalo
71	de 98 até 2000, a escola era uma diretoria, até 98 a escola era uma diretoria, neste
72	momento ela deixa de ser uma diretoria, e passa a ser uma gerência geral, e neste
73	momento ela fica ligada à diretoria de Recursos Humanos , coerente com a visão
74	que a escola tinha a época que era uma coisa mais voltada para capacitação do
75	servidor , mas a escola começa, ao mesmo tempo, em um movimento de atividades
76	para a sociedade, vai assumindo uma atividade que era da comunicação, de
77	relacionamento com as escolas para visitas orientadas, e aí a escola começa a produzir
78	materiais que a gente chama de programa de educação para a cidadania. Em 98, nós
79	fomos chamados pela Fundação Roberto Marinho para contribuir em um telecurso
80	que teve sobre o cidadão e o Estado, e ele foi ao ar em 2000, quer dizer, nós
81	começamos a ter uma produção voltada para um público que não era o interno,
82	começamos este movimento de atividades. No ano de 2000, há uma mudança na
83	Casa e a Escola deixa de estar vinculada à Diretoria de RH e passa a estar
84	vinculada à Diretoria de Comunicação, entendida educação como comunicação a
85	longo prazo. E aí a Escola começa a incrementar as atividades de relacionamento
86	com a sociedade, a ter um papel mais ativo na formação da sociedade civil
87	organizada, que já tinha um histórico de relacionamento com a Assembleia por causa
88	de uma outra Gerência que é a de projetos institucionais, e, com um reforço nesta
89	atuação junto às escolas de ensino médio, faculdades, que começa a ampliar suas
90	atividades para fora, e aí os públicos que ela começa a receber, começa a se relacionar
91	com as Câmaras e outras Assembleias de modo mais efetivo, começa em 2004, com a
92	criação da ABEL.
93	
94	A produção de material para a Fundação Roberto Marinho abriu um espaço para
95	produção de material interno, começou com uma cartilha eletrônica, até o kit

96	cidadania, que espalhamos pelo Brasil todo e várias Assembleias utilizam, com 16
97	aulas de vários temas relacionados à organização do Estado, orçamento, eleição,
98	partido político, tudo numa linguagem que o jovem pode entender. Temos a coleção
99	"Faça Parte" que fala de controle social, das funções do poder legislativo, que se a
100	gente não passar estas informações, não é na escola que você vai ter esta formação,
101	apesar de que a gente começou um movimento de interação com as escolas formais,
102	que hoje já está muito mais bem estruturado do que naquela época.
103	
104	No caso da pesquisa, como eu falei, no momento que o gerente se aposentou o cargo
105	foi extinto, ficou só extensão e ensino, mas em 2004 nós começamos com um
106	movimento de tentar criar uma cultura de pesquisa na Casa , então nós fundamos
107	na Escola um núcleo de pesquisa, incentivando o servidor a desenvolver projetos de
108	pesquisa a partir de um edital que a gente lançava uma vez por ano, eles apresentavam
109	projetos, estes projetos eram selecionados e a instituição incentivava o
110	desenvolvimento deles, num sentido pequeno o que acabou não fazendo a ideia
111	vingar, como não somos uma instituição com tradição de pesquisa , o que
112	acontecia? Nós conseguíamos um número de horas do servidor liberado, mas era um
113	número pequeno de horas, quando você pensa na universidade, que o professor tem
114	muito mais horas de pesquisa, aqui nós não conseguimos incentivos suficientes que
115	fizessem o processo ir adiante; tivemos dois editais. Ainda mantemos um programa
116	chamado Pensando em Minas, que gravamos, no mínimo quatro por ano, com o
117	objetivo de fazer este diálogo da academia com o Poder Legislativo. Este programa é
118	exibido na TV durante certo tempo e tem um certo sucesso, um público cativo. Temos
119	uma publicação, que são os cadernos, que está desde que a Escola surgiu, nos últimos
120	anos, a publicação é semestral. É uma revista com foco na universidade.
121	
122	[Em] 2005, 2006, passamos por outra reformulação interna, fomos desligados de
123	diretoria e ligados na diretoria geral da Casa , não há um diretor entre mim e o
124	diretor geral. O entendimento é que a escola está num nível que perpassa todas as
125	diretorias , e, a partir de um tempo, este modelo de ensino, pesquisa e extensão foi
126	quebrado. Hoje a gente funciona com uma gerência de planejamento pedagógico e
127	outra de coordenação pedagógica, a gerência de planejamento no sentido de
128	organização da escola, na concepção e organização das atividades que a gente faz.
129	Hoje para cada público temos mais de um projeto. A capacitação interna acontece em
130	um sistema de atendimento de demandas setoriais. No mês de outubro começamos a
131	levantar demandas para o ano que vem. É um processo que nos permite um
132	refinamento nas atividades que a gente oferece. Não são mais temas gerais.
133	
134	Uma das formas de identificar as necessidades de capacitação que a escola vai
135	desenvolver é a partir de um projeto de gestão por competências . Foi feito nos
136	últimos anos um levantamento, primeiro entre os gerentes, e, a partir do ano que vem,
137	vai ser feito entre os técnicos, um levantamento de <i>gaps</i> entre as competências
138	requeridas e as dominadas. O <i>gap</i> vai guiar o tipo de capacitação que o servidor
139	necessita.
140	
141	Para o público externo, hoje a gente já tem programas específicos. Por exemplo, para
142	as Câmaras municipais, a gente tem o Encontro sobre Política, a Escola não tem um

143	corpo docente, nós contratamos junto ao corpo de servidores da Assembleia, ou junto
144	às universidades, ou mesmo de Brasília quando o conhecimento é muito específico.
145	Eu tenho quatro consultores aqui, dois da área de orçamento e dois da área de
146	processo, que vão nas Câmaras dentro deste projeto, e que atuam aqui na escola.
147	
148	Estamos com mais de 30 escolas nas Câmaras aqui no Estado . Temos algumas que
149	não tiveram continuidade, pois os projetos são muito ligados à figura do presidente da
150	Câmara. Umas 22, 23, funcionam bem, e nos solicitam apoio continuado. Boa parte
151	de nossa extensão se dá neste apoio às escolas municipais do legislativo. Por outro
152	lado, para o público estudante, tivemos um detalhamento dos programas, como as
153	visitas monitoradas, para os estudantes de fundamental e médio, o Parlamento Jovem
154	que é um programa no estado, estamos na 12ª edição dele e ele tem um formato com
155	formação continuada, Os meninos se preparam com cursos para uma etapa municipal,
156	depois regional e por fim, eles vêm pra cá, na etapa estadual, então tem uma longa
157	duração. A partir de um tema escolhido anualmente eles apresentam propostas ao
158	poder público. Este ano, tivemos 28 municípios participando. É um projeto que vem
159	se adequando para atingir um número cada vez maior de municípios, nosso desafio é
160	aumentar a quantidade de participantes sem perder a qualidade do projeto. Temos a
161	jornada universitária, que são visitas pensadas para alunos do ensino superior e o
162	Conexão Assembleia. A jornada universitária é uma visita com uma palestra, a
163	palestra é escolhida de acordo com a área dos estudantes. O Conexão é um projeto
164	com formato solto, a gente desenha de acordo com a escola que quer algo mais que a
165	visita.
166	
167	Temos cursos em parceria com o Executivo, em áreas que digam respeito ao nosso
168	conhecimento como Poder Legislativo. Vamos ter um curso de Legística para
169	servidores do Planejamento, e assim em outras áreas, nós acabamos por atender estes
170	servidores de outros órgãos do Governo. É uma obrigação da instituição repassar
171	este expertise em fazer leis . Participamos da rede de escolas de governo. Temos a
172	rede de escolas de Minas Gerais, e sempre desenvolvemos ações em conjunto.
173	Compartilhamos experiência tanto em educação à distância quanto em educação para
174	cidadania, nos aproximamos conforme o projeto.
175	
176	Eu entrei na Assembleia em 2000, sempre atuei na área do direito e da educação, eu
177	fiz graduação em direito, mestrado em educação depois fiz doutorado em política.
178	Entre na Assembleia em 2000 e de 2000 a 2009 atuei na consultoria, mas sempre com
179	alguma proximidade com a Escola. Em 2009 me chamaram para pegar a equipe da
180	Escola, para coordenar a especialização. Aqui na escola tenho uma atuação na edição
181	da revista acadêmica e nos eventos. Tenho muita história, muito vínculo com o projeto
182	de educação à distância. Tenho uma preocupação, uma sensibilidade, para este
183	princípio de trabalhar em rede, por isso entrei na rede de escolas de governo.
184	
185	A criação destas estruturas como a escola, a TV e outras ferramentas da Casa,
186	surgiram como um movimento dos servidores em diversos níveis, tendo o respaldo
187	da mesa . Acho que é um desdobramento do pós-constituente. A experiência da
188	constituente marcou muito a Casa, gerou um acúmulo que, passou um pouquinho,
189	permitiu um salto institucional. São iniciativas que partem do convencimento feito

190 **pelo corpo técnico ao corpo político**, da importância dos **instrumentos criados de**
191 **modernização**, hoje está na cultura, não está em risco a continuidade destes
192 instrumentos porque já está incorporado pelo corpo político também, a Escola tem o
193 respeito tanto da secretaria quanto do corpo político, isto é uma característica da nossa
194 instituição, que **há uma demarcação entre o corpo da secretaria, com os**
195 **servidores, e o corpo parlamentar**. Os cargos de gerência, de diretoria, são
196 ocupados por servidores de carreira. Todos nós somos funcionários de carreira, isso
198 traz uma característica diferente na instituição. Além desta regra de ser servidores
199 efetivos, pois no Senado também são servidores efetivos, mas você tem, nos altos
200 cargos, uma rotatividade e os projetos têm mais dificuldade de decolar. Aqui, além de
201 serem servidores efetivos, **o grau de institucionalização faz com que a rotatividade**
202 **seja pequena. A mesa não tem cargos administrativos para lotear, são estruturas**
203 **separadas.**

204
205 Houve uma leitura institucional, meio que profissional, na década de 90, em que o
206 **corpo técnico conseguiu negociar**. O porte da estrutura também pega. Neste
207 amadurecimento, com o concurso público, com a qualificação, sobretudo alguns
208 cargos gerenciais na década de 90, consolidou este modelo. A Assembleia é um lugar
209 em que se aprende a trabalhar de forma coletiva, entre os setores da Assembleia, os
210 projetos ocorrem de modo coletivo, o Parlamento Jovem, por exemplo, não é um
211 projeto da Escola, é da Casa. Difícil é pegar um processo que não atravesse mais de
212 uma área, a TV, por exemplo, é parceira no desenvolvimento dos cursos à distância.
213 Há dificuldades de fazer isso, em uma instituição deste tamanho, é um aprendizado
214 este desenvolvimento de atividades intersetoriais.

215
216 **Nem todos os mandatos participam ativamente das ações da Escola. A gente tem**
217 **alguns parceiros preferenciais**, não porque nós escolhemos, mas são eles que nos
218 escolhem, por exemplo, o Parlamento Jovem tem os deputados que têm uma afinidade
219 maior. As visitas orientadas, tem alguns deputados que têm por hábito ver os meninos,
220 aparecer por lá, então não há uma regra, é deles conosco. Afinidade. Por exemplo,
221 com o Parlamento Jovem, tem uma afinidade grande com a comissão de participação
222 popular, não é especificamente com o deputado, é mais com a área parlamentar que
223 discute algum assunto que a gente tá discutindo.

