



ESCOLAS DO LEGISLATIVO E A EDUCAÇÃO PARA A DEMOCRACIA

SCHOOLS OF LEGISLATIVE POWER AND THE EDUCATION FOR DEMOCRACY

Vânia Nunes de Carvalho*

Resumo: Analisa como as Escolas do Legislativo, que têm a finalidade precípua de formar, treinar e capacitar os profissionais que atuam nas Casas Legislativas, passaram a ter função difusora da educação política. Através de pesquisa bibliográfica e documental, desenha-se um modelo de Escola Legislativa possível, usando como referência o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (Cefor). Observou-se que tais instituições desenvolvem programas e atividades que objetivam aumentar o conhecimento político do cidadão como forma de aperfeiçoar o sistema representativo. Conclui-se que o fortalecimento do Poder Legislativo, a melhoria da sua imagem institucional, a manutenção da democracia e o aumento da participação popular nestes processos são consequências possíveis do funcionamento das Escolas do Legislativo.

Palavras-chave: Cidadania; Democracia; Escola do Legislativo; Educação Política; Poder Legislativo.

Abstract: This article analyzes how the Schools of the Legislative Power, that are primarily designed to form, train and enable professionals who work in the Legislative Houses, have gained in institutional perspective, diffusion function political education. For this, developing programs and activities that aim to increase political knowledge of citizens in order to improve the representative system. Through readings of academic papers, draw up a model of the Legislative School possible, using as reference the Training Centre, Training and Enhancement of the Chamber of Deputies (Cefor). The strength of the Legislative Power, improving its corporate image, the maintenance of democracy and increased popular participation in these processes are possible consequences.

*Vânia Nunes de Carvalho, Mestre Profissional em Poder Legislativo, pelo Centro de Formação da Câmara dos Deputados, Pós-graduada em Docência do Ensino Superior pela Universidade Gama Filho, Graduada em Direito pela Universidade Católica de Brasília. É Assessora Técnica da Câmara dos Deputados na Liderança do Partido da República/PR. É associada ao escritório Carvalho e Silva Advogados Associados, Assessoria e Consultoria, em Brasília. (vancarvalho@hotmail.com)

Keywords: Citizenship, Democracy, School of the Legislature; Education Policy; Legislature.

1 Introdução

O presente artigo visa mostrar que o Poder Legislativo, por meio das Escolas do Legislativo, ao proporcionar o aperfeiçoamento e a expertise aos seus servidores com eficiência e excelência próprios, passa a acumular a tarefa de transmitir conhecimento e ensinar cidadania por meio de cursos, programas, ações e atividades por elas desenvolvidas. Estas, relacionadas à educação política para a cidadania, no âmbito institucional e fora dele, podem funcionar como um instrumento de fortalecimento do Poder Legislativo.

O artigo está dividido em três tópicos. No primeiro, são realizados estudos cronológico e histórico sobre as Escolas do Legislativo no Brasil e um levantamento no qual é apresentado um quadro quantitativo das unidades por estado, nas diferentes esferas - federal, estadual e municipal. No segundo tópico, o artigo apresenta a base doutrinária e científica que permite uma análise epistemológica sobre a formação das Escolas do Legislativo e que as legitimam como instituição-parte do parlamento para, em seguida, apresentar o dilema do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados - Cefor, entre sua identificação como Escola do Legislativo ou escola de governo.

No terceiro tópico, reflexões acerca do educar e do ensinar e a apresentação de alguns programas desenvolvidos pela Câmara dos Deputados através da sua Escola do Legislativo, o Cefor, e de outros setores alinhados com o pensamento de educar e ensinar para a cidadania, como contribuição para a manutenção da democracia e do chamado estado democrático de direito. Em Ciência Política, reconhece-se como um dos pressupostos do Estado Democrático de Direito a existência de três poderes independentes e harmônicos (MONTESQUIEU, 2005), quais sejam: o Poder Legislativo, o Poder Judiciário e o Poder Executivo. Assim, a proposta da separação dos poderes, além de ter por finalidade aumentar a eficiência do Estado, objetiva também proteger e garantir a liberdade individual, a cidadania de cada membro da sociedade.

Na relação entre a sociedade e o Estado, é o Poder Legislativo que representa a sociedade perante o Estado. Sem entrar no mérito a despeito das fraquezas e vicissitudes desse Poder, é através das Escolas do Legislativo, em níveis municipal, estadual ou federal, que emerge esta nova prática educativa e acontece a promoção da educação para a democracia, não apenas pela legitimidade mas também e, sobretudo, pela necessidade de fazê-lo (COSSON, 2008). Ao ofertar conhecimento e valores sobre cidadania, democracia, e fazer o cidadão entender e conhecer o legislativo, como ele funciona e o seu papel, está se fortalecendo a sociedade perante o Estado e suas instituições e não o contrário (BENEVIDES, 1996).