224
225 No curso de especialização, a gente deve ter algo próximo de um terço dos alunos
226 sendo de gabinete. **A gente atua na capacitação dos gabinetes da mesma forma**
227 **que atuamos na formação dos quadros de servidores, mas a demanda não é tão**
228 **refinada, por causa da rotatividade**. Mas, ano que vem, que é ano de nova
229 legislatura, a gente passa quase que todo o primeiro semestre trabalhando com os
230 gabinetes. **A prioridade dos dois primeiros trimestres é na capacitação dos**
231 **gabinetes, começamos com uma atividade de reconhecimento da instituição, dos**
232 **processos da instituição, o que o gabinete precisa para começar a funcionar**. Na
233 segunda e quarta semana de fevereiro do ano que vem, estaremos aqui passando com
234 os gabinetes o que há de mais urgente em termos de processos administrativos,
235 comunicação e processo legislativo. A comunicação se dá muito por meio eletrônico,
236 tudo tem sistema, a Assembleia está inteiramente sistematizada e eles precisam
237 conhecer estes sistemas. Alguns processos administrativos também. Como apresentar

238	um requerimento, um projeto de lei, a gente ensina aos novos gabinetes e abrimos aos
239	deputados reeleitos caso haja alguma rotatividade das equipes dos gabinetes.
240	
241	A gente não tem participação dos deputados. A cada nova legislatura
242	conseguimos três ou quatro que participam. Alguns deputados dominam
243	determinados assuntos e são convidados pela Escola. Existe uma expectativa da
244	sociedade de ouvir falar e entender o exercício do mandato, alguns deputados têm
245	interesse e disponibilidade e acabam nos ajudando.
246	
247	Não sei se a Escola, se a formação, tem peso para conseguir gerar mudança na
248	organização, mas, boa parte do servidor que você recebe do concurso já vem com um
249	aporte de conhecimento substantivo, então você vai atualizar. O cara também tem a
250	opção de fazer sua formação fora, um mestrado ou doutorado. Esta profissionalização
251	hoje, ela chega já em uma área especializada. A instituição já tem uma organização
252	prévia, a capacitação vai instrumentalizar os trabalhos das pessoas que já estão
253	alocadas nas áreas. Aqui a formação não pode ser só técnica, ela precisa ser
254	também política, para entender o funcionamento da Casa. Esta formação vai além
255	da parte técnica, mas que é um valor que a instituição tenta disseminar, que há o
256	reconhecimento da representação política, mesmo com a separação entre a parte
257	técnica-administrativa e política, as duas coisas têm que conviver de forma
258	harmônica. Há um esforço institucional para que se tenha o equilíbrio.
259	
260	
261	

B1 - André Sathler – Diretor de Pós-Graduação CEFOR	
Linha	Narrativa
1	André Sathler Guimarães, academicamente sou Doutor em Filosofia, Mestre em
2	Comunicação e em Informática e Economista de Graduação. Tive experiência
3	universitária, trabalhei muito em universidade antes de vir pra cá como professor e
4	tive outros cargos na universidade e isso facilitou depois a minha transição pro
5	CEFOR, por estar em uma área acadêmica. Aqui na Câmara eu estou há 5 anos e já
6	cheguei diretamente para vir trabalhar no CEFOR na pós-graduação, concursado. Fiz
7	o concurso em 2007 e entrei em 2009, já aqui no CEFOR mesmo. Eu prestei concurso
8	pra área administrativa da Câmara e fui lotado no CEFOR. E isto já é algo
9	diferenciado da Câmara, quando ela pega os concursados, ela faz uma análise de
10	currículo para ver a melhor lotação, pois a Câmara é um mundo, tem muitos
11	lugares, muitos jeitos de você trabalhar, então isso é interessante. Hoje eu sou
12	coordenador da pós-graduação. A pós-graduação hoje, dentro do CEFOR, ela tem
13	curtos de especialização com reconhecimento do MEC, e tem o curso de
14	mestrado com credenciamento da CAPES, que é do MEC. Estes dois eixos de
15	atividade que a gente tem aqui na pós-graduação.
16	
17	O CEFOR, eu o vejo como uma experiência muito interessante de realmente
18	planejamento no Setor Público. Eu acho que muitas coisas que aconteceram foram
19	efetivamente planejadas, maturadas e até perderam. O CEFOR nasceu como uma

20 **coordenação de seleção para cuidar de concursos**, e isso aconteceu em outros
21 órgãos também: A ESAF nasceu como uma coordenação de concursos dentro do
22 Ministério da Fazenda. Era seleção e treinamento, mas era mais seleção, tipo década
23 de 70 assim, **mais seleção que treinamento**. Agora o CEFOR tem um documento e é
24 fácil você ter este documento. Durante muito tempo foi aquela coisa, **um treinamento**
25 **muito básico e seleção**. A **Constituição de 88, ela é um marco nesta história**,
26 porque aí ela **coloca na constituição a questão da formação do servidor**. A questão
27 das escolas de governo vem depois pela emenda 19, onde se busca a questão da
28 eficiência e então **começa a se impor para os poderes públicos a necessidade deles**
29 **mesmos terem soluções para formação de seus quadros**, e lá na Constituição,
30 depois, isto acabou não regulamentado, mas lá na Constituição, vincula o progresso na
31 carreira do servidor com a participação em atividades de formação. Então naquele
32 momento que surge esta regra, os servidores todos têm de ter formação. Depois isso
33 também [se] regulamenta com o adicional de especialização, mas não é algo tão
34 amarrado quanto a Constituição nos faz crer. Mas aí houve este **movimento de**
35 **fortalecimento das escolas que já existiam e de busca das escolas novas**. E aqui na
36 **Câmara, aquilo que era uma coordenação de treinamento e seleção se transforma**
37 **no CEFOR**, como Centro de Formação, mas em um **primeiro momento o CEFOR**
38 **continuou cuidando de treinamento**. Quando eu falo **treinamento são os cursos**
39 **livres**, os cursos que não tem chancela do MEC, livre mesmo. E o CEFOR cuidava
40 também de **cursos externos para especialização, o que muitas escolas de governo**
41 **até hoje fazem**. Elas não têm cursos próprios, elas contratam, e o CEFOR fez isso
42 durante um tempo. Então o CEFOR contratava a UNB, a UFMG, a instituição vinha e
43 oferecia o curso diretamente para a Câmara, mas era um curso da instituição. Isso é
44 importante porque **o CEFOR teve que designar algumas pessoas para cuidarem**
45 **destes cursos, seja num nível de preparar toda a documentação burocrática**
46 **anterior para contratação da instituição, fazer projeto pedagógico que era parte**
47 **do processo de licitação, até acompanhar a execução destes cursos também**, como
48 a entrega de certificado. Nesta [situação], algumas pessoas acabam pegando este
49 **know-how de acompanhar os cursos de especialização ainda que feito por uma**
50 **instituição externa**. Daí surge a pessoa do Rildo que é servidor da Câmara e que traz
51 uma experiência universitária e aí o Rildo traz **a proposta de fortalecer a pós-**
52 **graduação e naquele momento conjugou-se isso com uma abertura que o MEC**
53 **deu para credenciamento de instituições não educacionais** para *lato sensu* e aí,
54 capitaneado pelo Rildo, o CEFOR se candidata para ter cursos de especialização
55 próprios. A chancela do MEC foi aprovada em 2005 e, desde então, o CEFOR tem
56 oferecido seus cursos, nunca deixou de ter. Aí tem esta coisa da especialização. A pós-
57 graduação despertou interesse em outros níveis, daí mestrado e doutorado. É o que eu
58 digo que houve um planejamento e daí a **Câmara contratou um mestrado e um**
59 **doutorado** institucional na área de ciência política, na qual se formaram 20 mestres e
60 10 doutores. Agora **esta contratação já estava associada à possibilidade de criação**
61 **de um mestrado próprio no CEFOR**. A Câmara tem vários doutores em áreas
62 diversas, de repente a Câmara tinha 10 novos doutores em Ciência Política e desejosos
63 de participarem de um projeto de criação de um mestrado. E aí você tinha a
64 experiência do *lato sensu*, que apesar de ser diferente, é uma experiência importante
65 no sentido de que você tem que ter um curso normal, certificado, acompanhamento
66 das notas. **Este know-how a Câmara pegou no lato sensu**. E aí você tem os novos

67	doutores em Ciência Política, mais alguns doutores vinculados aos projetos e a
68	Câmara elaborou esta proposta de mestrado, que foi apresentado, aprovado e
69	implementamos o mestrado. O mestrado, dentro do mundo acadêmico, a pós-
70	graduação <i>stricto sensu</i> é o “top de linha” aqui na Câmara, que sem ter a graduação
71	ela chega no nível de formação mais alto que ela podia chegar que é o <i>stricto sensu</i> ,
72	pode ter o doutorado amanhã, ou não, mas enfim com o mestrado, e o mestrado traz
73	realmente esta perspectiva diferenciada de produção de conhecimento: você tem
74	os alunos pesquisando, produzindo. Então traz uma cara nova no nível de
75	institucionalização acadêmica para o CEFOR. Não quer dizer que o treinamento
76	seja ruim, mas é uma questão de nível diferente. Você precisa do treinamento para
77	certas questões, como ensinar a mexer no sistema como treinamento, agora o
78	mestrado, ele já trabalha a questão do pensamento crítico e a capacidade de
79	abstração. Os professores do mestrado são todos concursados da Câmara. Aí os
80	desafios: um deles é como incorporar colaboradores externos como docentes?
81	Porque a Câmara não tem a figura do professor, tem do servidor. Um concurso
82	para professor não faz muito sentido para a Câmara. Nem é este o propósito. Aí trazer
83	um professor convidado, eu entro em uma burocracia de como eu vou conseguir
84	contratar, pagar. A incorporação de colaboradores externos é um desafio para o
85	mestrado. É importante porque você precisa ter uma oxigenação com outros
86	olhares, mas ainda é uma permuta, não temos este acesso ainda.
87	
88	No caso da pós-graduação, por uma exigência do MEC, ela é aberta à sociedade,
89	nós não fazemos muita divulgação porque não é o nosso foco, a gente atende
90	prioritariamente servidores, mas é aberto à sociedade. O CEFOR criou uma outra
91	coordenação, mais recente, acho que 2008, que chama Coordenação de Educação para
92	Democracia. Esta coordenação cuida de programas do parlamento focados na
93	sociedade: estágio-visita, Parlamento Jovem, trazer estudantes de ensino médio,
94	universitário para passar uma semana ou duas aqui no Congresso, aprenderem sobre o
95	Congresso, Missão Pedagógica, que traz professores, para o professor poder voltar e
96	multiplicar conhecimentos sobre democracia, cidadania. A coordenação surgiu para
97	coordenar estes programas e ela opera estes programas aqui no CEFOR. Você pensa
98	CEFOR, você pensa três realidades: o treinamento geral, a pós-graduação e esta
99	educação pra democracia com o foco praticamente todo no público externo.
100	
101	A especificidade sobre o poder legislativo, o maior que tem é o CEFOR. Sem
102	modéstia, os maiores especialistas em processo legislativo brasileiro estão aqui na
103	Câmara porque desenvolvem este saber mesmo. Se você pegar qualquer programa
104	mais bem qualificado de Ciência Política, as pessoas não vão saber tanto de poder
105	legislativo quanto as pessoas daqui da Câmara, porque vivem isto daqui, mas tem um
106	ponto fraco, porque qualquer processo em que você está embrenhado demais, você
107	pode perder a isenção, seja pelo lado de fazer coisas boas, seja pelo lado de saber
108	coisas ruins, que é o nosso maior risco, de perder a independência científica. Mas, de
109	fato, há uma lacuna no saber legislativo que nenhuma instituição tem. Até o nosso
110	mestrado, se você pegar as disciplinas, não vai achar nenhum outro programa
111	oferecendo estas disciplinas, pois elas são muito específicas. O nosso desafio é este:
112	manter esta especificidade com a isenção científica.
113	

114 **O nosso mestrado é profissional, ou seja, visa desenvolver uma reflexão crítica no**
 115 **servidor sobre a capacidade de fazer dele.** Então ele tem um fazer, muitas vezes
 116 **condicionado a um processo de treinamentos clássicos, ou se desenvolve uma**
 117 **aprendizagem no serviço.** Ele é colocado em um lugar e aprende a fazer ali, e **este**
 118 **fazer se cristaliza porque você entra na rotina** e, muitas vezes, se cristaliza não na
 119 sua melhor configuração, em termos de racionalidade processual. Você pode
 120 cristalizar um processo ruim e ele se repetir eternamente. No mestrado você traz o
 121 pensamento crítico sobre o fazer. **Então ele vai pensar no que faz em um nível**
 122 **capaz de produzir transformação sobre o fazer** ou, no mínimo, ter mais ciência
 123 sobre aquele fazer, talvez ele não vá conseguir transformar o fazer porque existem
 124 outros tipos de fatores, como burocráticos, profissionais, mas no mínimo o olhar dele
 125 para aquele fazer vai mudar. Quando a gente fala em sociedade do conhecimento, que
 126 o principal ativo hoje é o conhecimento, será valorizado nas instituições quem é capaz
 127 de fazer um aporte de conhecimento. O mestrado normalmente desenvolve este
 128 aporte. Então **para a Câmara, o objetivo é produzir este tipo de servidor, que vai**
 129 **gerar mudança.**

130

131 Não só no mestrado mas também na especialização, nós fazemos um processo de
 132 avaliação muito grande, nosso processo de avaliação aqui é completo, e ele abrange
 133 inclusive o egresso e o impacto do egresso. **Depois que a pessoa se forma a gente**
 134 **vai lá e avalia o impacto dele no trabalho com ele no trabalho, com o chefe dele e**
 135 **os colegas,** e a gente vê que **há impacto significativo na vida das pessoas que**
 136 **acabam mudando de área, ou ocupando funções comissionadas, evoluindo, sendo**
 137 **promovidas, e algumas coisas de mudança de processo a partir dos trabalhos de**
 138 **monografia de conclusão de cursos.** No caso do mestrado, ainda não formamos
 139 nenhum mestre, então não dá para ter esta dimensão, mas já acontece na
 140 especialização.

141

142 Existe uma **porosidade da organização para receber estes conhecimentos.**
 143 Porosidade porque **alguns lugares são mais abertos e outros mais resistentes,** tem
 144 alguns casos em que as **pessoas falam que não conseguiram aplicar nada,** mas
 145 existe também a **resposta de que conseguiu gerar mudanças,** que a área estava
 146 aberta a receber mudanças. Esta porosidade está melhorando com o tempo. Cada vez
 147 mais as pessoas vão reconhecendo o papel da formação. **Modernização é um termo**
 148 **com rejeição hoje em dia porque as pessoas usaram modernização para tudo.**
 149 Quando as pessoas desistiram do discurso da reforma do estado, que viram que
 150 também era um discurso difícil porque reformar é algo muito custoso, começaram a
 151 falar de **modernização como uma “reforma soft”.** Então a veiculação direta fica
 152 estereotipada por conta do termo, mas a Câmara enxerga o CEFOR como um Centro
 153 dinamizador da sua eficiência.

154

155 No nível da especialização a gente opera de várias formas. A gente atende todo
 156 mundo, mas, às vezes, a gente faz um curso mais voltado para determinado público.
 157 Agora mesmo, estamos oferecendo MBA em Governança Corporativa, cujo público é
 158 de gestores. Vai poder fazer quem exerce função comissionada de gestão. Só exerce
 159 função comissionada o servidor efetivo, **é uma forma de direcionamento,** como eu já
 160 tive curso para assessores, que são secretários parlamentares. Um curso que vai ter um

161	assunto que interessa mais para um público ou para públicos que podem ficar juntos.
162	O mestrado, ele é aberto para todo mundo. Embora quem vêm mais são os servidores
163	efetivos. Deputado na pós-graduação, nós ainda não atendemos , embora o
164	deputado tem uma rotina dele e é difícil dele se engajar num curso regular . O
165	CEFOR como treinamento atende os deputados com interesse maior em curso de
166	idiomas e de processos legislativos.
167	
168	O treinamento é desenvolvido a partir de um levantamento de necessidades feito
169	com os gestores na casa , e também está aberto para receber demandas de órgãos ou
170	de parlamentares. No caso da especialização a gente também sonda gestores.
171	
172	O CEFOR é um órgão subordinado à DRH que está ligada à DG e a DG está
173	ligada à Mesa, né? Ao presidente . Então, assim, nós estamos distantes, operamos
174	com bastante autonomia em relação à Mesa , nos subordinamos ao DRH, a
175	vantagem é a ausência da ingerência política no CEFOR, nunca tivemos, porque
176	estamos distantes . No caso do Senado, que é o ILB, ele está ligado à Mesa, de modo
177	que a ingerência política é maior. Tem vantagens, se o ILB quer promover um evento,
178	conseguir uma passagem internacional, fala diretamente com o presidente do Senado,
179	é mais fácil. Por exemplo, com a burocracia, passagem internacional só quem aprova é
180	o presidente, quando você quer trazer um palestrante internacional aqui, tenho que
181	fazer todo um caminho na instituição até chegar no presidente, isto não atrapalha
182	nossa vida, só nos exige mais tempo . Você tem outras escolas de governo, como a
183	ENAP, que é uma pessoa jurídica. Ela tem sua autonomia plena, embora ligada ao
184	Ministério do Planejamento, que dá as diretrizes. Se a gente pensa em termos de
185	mantida e mantenedora, a mantenedora da ENAP é o Ministério do Planejamento, no
186	nosso caso, nossa mantenedora é a Câmara, sou uma mantida que está dentro da
187	Câmara, mas temos autonomia total para indicar professores, conteúdos, planos de
188	curso. Ninguém nunca falou "fulano não pode dar aula", então a autonomia é total.
189	
190	Muito Parlamentar não sabe nem que o CEFOR existe . Parlamentar médio não
191	sabe que o CEFOR existe. Se algum parlamentar descobre, por interesse pessoal
192	ou por causa de algum assessor, daí ele fala "que coisa maravilhosa", mas já há
193	muitos anos que os parlamentares não sabem que o CEFOR existe . Quando houve
194	o propósito de criar o CEFOR, foi proposta de um parlamentar, que até citou a ENAP
195	na argumentação. Mas hoje é uma questão mais ligada a DG, mas se hoje alguém
196	chegar e falar "vai fechar o CEFOR", daí talvez algum parlamentar se manifeste para
198	apoiar o CEFOR, se aparecer algum DG querendo fechar o CEFOR, acho que o
199	político não deixa, e, da mesma forma, se um presidente quiser fechar o CEFOR, acho
200	que o DG vai ter uma reação forte.
201	
202	Hoje temos um <i>know-how</i> de credenciamento do MEC muito bom. A ENAP tem nos
203	consultado muito nestas questões de credenciamento. O CEFOR já está sendo cada
204	vez mais referência. Nas escolas do legislativo a Câmara sempre participa porque a
205	realidade do Brasil é muito precária, você tem município de tudo quanto é jeito. Uma
206	câmara municipal com baixo orçamento tem dificuldades de ter uma escola. Neste
207	sentido, temos um papel de liderança, recebemos muitas visitas de Câmaras e
208	Assembleias e compartilhamos nossa experiência aqui. Na rede de escolas de governo

209	mostramos nossa experiência, compartilhamos vagas e temos eventos em comum.
210	Discutimos assuntos em comum, e agora estamos pensando em propor um marco legal
211	de escolas de governo, marco legal porque temos a Constituição, um decreto que trata
212	da política de recursos humanos no governo federal e agora a rede quer propor um
213	marco legal para tratar desta questão.
214	
215	

B2 – Paulo Costa – Diretor do CEFOR	
Linha	Narrativa
1	Meu nome é Paulo Antônio Leite Costa, sou servidor da Câmara dos Deputados há
2	aproximadamente 22 anos, e quando eu comecei a trabalhar na Câmara eu fiz um
3	concurso para técnico legislativo e fui trabalhar na área de concursos. Era uma
4	coordenação de seleção e treinamento, e naquela época, em 1993, a Câmara
5	trabalhava muito com concurso público que era uma nova realidade dentro do
6	serviço público em si, pois a constituição de 88 estabeleceu que o ingresso nos
7	quadros da administração pública necessariamente precisavam ser preenchidos
8	por concurso público e, a Câmara, ela vivia um novo momento, num período pós-
9	constituição, na redemocratização a Câmara passou a receber muito mais
10	demandas da sociedade. A situação dela se tornou mais requisitada pela sociedade. A
11	gente vê por aí a regulamentação das leis, que a Constituição estabeleceu, e isso
12	aumentou muito o trabalho dentro da Câmara para a parte relacionada à fiscalização,
13	CPI, tudo isso demandava novos serviços e uma nova configuração de seu quadro
14	de servidores efetivos. Naquela época, de 85 em diante, muito trabalho de suprir a
15	Câmara com este suporte era via concurso público. Ela tinha uma forte atuação
16	para trazer os novos servidores e na época a gente fazia o concurso com meios
17	próprios porque não havia instituições estabelecidas como há hoje, então havia
18	uma preocupação com a segurança e a especialidade das pessoas. Nós realizávamos
19	todas as etapas do concurso: provas, bancas e atividades de capacitação, que ficava
20	em segundo plano, porque o pouco recurso que havia era designado a esta parte de
21	recursos humanos de contratar, de selecionar pelo concurso público, mas com este
22	aumento das atividades do legislativo, isto gerou uma nova dinâmica dentro da
23	instituição. Os servidores que vinham com a experiência do concurso exigiram,
24	pelo momento da sociedade, sociedade da informação, uma atualização mais
25	permanente. Na década de 90 nós não tínhamos um centro de informática. Foi criado,
26	ao longo da década de 90, um centro de informática, por quê? Processos legislativos
27	passaram a exigir automação, na qual a gente precisava também de um setor
28	especializado que entendesse das necessidades de automação destes processos
29	legislativos, criou-se o cargo do analista de informática. Daí você pega um jovem
30	analista que ingressa, com a velocidade da tecnologia, ele precisa de capacitação,
31	porque a gente vê o salto que a tecnologia deu no campo da computação, imagina o
32	servidor que ingressa aqui, foi exigido certo conhecimento e se torna obsoleto em
33	pouco tempo, então a capacitação foi uma exigência para o próprio funcionamento da
34	instituição, dos setores, das diversas áreas, muitas destas áreas ganharam maior
35	importância na década de 90, como os analistas de informática, comunicação cresceu
36	muito, serviços de rádio, TV e jornal. Há um aumento de demanda pela sociedade que