2 As Escolas do Legislativo no tempo e no espaço

A primeira Escola do Legislativo foi instalada pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais em 1993. A partir de então o número tem se multiplicado ano a ano, e atualmente, a Associação Brasileira de Escolas do Legislativo e de Contas - ABEL, registra um total de 124 unidades (com denominações variantes entre escola, instituto e centro) compostas por 27 Escolas de Assembleias Legislativas, 66 Escolas de Câmaras Municipais, 28 Escolas de Tribunais de Contas, 01 Escola Legislativa da Câmara Legislativa do Distrito Federal, 01 Escolas do Senado Federal e 01 Escola da Câmara dos Deputados (ver quadro na página 5).

A justificativa para a existência dessas escolas seria a tarefa institucional de formar, treinar e aperfeiçoar seus funcionários e servidores para diferentes setores administrativos e legislativos de suas Casas, tarefa consequente da edição da Emenda Constitucional n.º 19, de 04 de junho de 1998, que alterou o artigo 39 da Constituição Federal, em seu § 2º, que prevê a criação das escolas de governo, entendidas assim as escolas legislativas.

As reformas administrativas no Brasil tiveram suas etapas nas décadas de 1930 e de 1990, sendo alternadas entre os modelos burocrático e gerencial¹ e, por fim, ganhando os contornos iniciais do que se chama de modelo societal (PAULA, 2011). E, dependendo do país, cada um tem o seu objetivo próprio, mas algo que é comum a todos é sua conservação (MONTESQUIEU, 2005, p.163-195). No caso brasileiro, existe a hibridez na formatação de seu modelo misturando-se os modelos burocrático e gerencial com uma vertente societal.

Em 1988, foi promulgada a Constituição Federal, que tornou exigível o concurso público para o ingresso em cargo público. Pela introdução do princípio da eficiência, dentre outros, fez-se necessário trabalhar a capacitação daqueles que já estavam nos quadros. A edição da Emenda Constitucional n.º 19, de 04 de junho de 1998, alterou as regras constitucionais relacionadas aos seus agentes públicos, aos procedimentos administrativos e aos servidores públicos. A CF, no § 2º do art. 39, prevê a criação das escolas de governo, e por extensão as escolas legislativas:

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes. § 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará: I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira; II - os requisitos para a investidura; III - as peculiaridades dos cargos. § 2º A União, os Estados e o Distrito Federal

¹ Os modelos de gestão pública aplicados no Brasil se sucedem de forma a um tentar aprimorar o anterior e são classificados em patrimonialista, burocrático e gerencialista. O modelo patrimonialista é oriundo dos Estados absolutistas europeus do século XVIII. O Estado é a extensão do poder do administrador público e os seus servidores eram nobres cujos títulos eram concedidos pelo governante. O modelo burocrático foi concebido para corrigir o patrimonialista, a começar pela distinção entre o patrimônio público e o privado. Tem como princípios a impessoalidade, a hierarquia funcional, a ideia de carreira pública e a profissionalização do servidor. O modelo gerencial, por sua vez, vem para suprir as deficiências do modelo burocrático e tem como características o aumento da qualidade dos serviços, a redução dos custos, a cultura do resultado e da eficiência. O modelo social busca a participação da sociedade em determinados setores públicos. De acordo com (PAULA, 2005), o Brasil está entre um modelo gerencial e social.

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, 1988)

Mas, nos últimos anos, as Escolas do Legislativo passaram também a desempenhar outro papel, o de disseminar conhecimento político, educação para a cidadania, entre outras denominações, para o público externo de forma a contribuir na manutenção da democracia (COSSON, 2008), para socorrer aqueles que, diferentemente dos críticos, são forjados pela desigualdade, os denominados crentes e ocultos² (HENRIQUE, 2010) e estabelecer uma relação social, mesmo comunitária, entre o Legislativo e a comunidade (WEBER, 2009).

Assim, as Escolas do Legislativo nasceram da necessidade de se promover conhecimentos voltados ao aprimoramento dos profissionais do Poder Legislativo nas suas três esferas - municipal, estadual/distrital e federal. Essa necessidade tornou-se latente após a aprovação da CF/1988 e de sua respectiva alteração pela Emenda 19/1998, que tornou possível a quebra da estabilidade do funcionário público, extinguiu o regime jurídico único e proporcionou normas mais rígidas para alteração da remuneração desse servidor. Por fim, introduziu regras destinadas ao aperfeiçoamento constante dos servidores. Foi neste cenário que as escolas de governo começaram a ser criadas assim como as Escolas do Legislativo.

A primeira Escola do Legislativo foi criada em 1993 pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Em seguida, houve a criação do Instituto do Legislativo Brasileiro (ILB), do Senado Federal, em 1996. Na sequência, em 1997, foi criado o Cefor. As Escolas do Legislativo da Assembleia Legislativa de Pernambuco e do Mato Grosso foram criadas em 1999. Em 2003, a criação da ABEL, como forma de ampliar e consolidar o sistema (COSSON, 2008) e a educação política da sociedade.

Criadas em quase todas as unidades da Federação, as Escolas do Legislativo totalizavam 70 unidades em 2013. Em 2014, esse número passou para 124 unidades, entre escolas, instituto e centro, ligados às Assembleias Legislativas, às Câmaras Municipais, aos Tribunais de Contas, a Câmara Legislativa do Distrito Federal, ao Senado Federal e a Câmara dos Deputados, conforme quadro geográfico-quantitativo a seguir:

² A autora faz a classificação desses dois tipos de cidadania, muitas vezes relevados pela literatura: a crente e a oculta, pela associação à baixa escolaridade e à baixa renda, pelo reforço à exclusão e pela própria invisibilidade, de acordo com pesquisa do DATA-FOLHA 2003/2008.

Quadro 1 –Escolas Legislativas por UF

	AC	AL	AP	AM	BA	CE	DF	ES	GO	MA	MT	MS	MG	PA	PB	PR	PE	PI	RJ	RN	RS	RO	RR	SC	SP	SE	TO	TOTAL	
Escola Câmara Municipal	--	--	--	1	2	2		2	--	--	--	1	24	--	1	2	1	1	1	2	1	--	1	5	18	1	--	66	
Escola Assembleia Legislativa	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	27
Escola Tribunal de Contas	1	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1	--	1	1	1	1	28	
Escola Câmara Legislativa	--	--	--	--	--	--	1	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	1	
Escola Câmara dos Deputados	--	--	--	--	--	--	1	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	1	
Escola Senado Federal	--	--	--	--	--	--	1	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	1	
Total	2	2	2	3	4	5	5	4	2	2	2	3	26	2	3	4	3	3	4	4	3	2	2	7	20	3	2	124	

Fonte: Dados conseguidos por meio de correspondência pessoal com presidente da ABEL (2014)

Institucionalmente, além do trabalho de excelência e ética na formação e treinamento de seus servidores e colaboradores, as Escolas do Legislativo refinam e aprimoram as técnicas e os procedimentos legislativos, colaboram para o processo de integração e modernização dos parlamentos brasileiros e estimula o intercâmbio educativo-cultural entre os legislativos municipais, estaduais e federais, com atividades e programas que envolvem a comunidade e o próprio legislativo (COSSON, 2008).

3 Escolas do Legislativo como instituição do Parlamento

Ainda que haja o preceito constitucional que a permita, a criação de uma Escola do Legislativo depende da aprovação de projeto de lei ou de resolução que autorize a sua criação e instalação, e reside aí a legitimidade para existir (WEBER, 2009):

Vigência legítima pode ser atribuída a uma ordem, pelos agentes em virtude da tradição, em virtude de uma crença afetiva, em virtude de uma crença racional referente a valores, em virtude de um estatuto existente (acordo entre os interessados, imposição legítima e submissão). (WEBER, 2009, p.13)

Habermas (2003), por sua vez, relaciona legitimidade com a comunicação e acredita que o procedimento democrático de legitimação das normas é próprio do processo legislativo, no sentido das discussões legislativas. Esse processo de legitimação pode e deve sair das Casas Legislativas e percorrer toda a sociedade. Montesquieu (2005), ao escrever “A liberdade política quando à sua relação com a constituição”, esclarece que cada povo costuma definir a liberdade de acordo com os seus costumes e inclinações, e depois vai delimitar o seu conceito de liberdade política, que não consiste em se fazer aquilo que quer, mas o direito de fazer tudo aquilo que as leis facultam. Nessa linha, o Poder Legislativo e suas Escolas do Legislativo seguem fazendo o que a legislação lhes permite, ainda que com limitações.

Mas paira sobre as Escolas do Legislativo o dilema sobre sua identificação ou não como escolas de governo (COSSON, 2010). Primeiro, é importante entender que a expressão ‘governo’ deve ser interpretada no âmbito das funções do Estado e não como prerrogativa do Poder Executivo. O Executivo essencialmente executa funções administrativas, mas tem a

capacidade de legislar em alguns casos, por exemplo, ao baixar Decretos e Portarias, e em outros pode julgar, como nos processos administrativos e disciplinares (MEIRELLES, 2004). O Poder Judiciário, por sua vez, tem os momentos em que administra e em que legisla, além da sua função principal, que é julgar. Entendimento igual aplica-se ao Poder Legislativo que, além da função precípua de legislar (elaborar leis) e fiscalizar, pode julgar (CPI e Conselho de Ética) e precisa administrar sua estrutura, e assim, também “governa”.