37	passou a exigir mais e a Câmara precisou dar uma resposta para isso, e isso cria um
38	movimento em paralelo voltado para os recursos humanos da instituição. E estas
39	pessoas passaram a exigir mais capacitação.
40	
41	Na época que eu entrei aqui, tínhamos instrumentos bem simplórios, e até hoje temos
42	cada vez mais tecnologia e necessidade de informação. A instituição se adaptou a esta
43	realidade de se tornar mais atuante, mais dinâmica. Precisa estar muito claro qual o
44	papel da instituição. A escola está vinculada a uma gestão administrativa, feita por
45	servidores da Câmara. Outras escolas são mais ligadas ao dirigente político, um
46	membro da mesa pode ser presidente da escola. A escola tem que acompanhar a
47	dinâmica da administração, do que se quer no legislativo. Aqui na Câmara a
48	dinâmica foi de dar apoio à estrutura administrativa que pudesse apoiar as novas
49	exigências que o processo democrático passou a imprimir. Acho que houve um
50	investimento de 88 pra cá neste processo democrático, uma valorização, digo, uma
51	destinação de recursos pós 88 para se readequar a estas novas atribuições. A Câmara
52	recebeu estes investimentos para estar pronta para as cobranças.
53	
54	Nós temos a consultoria legislativa em várias áreas do conhecimento, são 22 ou
55	23 áreas, e você tem grandes especialistas, pessoas com formação avançada,
56	mestrado, doutorado, então hoje se um deputado precisa do estudo de uma
57	matéria, ele pode recorrer à instituição, que tem condições de fazer estudos de
58	alto nível. Não está vinculada ao CEFOR, mas vinculada à proposta da
59	instituição de ter recursos para atender as demandas. Primeiramente aos
60	parlamentares, mas em última instância, a própria sociedade. Os parlamentares,
61	como representantes, tem condições de buscar todos os recursos para exercer seus
62	mandos com bastante produtividade, esta é a proposta. Na década de 90 surgia a
63	mudança, recebendo novos servidores e, a partir de 2000, o processo de manter uma
64	cultura de aperfeiçoamento destes servidores. De 2000 pra cá a Câmara investiu
65	muito na capacitação de seus quadros efetivos e depois estendeu seus braços para o
66	peçoal que trabalha no gabinete, com mais dificuldade por causa da rotatividade, mas
67	no quadro efetivo temos programas consolidados e o servidor tem condições de
68	chegar aqui e buscar capacitação em diversas áreas.
69	
70	O CEFOR se especializou em desenvolver capacitação em diversas áreas, pois temos
71	aqui desde departamento médico até de polícia, então imagina quantos conhecimentos
72	você não precisa ter, pois a Câmara é quase como uma cidade, com parte
73	administrativa, legislativa e outras. De 2000 pra cá tem dotação orçamentária
74	significativa para poder atender estas demandas e o servidor ter onde recorrer
75	neste prédio, que foi inaugurado em 2007 e corresponde a este esforço de ter um
76	local de aperfeiçoamento.
77	
78	Nesse processo de capacitação dos servidores aqui eu vivi esta história toda, trabalhei
79	com concurso até o momento de 2001 quando houve uma mudança na gestão da
80	câmara então se passou a investir mais na capacitação, pois houve a possibilidade de
81	você passar o concurso para empresas especializadas, de modo que a Câmara
82	terceirizou o concurso, contrata uma instituição renomada. Estas instituições
83	adquiriram uma expertise grande em concursos e isso, de certa forma, liberou pessoal

84	e recursos para capacitação, e fez isso de 2001 pra cá e isso evoluiu pra um processo
85	como o de pós-graduação. Neste movimento de fomentar a especialização dos
86	servidores passamos a contratar cursos com universidades, para credenciar o
87	corpo profissional, profissionalizar o servidor do legislativo , este é o propósito de
88	uma escola de governo em última instância, e a ideia é essa. Especializar nos diversos
89	temas e áreas, passamos a contratar universidades para fazer cursos específicos, como
90	o de desenvolvimento gerencial, o de secretários de comissão.
91	
92	Nós percebemos que a Câmara tinha uma particularidade singular, eu não sei te dizer
93	se é por causa disso, mas a Câmara tem um nível de exigência muito grande pro
94	ingresso , acho que o próprio mercado proporciona isso. Geralmente os concursos
95	atraem pessoas de alto nível que já tem uma formação, um mestrado ou um
96	doutorado , começamos a identificar estas pessoas na Câmara e vimos que tínhamos
97	um conhecimento muito efetivo dentro da Câmara , com pessoas muito preparadas
98	para conduzir vários processos. O curso de secretário de comissão, contratamos uma
99	universidade, mas o tema, a matéria era dominada por pessoas da instituição . O
100	mais lógico seria a universidade contratar o pessoal nosso em determinados temas,
101	como processos legislativos. Existia um contrassenso nisso, por que não fazer
102	diretamente? Pois nos onerava ter que chamar a universidade. Fizemos a proposta de
103	criar o programa de pós-graduação, tivemos a oportunidade com o MEC, criamos os
104	curso lato sensu embora não sejamos instituição de ensino superior, o MEC nos deu
105	credenciamento especial e passamos a oferecer os cursos de especialização, e isso
106	criou um movimento de pessoas interessadas na casa, e fomentou uma
107	possibilidade das pessoas continuarem seus estudos , por isso se tornou um
108	programa com o mesmo tripé de uma instituição de ensino superior, baseados em
109	curso, pesquisa e publicações. Vimos que podíamos manter os cursos com
110	credenciamento. Tínhamos egressos destes cursos que queriam desenvolver pesquisas
111	voltadas para o tema legislativo, e as publicações, com apoio do Centro de
112	Documentação, que possui uma biblioteca excelente, com publicações, mantivemos
113	esta proposta com os próprios servidores buscando aperfeiçoamento.
114	
115	Isso evoluiu e há outras instituições parecidas que enveredaram também pelo campo
116	da pós-graduação e evoluímos para uma proposta de mestrado próprio que
117	apresentamos como projeto à casa fundamentado na base que já temos e também neste
118	corpo qualificado. Os professores não são lotados diretamente no CEFOR, mas
119	são doutores que atuam na instituição e que atuam como professores .
120	
121	O CEFOR teve um período com pessoas com inclinação para as questões de
122	educação, professores e aqueles que já foram professores, eu mesmo sou pedagogo,
123	um rol de administradores que tinham vocação para desenvolver um projeto educativo
124	aqui, e isso favoreceu esta concepção e toda a proposta em termos quantitativos e
125	qualitativos, ser credenciado para um mestrado não é simples, principalmente por não
126	ser uma universidade. Mas acho que isso revela este êxito desta proposta educativa, de
127	você poder estruturar um programa de mestrado e até pelos resultados recentes deste
128	programa. Hoje temos 42 alunos regulares, por volta de 40 como alunos especiais, isto
129	indica ai uma perenidade no programa, não é algo casual, pelo contrário, é um
130	programa efetivo de você profissionalizar o servidor do legislativo. Temos uma equipe

131	específica para conduzir estes programas de pós-graduação. Foi assim do concurso
132	para o treinamento, a capacitação, e depois se criou a pós-graduação, mas a
133	capacitação continua com cursos de pequena duração necessários no dia-a-dia do
134	servidor, é algo forte no nosso trabalho, dar vazão a estas necessidades. O foco hoje é
135	identificar as necessidades de capacitação dos servidores. Nesta semana, por
136	exemplo, temos um programa de formação policial, para a polícia legislativa.
137	
138	Acho que hoje a mesa que entra na Câmara reconhece uma cultura de
139	capacitação que existe e ela está baseada no conhecimento que o servidor sabe
140	que ele precisa se capacitar. O servidor que ingressa, muitos jovens, sabem que o
141	conhecimento é muito dinâmico e o próprio mundo é muito dinâmico, então ele
142	reconhece que ele precisa se especializar e ele sabe que tem onde recorrer. A maior
143	parte das necessidades de capacitação o CEFOR tem como atender. Seja com o
144	que já existe ou com programas novos. Então uma administração que chegue
145	identifica isso com muita facilidade. Este apoio pode não acontecer em alguma mesa,
146	com outra leitura, de que talvez não seja prioridade, que não se deva investir tanto,
147	não digo nem tanto, porque não são valores assim tão altos.
148	
149	Nós sentimos a necessidade de voltar um pouco deste conhecimento que nós temos
150	aqui para a sociedade, e começamos algumas associações com outras escolas do
151	legislativo. Começamos a perceber que estamos próximos e a Câmara ajudou outras
152	casas, enviamos técnicos nossos para participar de cursos e as pessoas começaram a
153	demandar o CEFOR sobre conhecimentos do processo legislativo, as características
154	de uma instituição política como a Câmara, da representação parlamentar, então
155	expandimos isso para as Câmaras municipais. Percebemos algumas demandas da
156	própria sociedade e criamos programas para setores da sociedade como
157	universitários, o estágio visita, o parlamento jovem, estes programas foram para
158	pessoas que começaram a buscar este conhecimento sobre o processo legislativo que é
159	a organização de um processo democrático, passamos a tratar do conhecimento sobre
160	a democracia, criamos um programa de educação para a democracia, interagindo com
161	estas demandas fora da Câmara, e estas pessoas passaram a reconhecer um pouco a
162	importância do legislativo.
163	
164	Nós temos uma democracia ainda em formação, então os jovens precisam de uma
165	formação. Qual o papel do parlamento na nossa sociedade? Ele tem um valor em si
166	mesmo para a democracia? Existe um outro modelo? Não conhecemos outro modelo a
167	não ser aquele em que se tem um parlamento forte dentro da democracia. Há
168	necessidade de se fortalecer esta democracia e as escolas do legislativo tem um
169	papel fundamental nisso. Não sei se a área política enxerga este potencial. A partir
170	do momento em que enxergar, penso que as instituições serão ainda mais fortes, pois o
171	pouco que fazemos a instituição se fortalece. Trazemos os jovens para cá com uma
172	percepção muito rançosa com relação à política, muito crítica, no sentido até de
173	desprezo, e eles chegam assim no primeiro dia, e passam a vivenciar o processo numa
174	simulação de discussão das suas propostas dentro do processo legislativo. Apresentam
175	e debatem seus projetos e daí vem a importância da sistematização do diálogo, da
176	política, todo mundo, mesmo simulando, vem com uma ideia muito positiva nos
177	programas de simulação, eles têm desejo que a ideia seja implementada, mas ele

178 aprende a colocar suas ideias e a confrontar suas ideias. **O legislativo é o lugar do**
179 **confronto das ideias**, mas do confronto saudável e organizado, sistematizado. O
180 legislativo serve para organizar e valorizar o argumento, a ideia, a concepção em
181 detrimento da força, do estado autoritário.

182

183 Eu acho que a nossa democracia ainda é muito incipiente, o processo democrático
184 nosso ainda está em consolidação, as próprias instituições, e acho que os
185 parlamentares têm uma tendência de valorizar os processos de informação. Há estudos
186 que falam muito sobre a sociedade da informação, que passou a ser muito dinâmica,
187 com processos mais ágeis, você pega informação em qualquer lugar. Eu não sei te
188 dizer se vivemos uma transição para uma sociedade do conhecimento, que exige uma
189 depuração e processos mais estruturados, eu acho que o parlamento vive isto também.
190 Os parlamentares valorizam os processos de informação, são muitos recursos na área
191 da informação e da comunicação, o parlamentar olha muito pra isso, que a informação
192 chegue para sociedade do que se faz aqui. Acho que é necessário uma transição para a
193 sociedade do conhecimento, que é mais sistematizado. **O parlamentar quer**
194 **agilidade, tem pouco tempo**. Ele trabalha nos seus projetos, na sua eleição, não tem
195 muito tempo. **Quando os parlamentares descobrirem esta questão do**
196 **conhecimento, o CEFOR poderia ser mais reconhecido e ter mais estrutura**.
198 Assim, acho que a instituição se tornaria mais forte, pois a sociedade reconheceria a
199 importância dela. Quando as pessoas vivenciam aqui a jornada de um parlamentar, os
200 jovens, os professores, vivenciam a construção das ideias, eles veem a importância do
201 legislativo.