Entendido o que é a função do Estado exercida pelo Poder Legislativo, este deve propiciar aos seus servidores a participação em cursos, em “escolas de governo”. Nesse ponto, vislumbra-se que a “escola de governo”, criada e mantida por um dos três Poderes, necessariamente deverá contemplar a formação de seus servidores na função de Estado que lhe é característica. Mas, nos últimos anos, as Escolas do Legislativo, além de atender seus servidores quanto à formação, treinamento e aperfeiçoamento em seus setores administrativos e legislativos, ampliou suas funções antes estabelecidas para oferecer atividades relacionadas com educação política para outros segmentos da população.

O Poder Legislativo, através de suas Casas e de suas Escolas, estabelece uma relação social ou até mesmo comunitária com seu povo? Uma relação social passa a chamar-se "relação comunitária", quando:

... e na medida em que a atitude na ação social – no caso particular ou em media ou no tipo puro – repousa no sentimento subjetivo dos participantes de pertencer (afetiva ou tradicionalmente) ao mesmo grupo. (WEBER, 2009, p. 25).

O povo brasileiro, ainda que com muitas desigualdades, vive a sua democracia, com características peculiares e, para alguns, originais, como o presidencialismo de coalizão, um exemplo se não de originalidade, de peculiaridade do sistema político brasileiro, que obedece e se deixa reger pela composição entre muitos partidos, como forma de ter governabilidade ou governança (ABRANCHES, 1988; LIMONGI, 2006).

Outra característica particular do sistema político brasileiro é de, constitucionalmente, ser permitido ao Presidente da República a iniciativa privativa para legislar em algumas situações. Esse outro “fenômeno”, ainda que deixe transparecer uma semelhança entre o sistema brasileiro com as democracias parlamentaristas, está longe de ser um sistema ideal e acaba por permitir que o Executivo pautar a agenda do Legislativo, sem nenhuma reação dos membros deste, ou da grande maioria deles (MOISÉS, 2011).

Essa análise doutrinária sobre a existência das Escolas do Legislativo e o recorte a respeito do cenário político brasileiro é para construir epistemologicamente a ponte entre Legislativo e democracia, como forma de ensejar que o ponto de equilíbrio para a democracia passa por um parlamento forte. Um parlamento forte depende de seus representantes políticos atuando na sua função principal, que é legislar (MONTESQUIEU, 2005) e também fiscalizar de

seus agentes burocráticos para fazer a máquina administrativa funcionar (WEBER, 2009; PAULA, 2011). E esta passa a contar com o trabalho desenvolvido pelas Escolas do Legislativo, que além de proporcionar aperfeiçoamento e treinamento aos quadros de suas respectivas Casas também oferecem educação para a cidadania à sociedade (COSSON, 2008; HENRIQUE, 2011).

Nessa perspectiva, torna-se possível o estabelecimento do sentimento de pertencimento da população ao Poder Legislativo pelo papel que tem como poder representante do povo, seu espelho, reflexo de suas ansiedades, necessidades e vontades. No entanto, a observância de algumas semelhanças ou da convivência em um mesmo local não implica existência de relação comunitária (WEBER, 2009),

... somente quando, em virtude desse sentimento, as pessoas começam de alguma forma a orientar seu comportamento pelo das outras, nasce entre elas uma relação social – que não é apenas uma relação entre cada indivíduo e o mundo circundante – e só na medida em que nela se manifesta o sentimento de pertencer ao mesmo grupo existe uma "relação comunitária" (WEBER, 2009, p. 26).

Refletindo sobre o social e o político, na perspectiva gramsciana sobre o princípio da totalidade (COUTINHO, 1989), esses dois setores não podem ser tratados de forma separada do setor econômico, o que alguns estudiosos chamam de relação entre infraestrutura e superestrutura. Ainda assim, Gramsci não entende a política como simples reflexo da economia, mas como esfera mediadora entre a produção material e a reprodução da vida humana. Não existe o predomínio das questões políticas, econômicas ou culturais explicando a realidade social, e sim o princípio da totalidade, que considera as especificidades e determinações desses momentos parciais e seus encadeamentos recíprocos (COUTINHO, 1989).

Do ponto de vista econômico-financeiro, a criação e a manutenção das Escolas do Legislativo pode ser entendida como uma boa aplicação do dinheiro público, entendendo nos objetivos perseguidos pelas Escolas do Legislativo o interesse público e uma forma exercer seu poder de controle. Para esse entendimento é preciso ver o conceito de controle na administração pública (MEIRELLES, 2004) como uma faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade tem sobre suas próprias atividades, tendo como intenção a legitimidade de seus atos, a manutenção da lei, a defesa dos direitos dos administrados e a conduta adequada de seus agentes.