202

203 **O CEFOR é um instrumento de modernização do ponto de vista administrativo e**
204 **pode chegar a ser um instrumento político, mas ainda não chegou lá**. Aqui no
205 Brasil você pode participar das reuniões de qualquer comissão, por exemplo, na
206 Alemanha, estas reuniões são fechadas aos parlamentares, pois eles entendem que a
207 sociedade já está representada e que a sociedade se sente representada e que os
208 deputados que atuam nos temas das comissões são especialistas no tema. Lá, político
209 profissional tem conotação positiva, pois eles valorizam a formação do parlamentar e
210 tem sua responsabilidade técnica. Agente ainda tá longe disso, pois **a sociedade ainda**
211 **tem que evoluir em reconhecer o papel do parlamento e do representante**.

212

213 Existe um regulamento, uma norma de atuação do CEFOR. Uma mesa pode mudar
214 este regulamento. **A relação com os parlamentares, pela estrutura da casa, não é**
215 **próxima**. Estamos ligados à Diretoria de Recursos Humanos e **o CEFOR acaba**
216 **sendo tratado de modo mais técnico, sem intervenção política, o que é positivo**. O
217 parlamentar não se envolve, perdemos dele não usufruir mais do serviço em si, mas,
218 por outro lado, temos independência na criação dos programas. Recebemos apoio. **O**
219 **corpo dirigente é formado por servidores efetivos, o que garante a continuidade**
220 **dos programas. Está na cultura da Câmara uma certa independência, é a**
221 **administração superior que leva os projetos e consegue o apoio**.

222

223 O CEFOR tem a particularidade de sua estrutura legislativa, que é maior que qualquer
224 outra instituição legislativa no país, pela dimensão dela, e isso não tem parâmetro em
225 outras escolas, às vezes nem fora do país, é uma estrutura grande com orçamento alto.

226	Então ela não é um modelo, mas temos uma atuação no grupo de escolas de governo
227	do executivo, participamos da associação. Mas as escolas de governo tem adquirido
228	um olhar mais especial. A formação da rede ajuda a valorizar as entidades de
229	educação, que é um processo contínuo e que não acaba nos bancos escolares. Dentro
230	do ambiente profissional, as escolas foram criadas para fomentar, é a ideia de
231	profissionalizar o serviço público para a sociedade ter um serviço de qualidade. A
232	formação da rede ajuda as escolas a serem reconhecidas como escolas , e estão
233	criando uma identidade do modo como focalizam seus interesses como nós aqui
234	trabalhamos a questão do legislativo, por isso temos uma interação e participação
235	ativa, pois há interesses comuns. Ainda estamos vivendo um momento de formação
236	das escolas do legislativo. Nossos programas aqui podem ser replicados, por exemplo
237	nosso programa com os professores, se cada escola replicasse este programa o alcance
238	seria bem maior.
239	
240	Em 2001 fizemos um curso de desenvolvimento gerencial que várias pessoas
241	participaram e acabaram assumindo alguns cargos, de diretor de departamento e tal.
242	Então, há processos que hoje acontece na instituição que são produtos dos cursos,
243	das discussões com os professores. A Câmara desenvolve no corpo administrativo
244	um planejamento estratégico e isto ganhou respaldo lá atrás, na formação. As pessoas
245	foram preparadas para discutir estes assuntos, debater. É uma linha bastante efetiva do
246	que acontece aqui para os resultados da instituição.
247	
248	
249	
250	
251	
252	

B3 – Rildo Cosson – Criador da Pós-Graduação do CEFOR	
Linha	Narrativa
1	Várias escolas passaram a existir legalmente, mesmo que não implementem a escola
2	efetivamente.
3	
4	Existem outras que não, foram montadas e estão funcionando. Mas algumas sofrem
5	com a mudança das mesas, um rodízio de partidos, e ai não há projeto que resista. O
6	CEFOR e o ILB existiam na organização antes da escola de Minas Gerais. O CEFOR
7	já existia, o que ele vai fazer é incorporar novas funções. Quando as escolas se juntam
8	para formar a ABEL, este é o marco. Já existiam 4 escolas: O CEFOR, ILB, Minas e
9	acho que Pernambuco só que existia. Até por iniciativa de Pernambuco que se
10	reúnem. Dai começa o movimento nos estados. O modelo de Minas é o adotado pelos
11	Estados porque é o mais próximo da realidade, mas CEFOR e ILB influenciam. No
12	caso do Senado houve uma sobreposição com 3 escolas: a UNILEGIS, o ILB e o
13	INTERLEGIS. O CEFOR, de uma forma muito forte foi uma escola voltada para
14	dentro. Por exemplo, o CEFOR, do modo como foi pensado, ele foi pensado como
15	órgão de formação do legislativo brasileiro, mas está separado, tem dificuldade
16	de se pensar como instituição do legislativo brasileiro. E o Senado acaba

17 desenvolvendo suas escolas em separado. Pra você ver, nas outras casas parlamentares
18 pelo mundo há uma integração maior entre as casas, no caso brasileiro não, são
19 separados. As diferenças se dão até nos quadros das casas, atividades similares, entre
20 uma casa e outra, recebem salários diferentes com organizações completamente
21 diferentes. Isso é meio surreal do ponto de vista de gestão.

22

23 **O legislativo começa a fortalecer a ideia de capacitação após a constituição, antes**
24 **não fazia muito sentido, não havia um corpo de servidores, eles vinham de outros**
25 **lugares e as competências das casas eram menores.** O CEFOR é voltado para
26 dentro da casa, como uma característica já na formulação. Os políticos da velha
27 guarda tendem a ver a Câmara não como instituição, mas como arena política. Alguns
28 políticos conseguiram amplia capital com as ideias de modernização, por isso
29 trouxeram estas ideias para as casas.

30

31 **A constituição de 88 traz a prática da realização dos concursos públicos. É a**
32 **partir destes concursos que começam a entrar novas cabeças na Câmara, pessoas**
33 **que vieram com outras experiências e formações e que, ao chegarem na Câmara**
34 **começaram alguns movimentos dentro da organização, como, por exemplo, na**
35 **formação.** São elas que começam a pensar a instituição e que começa a cobrar
36 **uma relação menos politizada, menos patrimonial dentro da casa, mas isto é um**
37 **processo.** Começa uma consciência de que as relações não podem ser somente
38 políticas.

39

40 Um ponto fundamental foi o que aconteceu na Assembleia de Minas, foi um choque,
41 um choque em relação aos servidores. Chegaram muitos servidores novos com
42 condições de pensar a organização. Lá os servidores conseguiram separar a casa
43 política da casa administrativa. Eles separaram as duas casas e, com isso, puderam
44 investir na profissionalização dos servidores e na institucionalização do legislativo. A
45 governabilidade dos parlamentares ficou nos mandatos, não chega nos servidores.
46 Serviu de exemplo para diversos lugares. Na Câmara se tenta algo, mas não é tão
47 nítido, você tem os assessores, os servidores e servidores vindos de outros órgãos
48 cedidos para a casa. Com isso, lá em Minas a administração da casa conseguiu se
49 profissionalizar mais rápido. Por exemplo, em Minas, os servidores têm que fazer os
50 cursos da escola para progredir nos cargos. **Na Câmara, os cursos são livres, faz**
51 **quem quer.** Os cursos do CEFOR se mantêm pela força da qualidade dos cursos,
52 **quem vai lá é porque quer aprender, não aumenta um centavo no salário, em**
53 **alguns casos pode prejudicar, pois ele vai ter formação lá e pode voltar com mais**
54 **conhecimento do que aquele que está em cima na estrutura.**

55 O CEFOR é um instrumento de profissionalização, que é diferente de modernização.
56 **Na Câmara há uma ideologia de modernização. No Senado a ideologia não ficou.**
57 **O que tem de concreto? É mais um discurso do que prática. Por exemplo, tem**
58 **planejamento estratégico; chega para algum servidor e pergunta qual é a**
59 **missão? Planejamento estratégico existe no papel, é bonito.** O diretor pode saber,
60 mas os servidores não tem noção, e nem precisam ter isso, não vai afetar o trabalho
61 burocrático, isso é construído mais no gabinete do que na prática. **O CEFOR**
62 **trabalha com esta ideologia, de formar para o Planejamento Estratégico. A casa é**
63 **política, não dá pra pensar em modernizar o administrativo e esquecer o político.**

64	O CEFOR fez, por exemplo, um curso para determinados cargos. Vieram as lideranças
65	partidárias, as pessoas formadas se apresentaram, mas não eram elas que eles queriam.
66	Moral da história, a decisão foi política, colocaram pessoas que até hoje não fizeram
67	nenhum curso de formação.
68	
69	A formação pode ser, em alguns casos um problema. Se quem está acima na
70	estrutura se sente conceitualmente mais frágil do que aquele que está buscando a
71	especialização, ele tem mecanismos políticos para isolar e se defender. Isso é
72	modernização? Não. É mais uma ideologia, um desejo de alguns servidores que é
73	meio contraditória. Se tem o discurso mas a prática muitas vezes não é nada moderna.
74	
75	Não há outros critérios além de ser servidor da casa para se nomear o cargo
76	comissionado. Isto é moderno? Como alguém chega a ser diretor? É um curso? Não,
77	é uma indicação política. A Câmara é uma estrutura bem grande, com muitos
78	servidores. O CEFOR não incomoda não. O que preocupa o parlamentar é a
79	comunicação. O CEFOR é muito pequeno para assustar. O que acontece na
80	verdade é que infelizmente o efeito do CEFOR ainda é muito pequeno, podia ser
81	muito maior. O CEFOR ainda é muito vitrine, mas falta prática.
82	
83	Precisamos questionar a ideia de representatividade. A crise de representatividade
84	é igual o discurso de representação. Crise de representatividade onde? Em algum
85	momento anterior éramos melhor representados? Quando? Na ditadura? Crise de
86	representação onde? Nós não temos uma crise de representação. O que nós temos é
87	um questionamento da vida política, e isso não é novo. Veja o nosso sistema, quantas
88	reformas já não se passaram, então eu acho que esta ideia de crise de representação é
89	uma ideia mal colocada. O que nós temos hoje são as formas de fazer política que
90	são mais diversificadas do que antes. Mudaram os campos de atuação e de
91	reivindicação política. Isso não passa apenas pelo legislativo. O que ocorre é que o
92	legislativo tem uma responsabilidade em discutir estas questões. O que a escola
93	tem a ver com isso? Eu tenho uma tese sobre o poder legislativo que é assim:
94	enquanto nós não compreendermos o que é o legislativo nós vamos ficar fazendo
95	uma série de confusões sobre as escolas no legislativo.
96	
97	Primeiro precisamos pensar que o legislativo possui três faces: a primeira,
98	precisamos pensar o legislativo como um órgão governamental, administrativo.
99	Nisso você tem prédios, servidores, orçamento, equipes administrativas, etc. Ele é
100	um órgão do governo que deve funcionar como outros órgãos do governo
101	Segundo, ele é uma arena política, ou seja, é o espaço onde sociedade organiza
102	sua disputa. Você pode dizer que um movimento social seja mais ativo, mas isto
103	não tira absolutamente a questão de que o legislativo é, por definição, a arena
104	política, onde se faz a política legítima. Terceiro, o legislativo é uma instituição, é
105	a instituição que garante a democracia. O Estado se constituiu via legislativo. Onde
106	está a Constituição? No legislativo. Ele é a segurança do regime. Esta discussão deve
107	ser separada da arena política. Claro que estas coisas são integradas, mas eu preciso
108	pensar que algumas coisas são da instituição, outras são da arena política e outras da
109	administração. Se você atravessa tudo isso não funciona bem. O que acontece com as
110	escolas do legislativo? Elas funcionam nas três instâncias do legislativo, agora ela

111 deve saber quando ela está atuando na arena política, quando está na administração.
112 Quando ela atua na formação dos agentes políticos, dos agentes partidários, ela está
113 atuando na arena política. A escola devia dialogar com as fundações de formação
114 dentro dos partidos. Quando a escola organiza uma reunião ela está ajudando a arena
115 política. Algumas escolas, por exemplo, cuidam das audiências públicas, isto é pura
116 arena política e isto a escola pode trazer. O que ocorre é que nós confundimos. No
117 exterior isto é mais claro porque é mais separado.