Concomitantemente, há um questionamento sobre a independência dessas escolas em relação as suas Casas Legislativas, as suas instituições *mater*. Sobre a legitimidade para existir (WEBER, 2009), já resta esclarecido que as Escolas do Legislativo são criadas a partir da aprovação de projeto de lei ou de resolução (imposição legítima). Mas é através da ação comunicativa que gera o discurso na sociedade que os direitos se legitimam (HABERMAS, 2003).

Em sociedades complexas, na esfera pública ou na esfera privada, formam-se estruturas intermediárias para fazer a mediação entre seus sistemas. Também no sistema político, onde de

um lado, identificam-se os setores privados do mundo, da vida, e sistemas de ação especializados em termos de funções de outro lado (HABERMAS, 2003). As Escolas do Legislativo, entendida como uma formação social, materializam o padrão ideológico para pertencer juntamente com o Poder Legislativo na esfera pública (GOMES, W. e MAIA, R., 2008, p. 37), com função educativa, para os públicos internos e externos.

Nas Escolas do Legislativo, a educação para a democracia, ainda que entendida com a especificidade de ser política, tem objetivos quanto ao processo de ensino balizados de acordo com os propósitos pretendidos no que se refere tanto ao desenvolvimento do ser humano, de suas capacidades individuais e coletivas, do seu intelecto e do seu imaginário (ROCHA, 2011). Para Libâneo (2011), o processo do ensino e seus propósitos também determinarão qual o sentido de sua vida, bem como quais transformações ele será capaz de imprimir na sociedade em que vive, no presente, e naquela em que pretende viver no futuro (LIBÂNEO, 2011).

A transformação social pode acontecer através da criação de novos institutos políticos que não existem, ou existem apenas embrionariamente (COUTINHO, 1984), que através da crescente participação popular supera a alienação, reforçando a posição do Legislativo.

A superação da alienação política pressupõe o fim do 'isolamento' do Estado, sua progressiva reabsorção pela sociedade que o produziu e da qual ele se alienou. Ora, com o atual nível de complexidade social, essa reabsorção só se tornará possível por meio de uma articulação entre os organismos populares de democracia de base e os mecanismos 'tradicionais' de representação indireta (como os Paramentos). (COUTINHO, 1984, p. 30.)

Para as ciências sociais ou políticas, a noção de mediação está diretamente relacionada à "teoria da ação" (HELFER, 2011), em que uns defendem que onde há relações sociais ali estão identificadas as ações sociais como processo de compreensão subjetiva devida à participação humana. Outros acreditam que a mediação e os instrumentos mediadores são elaborados para a realização da atividade humana, onde o homem produz seus instrumentos para realização de tarefas específicas, sendo capazes de conservá-los para uso posterior, preservando-os e transmitindo sua função aos membros de seu grupo, de aperfeiçoar antigos instrumentos e de criar novos. Para alguns, a mediação é a conexão que se estabelece entre a ação social e a motivação.

Os embates entre as posições majoritárias na história dos pressupostos da filosofia da ação ora se fizeram mais presente, ora se passou como um diálogo de surdos. Certamente, a desvantagem para o esclarecimento dos pontos de vista distintos, originária da falta do diálogo, é a consolidação de posições dogmáticas, o que acarretou e acarreta um entrave significativo para o avanço do conhecimento, com nefastas implicações sobre a ética, a vida em sociedade e a política. (HELFER, 2011, p. 8)

Para identificar a função mediadora das Escolas do Legislativo, é necessário aceitar os pontos de vista diferentes de sua conceituação e concepção, o que demanda ir de Hegel a Taylor (mediações dialéticas), de Weber a Habermas (mediações racionais e comunicativas), Vigotski e Libâneo (mediação educacional), Arendt (mediação filosófica), entre muitos outros. Isso

porque, neste trabalho, toma-se a função mediadora para a compreensão da prática da educação para a democracia (educação política) e de sua associação à reprodução das relações necessárias para o desenvolvimento de um cidadão em meio a um sistema representativo em um Estado democrático.

4 Educar e ensinar na Câmara dos Deputados

A Educação Legislativa consiste na produção e disseminação de saberes próprios do Legislativo (COSSON, 2010) para serem compartilhados em uma comunidade educacional formada por servidores da Câmara dos Deputados e de outras Casas Legislativas, servidores de outras instituições públicas, agentes das organizações da sociedade civil que atuam junto ao Parlamento, estudantes e, incorporando a todos, o cidadão, que é o público definidor da existência institucional.