118
119 **Daí o que acontece é que a ideia de modernização na Câmara é pensada sob o**
120 **ponto de vista da gestão e só, o que é ruim, porque talvez seja o aspecto sob o**
121 **qual se precise pensar menos,** porque daí se podia pensar em fazer como a ENAP e
122 seria suficiente, porque a ENAP é justamente para se pensar esta questão da gestão, do
123 técnico, mas no caso das escolas do legislativo, as outras demandas tinham de ser
124 pensadas e incorporadas nas escolas. A função primeira do legislativo é justamente a
125 democracia, garantir o funcionamento democrático do Estado,, tudo o mais vem
126 depois, você faz leis e vigia o executivo para que a democracia funcione. As escolas
127 devem acompanhar isso. **Primeiro pensar a questão da democracia, depois o**
128 **restante, mas esta compreensão ainda não está sólida nas escolas, o centro ainda**
129 **é a gestão.**

130
131 **A ideia do programa de pós-graduação no CEFOR foi profissionalizar os**
132 **servidores.** Quando eu cheguei na Câmara, minha ideia não era ficar na Câmara, por
133 uma questão pessoal. Então quando eu cheguei não sabia o que era o CEFOR, mas me
134 mandaram pra o CEFOR, e ai, o diretor me falou pra começar olhando o que o
135 CEFOR fazia e que apresentasse propostas para melhoria. Eu olhei por duas semanas
136 e fiz três propostas: A primeira foi que a pós fosse assumida pelos servidores da casa,
137 não precisava de entidades externas; a segunda foi uma escola de cidadania e a
138 terceira foi na parte de redação legislativa, qualidade de texto e tal. Destas três, a pós-
139 graduação foi assumida como plausível, e trabalhei para o credenciamento do MEC e
140 a oferta de cursos com servidores da casa. Eu vejo esta ideia dos servidores da casa
141 como professores como algo positivo, pois o conhecimento sobre legislativo não é
142 pensado fora do legislativo. **O que se pensa na academia sobre o legislativo**
143 **raramente atende as necessidades de funcionamento interno do legislativo.** O que
144 não deve acontecer é se fechar somente nos servidores como professores. Quando
145 pensamos o mestrado era pra ser também com professores de outras casas legislativas
146 e ter uma bolsa para professores visitantes permanentes, de modo que teríamos
147 sempre professores externos oxigenando, mas o corpo central tem que ser da casa.

148
149 **O contraponto na Câmara não é diretamente entre o antigo e o moderno, mas**
150 **muito mais entre o político e o técnico,** entendeu? Ai você tem a entrada daqueles
151 que vem pelo concurso e que se apresentam como moderno, mas não no sentido de
152 práticas, eu sou moderno porque eu sou técnico, você é político então é antigo. Então
153 **a escola vai cancelar a característica técnica. O pessoal da direção atua como se**
154 **fossem gerentes de uma empresa, não porque sejam modernos, mas porque**
155 **querem se contrapor a uma casa política onde o político é uma ameaça**
156 **permanente.** Eles querem mostrar que são técnicos, ou seja, não são apadrinhados
157 para estar no cargo que estão, que são competentes. Estes técnicos fazem política

158	juntos, não tenho dúvida, mas no discurso não fazem, e isso tem um efeito colateral
159	ruim, que é o desprezo pela política dentro da própria instituição . Como eles
160	construíram esta contraposição entre eu sou técnico, tenho mérito e você é político
161	clientelista, então a política ficou como algo ruim. O que me preocupa é esta parte
162	interna, porque até dizer que quem está fora não tem formação política, tudo bem, mas
163	quem está na casa precisava desenvolver este olhar. Quando a própria pessoa que
164	trabalha lá não compreende o legislativo, fica difícil, e esta deveria ser a primeira
165	função da escola.
166	
167	Na área administrativa, as escolas do legislativo são escolas de governo, mas elas
168	não deveriam ser só escolas de governo , daí o desenvolvimento das outras
169	dimensões, que permitem a escola ampliar a discussão da democracia. Não se trata só
170	de ampliar a participação da sociedade, a questão é maior. Não adianta tentar ampliar
171	a participação porque diz que o político representa mal, ora, vota em outro, votou mal,
172	e isso veio ter um reflexo. A sociedade ainda não assimilou a democracia e nem suas
173	instituições.
174	
175	
176	

C1 – Paulo Viegas (Diretor de Pós-Graduação ILB) e Fábio Renato (Chefe do Serviço de Pesquisa do ILB)	
Linha	Narrativa
1	Bom, eu sou Paulo Roberto Alonso Viegas, trabalho aqui como funcionário há 19
2	anos, eu antes trabalhei em bancos privados e no BNDES também. Tive uma
3	passagem pelo mestrado em planejamento e fui, por um período curto, coordenador
4	em finanças e orçamento da AGU. Depois disso que eu fui pro BNDES e fiquei 11
5	anos. Aqui dentro eu sou consultor legislativo nas áreas de orçamento, fui assessor da
6	presidência do Senado. Fui diretor de administração e finanças do Interlegis, depois
7	fui diretor financeiro do Senado e depois eu assumi aqui a diretoria acadêmica de
8	educação superior do ILB. Sou engenheiro de produção e me graduei em direito
9	também, com mestrado em economia e uma pós[-graduação] em administração. Em
10	paralelo desenvolvi uma carreira como docente em universidade, o que me ajudou
11	muito a estar aqui, a desenvolver o trabalho, o aprofundamento do papel do ILB
12	dentro da casa, e do legislativo a nível de Brasil, pois, através do Interlegis a gente
13	gera conteúdo que é passado para as Assembleias Legislativas e para as Câmaras.
14	Então acho que este é um papel de destaque dos nossos quadros aqui do ILB,
15	capacidade e capilaridade que tem na disseminação do conhecimento do
16	legislativo.
17	
18	Eu sou Fábio Renato, sou analista legislativo do Senado Federal, estou aqui há quase
19	cinco anos, estou aqui na minha área de formação em administração, eu sou bacharel
20	em Relações Públicas e sou bacharel em Administração, sou mestre em
21	Administração, área de concentração organizações, eu passei aqui por três áreas
22	distintas nestes cinco anos, trabalhei como chefe nas áreas de planejamento e controle

23 de contratações, chefe de marketing do Senado e hoje eu sou chefe da área de fomento
24 à pesquisa e extensão aqui dentro do ILB, propriamente dentro do ILB eu tenho um
25 ano de ILB apenas.

26
27 Nós tínhamos três setores, áreas da casa, que mexiam com educação. **Isto em um**
28 **processo político e histórico acabaram por se criar três estruturas, de 1996 para**
29 **1997, foi um momento de modernização do legislativo**, literalmente, porque o que
30 aconteceu neste período? Se criou os veículos de comunicação, a rede de
31 comunicação do Senado, se criou o ILB, além do ILB como Instituto do Legislativo
32 Brasileiro, se criou mais áreas de comunicação, que é o Programa Interlegis, de
33 integração e modernização do legislativo, financiado pelo BID, e a UNILEGIS, **três**
34 **áreas de educação, sendo que elas eram independentes. O ILB propriamente era**
35 **para ser uma área de treinamento dentro do Senado**, tanto treinamento interno
36 quanto externo, **a UNILEGIS para ser uma Universidade Corporativa, focada em**
37 **cursos de educação superior**, de mais alto nível, e **o programa Interlegis voltado**
38 **para a Câmara de Vereadores e Assembleia Legislativa**, ou seja, era um programa
39 financiado pelo BID para, **inicialmente a questão de informatização das casas, e**
40 **depois virou um programa de modernização com transferência também de**
41 **tecnologia e de saberes**, né? Em algumas áreas, **estas estruturas acabavam sendo**
42 **um pouco sobrepostas**. Você tinha, por exemplo, uma área de ensino a distância no
43 Interlegis e aqui também, então **havia um pouco de atividade repetida**, sem
44 necessidade. Em 2013, pelo ato 3 de 2013, foi feita a unificação destas três estruturas
45 ficando embaixo do ILB inclusive a UNILEGIS tinha uma estrutura pequena, mas o
46 Interlegis tinha uma estrutura maior que a do ILB, mas **o ILB acabou assumindo**
47 **tudo**, acabou ficando tudo sobre o guarda-chuva do ILB, cuja base anterior já era
48 neste prédio. Com a mudança de 2013 a diretoria fica no outro prédio e o ensino
49 presencial fica neste prédio, com quatro salas e um auditório, mais fácil. **Houve um**
50 **processo de enxugamento da estrutura, nós perdemos muitos funcionários,**
51 **mesmo com a fusão houve um enxugamento muito grande**, sobretudo de terceiros,
52 onde éramos baseados muito em terceirização, não sei precisar quanto do total, mas
53 perdemos pessoas nas três áreas. **Houve uma economia e redução de partes de**
54 **algumas atividades, com a expansão de outras**. Nesta aqui houve expansão, saímos
55 do zero no ano passado. A gente tinha um curso conveniado com a Universidade
56 Federal do Mato Grosso do Sul, e **agora a gente tem credenciamento para dar**
57 **curso sem estar credenciado a nenhuma universidade**, talvez uma das únicas
58 escolas de governo que tenha esta prerrogativa hoje. Que esteja dando curso sem uma
59 faculdade dando apoio por detrás, com curso reconhecido pelo MEC.