A prática da educação para a cidadania tem influenciado o planejamento organizacional e estratégico da Câmara dos Deputados (HENRIQUE, 2010), reforçando a tese de que o uso adequado do conhecimento e do saber aliado a um planejamento bem estruturado é de grande importância não apenas para o desenvolvimento da cidadania, mas para o reconhecimento da importância do Poder Legislativo.

Planejamento e gestão, entendidos como processos que buscam o equilíbrio entre meios e fins, entre recursos e objetivos, visando o melhor funcionamento de uma instituição, seus setores de trabalho, organizações grupais e outras atividades, devem ser uma constante (BAFFI, 2002; KUNSCH, 2009). O Mapa Estratégico, o Plano Estratégico da Câmara dos Deputados e a atuação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados - Cefor, aponta a direção pretendida. O organograma da estrutura administrativa da Câmara dos Deputados aponta em direção diferente, uma vez que o Cefor foi instituído pelo ato da Mesa n. 69, de 1997, com a finalidade de regulamentar o artigo 58 da Resolução nº 21, de 4 de novembro de 1992, a saber:

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. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1992)

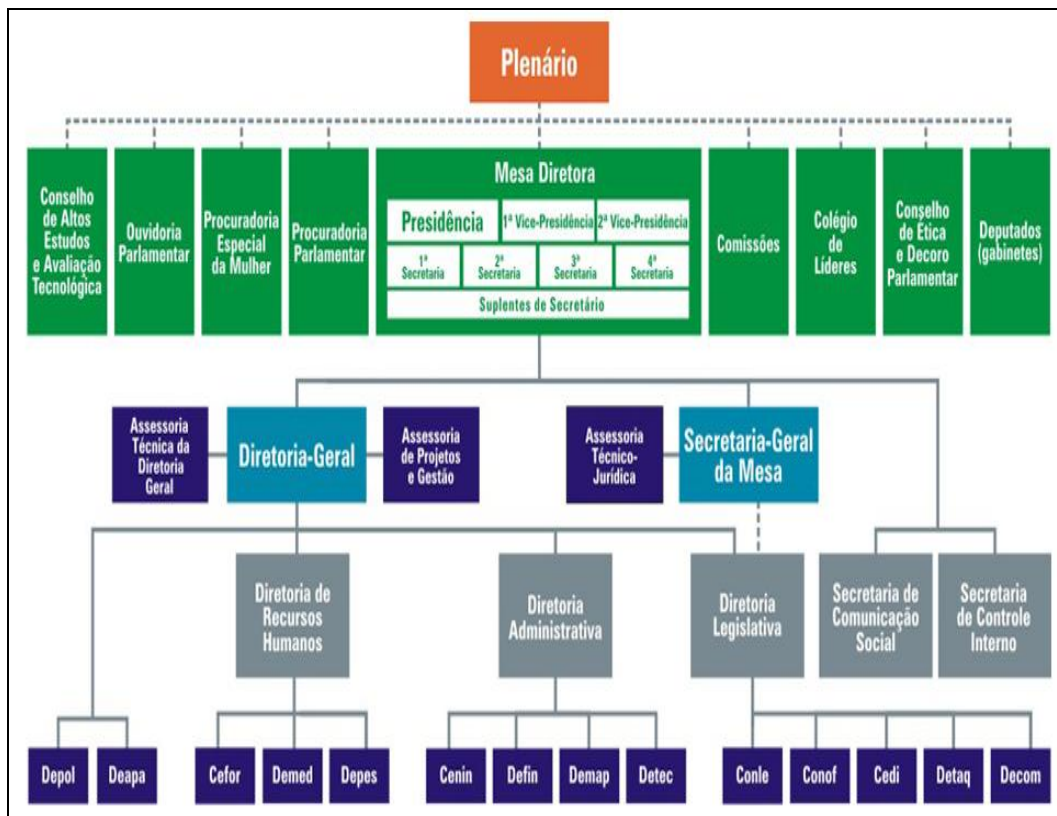
O Cefor funciona, assim, sob a coordenação da Diretoria de Recursos Humanos, e constam entre as suas atribuições planejar e executar as atividades de formação, capacitação e letramento político, relacionadas à educação legislativa, bem como o recrutamento e a seleção de pessoas na Câmara dos Deputados (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013). E ainda:

Por intermédio de cursos de pós-graduação, cursos técnicos, educação a distância, palestras, pesquisas, estágios, processos seletivos, vídeos, publicações, o Cefor oferece aos servidores oportunidades de desenvolvimento, aperfeiçoamento e atualização de competências profissionais e aos cidadãos instrumentos de conhecimento, compreensão e

análise das funções do Poder Legislativo e de sua interação com a sociedade. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013)