60
61 Nós tínhamos ILB, Interlegis, UNILEGIS, com a mudança de 2013, Interlegis, que é
62 um programa, passa a integrar a estrutura do ILB e a UNILEGIS também, mas no
63 caso da UNILEGIS, ela virou a Coordenação de Ensino Superior onde nós estamos
64 hoje. Esta área ganhou vida autônoma com o credenciamento junto ao MEC em
65 fevereiro de 2013. Este credenciamento nos permite ofertar cursos de pós-graduação
66 *lato sensu* presencial. Hoje nós estamos com quatro cursos. Este processo está desde
67 2008, e ele só foi autorizado em 2010. Outras escolas de governo tinham o
68 credenciamento para a oferta deste tipo de curso, ou também *stricto sensu*. Hoje
69 somente nós, e a Academia Brasileira de Polícia temos credenciamento junto ao MEC

70	para a oferta deste tipo de curso enquanto escola de governo. Antes, com a
71	UNILEGIS, nós tínhamos que contratar as universidades conveniadas, para que
72	ela nos ofertasse o curso , e saía muito mais caro, hoje nós ofertamos os cursos sem
73	a necessidade de nenhuma outra instituição. Existem vantagens e desvantagens. A
74	questão do curso é uma vantagem. A desvantagem é que as universidades têm
75	processos internos mais consolidados, e agente está criando tudo do zero.
76	
77	Em sua grande maioria são profissionais da Casa que ministram os cursos. Existe
78	o ato 10 de 2011, que fala toda a política de capacitação do Senado, e o ato 13 fala da
79	estrutura. Dentro da estrutura de coordenação de ensino superior, nós ofertamos
80	quatro cursos de especialização, com foco propriamente no legislativo. Os
81	professores são selecionados internamente. No primeiro momento os processos
82	internos não eram consolidados, então os professores eram selecionados através de
83	análise curricular, e muitos destes professores já haviam dado aula na UNILEGIS.
84	Hoje nós fazemos seleção interna, a partir de edital publicado, qualquer servidor pode
85	se candidatar, internos. Tem todas as regras estabelecidas pelo MEC que precisamos
86	seguir. Sempre buscamos professores com um mínimo mestrado ou doutorado, acho
87	que grande parte dos nossos professores têm esta formação. Nós temos uma
88	professora hoje afastada, e tem uma larga experiência profissional, foi nossa
89	professora no curso de Direito Legislativo, ela foi diretora geral e secretária geral da
90	mesa, os dois principais cargos da administração da casa. Tem outras pessoas da
91	casa que têm como passar conhecimento aplicado do legislativo aos alunos,
92	principalmente os novos funcionários; a gente consegue fazer esta transferência
93	de conhecimento não com pacote pronto que vem do mercado para falar das
94	coisas aqui de dentro , mas a gente une a teoria do mercado com a prática daqui de
95	dentro e passa pros alunos desta forma. Esse seria um diferencial nosso.
96	
97	Todas as áreas de treinamento são essenciais em um processo de modernização.
98	Não existe desenvolvimento de pessoas sem uma área forte que promova isso. Porque
99	não se trata apenas de treinamento, precisamos pensar nestas pessoas engajadas em
100	processos internos de melhoria contínua dentro da instituição. Como ficou o ILB
101	hoje? Temos uma coordenação de ensino superior, uma outra coordenação de
102	educação à distância, que oferta cursos internos com monitoria, para necessidades
103	específicas, como o processo legislativo, além destes cursos, também oferta cursos
104	abertos para o público externo, e que confere certificado. No ano passado
105	completamos a marca de mais de 500 mil alunos matriculados em nossos cursos de
106	educação à distância. Além destes tipos de curso, temos turmas com monitoria, em
107	cursos de 10 a 60 horas. Além disso que eu disse dos cursos para público externo e
108	interno, também oferecemos cursos fechados para outras instituições públicas que nos
109	solicitam. Existe também uma coordenação de treinamento, que faz cursos presenciais
110	no ILB, cursos de 20 a 60 horas ofertados para os servidores internos do Senado,
111	prioritariamente, as vezes temos servidores de outras instituições. Ela também cuida
112	das autorizações para treinamentos externos e também cuida da questão do adicional
113	de especialização e das licenças para capacitação, conforme a lei 8.112, que permite
114	três meses de liberação para capacitação a cada cinco anos. Outra coisa interessante
115	neste processo de modernização é que foi criada uma matriz de correlação dos
116	cargos pelas formações dentro do Senado. Quem vai estudar engenharia elétrica,

117 por exemplo, vai ser engenheiro elétrico, vamos fomentar formação neste sentido.
118 Contudo, outras formações são mais genéricas, como administração, que é algo que
119 permeia todas as outras áreas. Um servidor pode tirar três meses de licença para fazer
120 um curso de gestão e vai usar este conhecimento em qualquer área, do mesmo modo
121 direito, por causa do processo legislativo, economia eventualmente.

122

123 **Com a junção do programa Interlegis-ILB, a Coordenação de Formação passou**
124 **a cuidar de oficinas realizadas nos Estados.** Hoje ela é a área de comunicação do
125 ILB. Antes da junção o ILB tinha uma área de comunicação e o Interlegis tinha outra,
126 com a junção se criou apenas uma área de comunicação, que cuida de questões de
127 internet, de relações públicas, cerimonial, eventos educacionais, estas dimensões.
128 Temos a coordenação de fomento ao planejamento que é uma área específica que
129 cuida do planejamento das ações educativas para as Assembleias e Câmaras de
130 vereadores. **A área de informática não apenas dá o suporte para o ILB, mas dá**
131 **suporte para as Câmaras de vereadores,** principalmente para aquelas Câmaras que
132 não tem condições, então o programa Interlegis dava este apoio. Esta área de
133 tecnologia criou os sistemas e um portal modelo para que se pudesse prestar
134 informações à população. O Senado oferta o domínio .leg para hospedar as páginas
135 das Câmaras que desejarem, então é uma área estratégica na área tecnológica. E foi
136 esta área que desenvolveu e faz a manutenção na nossa plataforma que está sobre a
137 base *moodle*.

138

139 Hoje **o ILB é um órgão supervisionado pela diretoria geral.** Ele é uma escola de
140 governo que tem, até certo ponto, **alguma autonomia, mas ele, para fazer os**
141 **pagamentos precisa passar pelo crivo do diretor geral.** E **algumas questões**
142 **também se submetem ao primeiro secretário que é um Senador.** Que hoje é o
143 Senador Flecha. O Interlegis está com o primeiro secretário. **A última alteração da**
144 **mesa diretora provocou uma mudança drástica. Acho que as áreas**
145 **administrativas devem responder à dinâmica institucional,** é para isso que nós
146 servimos. Em termos de modernização, muita coisa correu no âmbito do Interlegis,
147 aqui, tínhamos uma gestão mais frágil. **Hoje eu olho que se está levando com maior**
148 **grau de profissionalização o tratamento que é dado para a profissionalização**
149 **dentro do Senado, e isso é feito pela equipe de servidores estabelecida.** Temos
150 pessoas aqui que não devem nada para qualquer executivo da área privada. **Nos**
151 **últimos anos estamos nos profissionalizando para atender da melhor forma o**
152 **Senado e os alunos nossos,** que, em essência são servidores do Senado, e esta
153 mudança está acontecendo. Mas **óbvio que sempre há o descasamento entre a visão**
154 **da administração e a visão política.** Não há, normalmente, o casamento perfeito
155 entre isso. **Raros são os momentos em que este casamento ocorre.** Claro que como
156 administrativo agente quer fazer sempre mais, mas **agente se submete a visão**
157 **política que, muitas vezes, em função da escassez de recurso, a casa acaba tendo**
158 **uma visão mais macro e alguns recursos acabam sendo tirados da gente para**
159 **atender o que é prioritário em outra área.** A gente sempre tenta fazer o melhor, mas
160 nem sempre têm os recursos suficientes. Isto não é um caso específico nosso, ocorre
161 com todas as Escolas de Governo, **tem que atender as prioridades de momento,**
162 **política, né?** O que eu vejo é uma grande evolução da parte de gestão da escola no
163 trato com a forma como agente ta canalizando informação mais essencial para o bom

164	funcionamento da Casa. Sob este escopo da minha análise eu acho que agente tá
165	ganhando com isso e o Senado tá ganhando com isso na medida que você tem
166	formação passada com mais objetividade para as finalidades que a sociedade
167	espera que a Casa desempenhe. A gente tem uma organização melhor do que vai ser
168	feito. Um planejamento estratégico que vai influenciar a disseminação mais eficiente e
169	eficaz da informação dentro da Casa, e a medida que a informação chega melhor,
170	temos uma das faces da modernização.
171	
172	Ainda é cedo para pensar se conseguimos que nossos alunos produzam mudanças na
173	organização, mas já temos colegas assumindo cargos na Casa e que passaram por
174	treinamento no ILB. Algumas coisas interessantes que podemos citar como processo
175	de modernização. Eu tenho como um marco de referência 2012 pra cá. O que teve
176	de diferente? A criação do programa de desenvolvimento gerencial, que criou na
177	Casa um programa gerencial em parceria com a Câmara, com o CEFOR e que ajuda
178	bastante a formação de lideranças em um processo sistemático. Em 2012 ocorreu a
179	implantação do sistema Capacita para entender as demandas de capacitação dentro da
180	Casa. Dai nós criamos o primeiro plano de capacitação no Senado Federal,
181	planejamento de uma maneira global. A modernização da estrutura, no meu ver, fazia
182	todo o sentido, não há necessidade nenhuma de se ter duplicidade na estrutura, isto é
183	desperdício de dinheiro público, e isto foi um ganho daqui. Com os cortes de gastos
184	você se obriga a pensar estrategicamente, que tipo de capacitações vamos ofertar?
185	Precisamos trabalhar a questão da qualidade dos nossos gastos. Acredito que a
186	economia contribua para isso.
187	
188	Alguns alunos passam pelo curso e querem fazer pesquisas. Os alunos dos cursos de
189	especialização já estão produzindo pesquisas sobre a própria Casa. Estamos apostando
190	que estas pesquisas vão gerar uma base técnica que nós vamos poder apresentar e
191	tomar decisões lá na frente, e isso será bom para a Casa. Nós estamos em um
192	processo de mudar a cultura, estas pesquisas ainda estão em desenvolvimento. A
193	partir dos primeiros trabalhos finalizados vamos conseguir saber melhor os impactos
194	na Casa, mas apostamos que isso vai ocorrer. Com relação aos cursos ofertamos,
195	recebemos <i>feedback</i> positivo dos chefes. Hoje nós não temos avaliação de impacto
196	das capacitações, mas é um caminho a percorrer.
197	
198	
199	A gente aposta que formando pessoas que conheçam e atuem comprometidas com o
200	trabalho e com o serviço público, que agente consiga resultados. Nossa área é uma
201	quebra de paradigmas, pois estamos deixando de treinar pessoas para inovar, sair
202	da caixa, estamos ensinando as pessoas a pensarem, a trabalharem de outra
203	maneira. Por mais que estejamos sob uma estrutura burocrática, nós estamos em
204	uma instituição política, e por ser política é polêmica, tem seus altos e baixos em
205	termos de imagem social. Hoje nosso desafio é desenvolver as pessoas para que elas
206	contribuam para instituição, tomem decisões dentro do que se espera delas,
207	independente do formato burocrático, independente da estrutura, estes são aspectos
208	chave para a mudança.
209	
210	Há cursos que não alcançam o assessor. No final do ano passado ocorreu a mudança
211	do Ato 10 de 2012, que permite que o servidor comissionado e os efetivos, esses