Em termos de estrutura organizacional, o Cefor é subordinado à Diretoria de Recursos Humanos e está dividido em cinco Coordenações. Como órgão coordenador do Cefor a Diretoria de Recursos Humanos estabelece qual a política de aperfeiçoamento de recursos humanos a ser desenvolvida pelo Centro, além de gerir seus recursos orçamentários. Para melhor compreensão, o quadro com o cronograma abaixo:

Quadro 3 - Organograma da Câmara dos Deputados



Fonte: Câmara dos Deputados (2013)

Esta é, na estrutura administrativa da Câmara dos Deputados, a localização do Cefor, que se subdivide em cinco coordenações/áreas: 1) Coordenação de Recrutamento e Seleção – Cores; 2) Coordenação de Treinamento – Cotre; 3) Coordenação de Educação para a Democracia – Coede; 4) Coordenação de Pós-graduação – Copos e, 5) Coordenação de Apoio Técnico-administrativo – Coata. Essas cinco coordenações são classificadas e nomeadas de acordo com suas atividades.

A Cores planeja e acompanha concursos em todas as fases, atuando como órgão fiscalizador do contrato. Também realiza as avaliações psicológicas dos candidatos nomeados, é responsável pelo recrutamento de estagiários e coordenação das atividades relativas aos estágios curriculares e profissionalizantes. A Cotre fomenta a cultura de educação continuada dos

servidores em programas relacionados à gestão por competências, visando promover o desenvolvimento integral do servidor, como pessoa e profissional, para o aprimoramento da sua atuação. Já a Coede desenvolve ações visando ao letramento político dos cidadãos por meio de diversificadas metodologias, integrando práticas e valores relacionados à representação política e ao processo legislativo na Câmara dos Deputados (ROCHA, 2011).

A Copos funciona como um espaço de formação pessoal e profissional para todos os servidores da Casa, assim como para outras pessoas interessadas no saber legislativo. Esse programa, credenciado pela Portaria nº 51 do MEC, em 2005, oferece cursos de especialização, coordena grupos de pesquisa e organiza publicações, atuando nas áreas fundamentais do Poder Legislativo. A Coata, que tem como incumbência, além das atividades tipicamente administrativas da Casa, proporciona toda a infraestrutura física, didática e de atendimento instrucional indispensáveis à realização dos cursos e eventos promovidos pelo Cefor, atuando de forma significativa na execução dos projetos elaborados pelas Coordenações daquele Centro.

O trabalho de planejamento e a execução das atividades relacionadas à educação legislativa na Câmara dos Deputados são de responsabilidade do Cefor, através de suas coordenações e de outros setores parceiros, como a Secretaria de Comunicação da Câmara dos Deputados (Secom), entre outros (ASSIS, 2011). Para demonstrar o trabalho que já é realizado na promoção da educação para a democracia e a cidadania, foram relacionadas as ações, atividades e programas no quadro resumo que segue:

Quadro resumo das ações, atividades e programas de Educação para a Democracia

AÇÕES, ATIVIDADES E PROGRAMAS	CARACTERÍSTICAS
<p align="center">Parlamento Jovem Brasileiro</p> <p>Criado em: 2004 Periodicidade: Anual</p>	<p>Para estudantes no 2º e 3º ano do ensino médio das escolas públicas ou particulares. Objetiva dar vivência ao processo político e democrático com simulação da jornada parlamentar na Câmara dos Deputados.</p>
<p align="center">Estágio-Visita</p> <p>Criado em: 2003 Periodicidade: Mensalmente</p>	<p>Para universitários, que durante cinco dias, participam de palestras, debates, visitas, vivências e simulações que possibilitam o desenvolvimento de conhecimentos sobre democracia e o papel do Legislativo.</p>
<p align="center">Estágio Cidadão</p> <p>Criado em: 2004 Periodicidade: Mensalmente</p>	<p>Programa de formação de estudantes universitários estagiários na Casa proporcionando-lhes conhecimentos do processo político-democrático, dentro do contexto de atuação da Câmara dos Deputados.</p>
<p align="center">Escola na Câmara</p> <p>Criado em: 2008 Periodicidade: Mensalmente</p>	<p>Projeto de visita guiada à Câmara dos Deputados, com aula interativa, de especialista da Casa, dirigida a alunos do ensino médio das escolas da rede de ensino pública e particular do Distrito Federal, também conhecido como Programa de Visitaçã Pedagógica.</p>
<p align="center">Missão Pedagógica no Parlamento</p>	<p>Oferece aos educadores formação em educação para democracia, para fazer da escola um espaço</p>