212	<p>servidores têm oportunidades iguais nos processos seletivos de nossos cursos de especialização. Nestes casos é muito difícil agente conseguir mensurar o resultado com os assessores, depende muito da permanência deste profissional dentro da instituição. E, obviamente, quando o Senador ou chefe de gabinete indica alguém para fazer o curso, a gente pede que indique alguém que realmente vai contribuir para aquela realidade, a realidade da atuação do parlamentar, este é o ponto. Não tem nenhuma restrição legal para participação. O parlamentar indica. Estamos tentando criar algumas regras para não treinarmos pessoas no final do mandato de um Senador, por exemplo, a gente tem que pensar nisso. Estamos tomando cuidados para que não vamos investir em alguém que não vai ficar. A gente preza muito pelo comprometimento dos participantes, pois temos cursos de alta qualidade, a gente preza muito isso.</p> <p>Hoje ocorre uma troca entre as escolas, no âmbito da ABEL, o ILB é uma referência importante. No caso das Escolas de Governo, nós estamos buscando <i>benchmark</i> do que as outras escolas estão fazendo, enquanto buscamos ser referência no mercado, dentro das nossas limitações de orçamento. Não somos referência ainda, mas estamos buscando ser. Agente tem um perfil mais próximo com o CEFOR e o TCU. Cada escola tem seu <i>core business</i> e seus diferenciais competitivos. Eu tenho aqui um expertise de legislativo que, talvez, só quem tenha seja a Câmara dos Deputados, o TCU tem uma expertise em fiscalização de obras que talvez só quem tenha seja a CGU. A ESAF tem uma competência em tributação que é dela, ninguém vai superar isso. A ENAP tem outros atributos que só ela vai ter no mercado. Então a gente tem que tentar buscar estas sinergias entre as escolas de modo a racionalizar os recursos do Governo como um todo, mas as escolas têm muitas peculiaridades. A gente ainda está conhecendo as escolas. Hoje nosso escopo de atuação interno é mais garantido, agora nossas relações externas, pelo Interlegis, em relação às Câmaras e Assembleias ainda é uma incógnita para nós, pois é uma decisão política. A gente não tem clareza do que vai ser programa Interlegis daqui há dois ou três anos. Mas agente não sabe, depende da orientação política. Nos cabe fazer o melhor dentro da orientação passada.</p>
213	
214	
215	
216	
217	
218	
219	
220	
221	
222	
223	
224	
225	
226	
227	
228	
229	
230	
231	
232	
233	
234	
235	
236	
237	
238	
239	
240	
241	
242	
243	
244	
245	
246	

C2 – Florian Madruga – Ex Diretor do ILB	
Linha	Narrativa
1	Muito bem, eu sou Florian Madruga, sou servidor do Senado Federal há 41 anos, e durante estas quatro décadas que eu trabalho no Senado, eu tive atividades em várias áreas a começar pela gráfica do Senado. Eu ingressei no Senado através da gráfica e hoje estou aqui de volta, dirigindo. Fui diretor do Instituto do Legislativo Brasileiro, que é a escola do legislativo do Senado, fui chefe de gabinete da presidência do Senado Federal.
2	
3	
4	
5	
6	
7	A minha ida pra o ILB se deu em 2001, fui por designação do presidente do Senado,
8	

9	ele queria que o ILB voltasse a ser o órgão idealizado pelo presidente José
10	Sarney, que criou o ILB em 1997. O ILB foi criado com este nome para ser a
11	escola do poder legislativo brasileiro, a ideia inicial era que o ILB produzisse
12	cursos presenciais e à distância para os servidores do Senado, da Câmara dos
13	Deputados, das Assembleias e das Câmaras municipais, esta é a ideia original que
14	gerou o ILB. Inclusive, na sua criação se trabalhou com o modelo de ensino presencial
15	e a distância. No decorrer do tempo não aconteceu isso de ser a única escola do
16	legislativo , pois a Câmara criou sua própria escola, o Tribunal de Contas também
17	criou e o ILB ficou restrito ao Senado , com alguns programas de cursos à distância,
18	disponíveis para as Casas legislativas. Mas eu cheguei no ILB em 2001 com essa
19	missão e fiquei à frente do Instituto até 2007. O ILB teve um grande crescimento neste
20	período, tanto dentro do Senado, mas também voltado para outras casas. Em 2003 fui
21	procurado pelo Alaôr, que era o gerente da escola do legislativo de Minas Gerais e me
22	trouxe uma informação de que existia no Brasil somente quatro escolas do legislativo:
23	a de Minas Gerais, depois Pernambuco, Santa Catarina... A escola do legislativo existe
24	porque a Constituição de 88 exige, no artigo 39º que ela exista. O intuito era
25	profissionalizar a administração pública em um processo de capacitar e reciclar
26	os servidores da administração pública . Foi daí desta conversa que surgiu a ideia de
27	criarmos uma entidade que pudesse congrega as escolas do legislativo no Brasil, e
28	estimular a criação destas escolas nas casas legislativas e tribunais de contas, e
29	principalmente, que esta entidade fosse agregadora destas escolas, promovendo
30	encontros e estimulando a realização de eventos nos Estados e municípios , e foi
31	em maio de 2003 que nós conseguimos ter a criação desta entidade chamada ABEL.
32	Foi aqui na sede do ILB, que nós criamos com 20 representantes de escolas que
33	atenderam nosso chamado, fez agora 11 anos de criação. E começamos a viajar pelo
34	país, nos apresentando primeiramente às Assembleias e fazendo a proposta de criação
35	das escolas, como modelos do projeto de criação, de regimento interno e do
36	projeto político-pedagógico das escolas . Conseguimos em 3 anos que todas as
37	Assembleias legislativas tivessem suas escolas criadas. A partir de maio de 2003
38	passamos a criar também os encontros, são dois encontros anuais que a ABEL
39	promove. Começamos a ver as escolas desenvolvendo programas, cursos,
40	intercâmbios. Olhamos depois das Assembleias para os Tribunais de Contas, hoje
41	apenas cinco tribunais não têm escolas. E paralelamente começamos a chegar nas
42	Câmaras Municipais, hoje 9 Câmaras de capitais possuem escolas criadas, e mais de
43	50 no interior, principalmente Minas e São Paulo, mas temos em vários Estados. As
44	escolas foram criadas como escolas de governo, para atender aos servidores, mas
45	por demanda dos próprios diretores das escolas, eles acharam que a escola não
46	era só para dentro da Casa legislativa, voltaram também para públicos externos ,
47	como alunos e professores, as escolas passaram a trabalhar junto à sociedade, é o que
48	chamamos de educação para a cidadania, envolvendo os segmentos da sociedade.
49	
50	A ABEL está consolidada, e nós temos sido procurados por várias Câmaras querendo
51	criar suas escolas, e as escolas têm feito grandes parcerias em suas cidades,
52	interagindo com outros segmentos da sociedade. Eu acredito que é um movimento que
53	vai mudar um paradigma deste país que é o desconhecimento do que é o poder
54	legislativo. A grande maioria da nossa população não tem consciência de qual é a
55	missão do poder legislativo , em qualquer esfera, e as escolas têm feito este papel ,

56	de mostrar para a população qual a finalidade do poder legislativo. É preciso
57	mostrar que existe este poder e que é o poder onde o cidadão tem influência maior, é
58	uma ação mais direta para ele participar, das seções, dos cursos das escolas, este papel
59	das escolas é muito importante.
60	
61	Não tenho a menor dúvida que as escolas são parte do processo de modernização das
62	Casas legislativas. Você não moderniza absolutamente uma instituição se não for
63	pela educação, e não adianta você... Não pode imaginar que haja modernização se
64	não for pela educação. A educação é mais importante que a saúde, porque o ser
65	humano educado se previne de uma série de doenças, o indivíduo educado não vai ter
66	uma série de doenças, e se previne da pior das doenças que é a ignorância. Então a
67	modernização depende das escolas, pois é nas escolas que os servidores são
68	treinados, capacitados, não tem outro setor que faça isso. Não dá para conceber
69	uma instituição que não esteja permanentemente cuidando da capacitação de seus
70	servidores.
71	
72	O ILB oferece hoje quatro cursos de pós-graduação certificados pelo próprio ILB, ora,
73	uma instituição com quatro cursos de pós-graduação, ela está investindo na
74	profissionalização do seu servidor e há um interesse grande dos servidores de
75	participar destes cursos, até em relação à preocupação de ter servidores
76	qualificados, algo que o Senado, os parlamentares exigem. A UNILEGIS foi
77	pensada como uma universidade corporativa, que prepara o funcionário para se
78	especializar dentro da própria organização. E temos a universidade especializada. A
79	UNILEGIS é a única universidade do Brasil especializada no legislativo, no
80	parlamento, ela não recebe só servidores do poder legislativo. Qualquer cidadão que
81	se interessar tem acesso a este curso. Com este intuito que o Senado criou esta
82	universidade. Hoje mais escolas pelo Brasil estão oferecendo cursos de pós-
83	graduação, para além da capacitação, cuidando da formação acadêmica de seus
84	servidores.
85	
86	Nestas quatro décadas que eu trabalho na Casa legislativa, eu observo que,
87	obviamente as decisões são sempre políticas, mas as decisões políticas são tão
88	bem colocadas que ela não despreza a parte técnica, pelo contrário, ela se apoia
89	na parte técnica para tomar suas decisões políticas, então não há conflito, pelo
90	contrário, o que eu observo são os parlamentares estimulando os servidores para
91	que eles participem dos cursos do ILB, por quê? Porque hoje o parlamentar tem a
92	consciência que se ele tiver o corpo técnico bem preparado, vai facilitar muito a
93	atividade dele no dia-a-dia, vai melhorar a qualidade de sua produção
94	parlamentar. Ele vai ter projetos melhor elaborados e vai dar parecer mais
95	consistente e tomar decisões mais voltadas aos anseios da sociedade, pois ele tem uma
96	retaguarda com servidores bem preparados. É visível a diferença de um gabinete
97	com pessoal bem preparado daquele que, por alguma razão, não tenha dado
98	atenção à formação do seu pessoal. Então no Senado não há este conflito técnico e
99	político não, todos tem direito à capacitação, servidores efetivos e comissionados.
100	
101	O Interlegis foi criado como um programa de modernização, parceria do Senado com
102	o BID, no sentido de que durante quatro anos ele se voltasse para a modernização das

103	Casas no sentido de que o Senado ia prover tecnologias de modernização para as
104	Casas legislativas. Por exemplo, hoje estamos interligados por um sistema de
105	videoconferência, em cada Assembleia temos o sistema de videoconferência,
106	mandamos para cada Câmara uma impressora e um computador, com esta rede, o
107	legislativo do Brasil fica ligado ao Senado Federal, com partilha de leis, informações,
108	mas em quatro anos, talvez pela extensão do território e as dificuldades das Câmaras,
109	o projeto não conseguiu seu objetivo de chegar em todas as Câmaras, e o projeto foi
110	prorrogado. Daí, neste meio tempo, o Senado resolve transformar o programa em uma
111	secretaria especial permanente. Mas, conforme mudam as administrações, o programa
112	foi ganhando outro contorno, com a questão da capacitação por exemplo. Já se tinha a
113	ideia de que o ILB e o Interlegis tinham um mesmo objetivo: capacitação, então em
114	uma reforma administrativa, houve a fusão e ficou ILB/Interlegis. Hoje são cursos do
115	ILB à distância, para às Câmaras e Assembleias.
116	
117	Normalmente as escolas do legislativo têm uma estrutura que não é rígida, algumas
118	tem certa autonomia dentro das Casas. Autonomia dada pela mesa diretora. Outras
119	têm, na estrutura organizacional a figura de um presidente que é um parlamentar
120	escolhido pela mesa diretora. Quando não há a figura do presidente a escola é ligada
121	diretamente à mesa diretora. Normalmente as escolas, com o projeto político-
122	pedagógico, um projeto de longo alcance, o que eu percebo é que, mesmo com as
123	mudanças da mesa diretora, a escola continua funcionando por causa do projeto
124	político-pedagógico. Onde existe escola criada, a Casa legislativa passa a ter
125	muito mais receptividade por parte dos cidadãos e dos servidores. De modo geral,
126	as escolas são apoiadas pela direção política.
127	
128	