Criado em: 2011 Periodicidade: Anual	privilegiado para a vivência de experiências e valores democráticos e para o fortalecimento da cidadania.
Plenarinho Criado em: 2004 Periodicidade: Diariamente	Através de um site infantil, é oferecido um espaço para especialistas compartilharem com crianças, em linguagem acessível, informações importantes sobre o Poder Legislativo e a Câmara dos Deputados.
Câmara Mirim Criado em: 2006 Periodicidade: Mensalmente	Programa em formato apropriado que permite às crianças, como no Parlamento Jovem, a vivência do processo político e democrático com uma simulação da jornada parlamentar na Câmara dos Deputados.
Seminários de Interação Legislativa	Realizados em polos regionais de todos os estados brasileiros, agregam públicos de servidores e membros dos demais órgãos do Poder Legislativo para disseminação de conhecimentos próprios do Legislativo.
Programa de Interação Legislativa	Conjunto de iniciativas para estreitar os vínculos entre a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais, as Escolas do Legislativo e centros acadêmicos, sobre a importância do legislador brasileiro e o exercício pleno da cidadania.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do sítio da Câmara dos Deputados (2014)

A práxis através da realização das atividades e programas descritos, demonstra que a educação legislativa é possível e que sua sistematização nas Escolas do Legislativo reforça a imagem do Poder Legislativo como um dos pilares do estado democrático de direito. Não tem sido outro o rumo institucional dessas Escolas a não ser contribuir para o aperfeiçoamento do Poder Legislativo, fortalecendo sua relação com a sociedade, propiciando formação política e educação para a cidadania, tendo como ponto de partida que a educação deve estar precipuamente ligada à ideia de liberdade, democracia e cidadania.

Em relação à educação e a democracia, vale o alerta de Bobbio (2002), para quem a apatia política dos cidadãos compromete o futuro da democracia no mundo. Dentre as "promessas não cumpridas" para a consolidação do ideal democrático, aponta ele o relativo fracasso da educação para a cidadania como transformação do súdito em cidadão. Bobbio vai além da relação do cidadão com o poder público,

“a democracia não se refere só à ordem do poder público do Estado, mas deve existir em todas as relações sociais, econômicas, políticas e culturais. Começa na relação interindividual, passa pela família, a escola e culmina no Estado. Uma sociedade democrática é aquela que vai conseguindo democratizar todas as suas instituições e práticas”. (BOBBIO, 2002)

Assim, defende Allan Mouniotte sobre o paradoxo da democracia: “ela não existe sem uma educação apropriada do povo para fazê-la funcionar, melhor explicando, sem a formação de cidadãos democráticos. Em contrapartida, a formação de cidadãos democráticos supõe a preexistência destes como educadores do povo, tanto no Estado quanto na sociedade civil”.

5 Conclusão

Quantificar as Escolas do Legislativo no território nacional foi uma das formas encontradas para indicar o crescente interesse das Casas Legislativas em investir na formação e aperfeiçoamento de seus quadros, assim como as intenções estratégicas advindas da criação e implantação das Escolas Legislativas. Como braço de uma câmara municipal, de uma assembleia legislativa ou do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, as Escolas do Legislativo, dependendo da sua criação, podem ter denominações diferentes como instituto ou centro. Podem ser identificadas como escolas de “governo” e como Escolas do Legislativo. Mas o propósito é o mesmo: a formação e treinamento de seus servidores e colaboradores, propiciando o aprimoramento das técnicas e dos procedimentos legislativos, como forma de colaborar com o processo de integração e modernização dos parlamentos brasileiros, estimulando o intercâmbio educativo-cultural entre os legislativos municipais, estaduais e federais, com atividades e programas que envolvem a comunidade e o próprio legislativo.

Em consequência, através das atividades ligadas à educação política, ou educação para a cidadania, além de promover a educação para a democracia, proporciona-se o entendimento do papel de ser cidadão dentro do processo democrático. O campo está preparado para melhor entendimento sobre o Poder Legislativo, o Parlamento, como instância que representa o povo e é responsável pelas decisões que norteiam a vida de todos.

E é no chamado estado democrático de direito que o Parlamento tem o seu papel. É juntamente com os demais poderes, independentes e harmônicos, uma das bases deste tripé que identifica a nossa Nação como forte e soberana. Na apresentação de alguns dos programas de educação para a democracia desenvolvidos pela Câmara dos Deputados, através do Cefor e de outros setores da Casa, fica demonstrada a disposição do Poder Legislativo Federal em colaborar com a manutenção do processo democrático brasileiro.

Passados 20 anos desde a criação da primeira Escola do Legislativo pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, em 1993, e após 10 anos da criação da ABEL é possível comemorar inúmeras conquistas; talvez a mais importante, a consolidação do sistema de educação legislativa.

Cada Escola do Legislativo opta por uma denominação diferente relacionada à educação legislativa: educação para a democracia, educação política, educação para a cidadania, a própria denominação de educação legislativa, letramento político. Mas a missão não apresenta diferença: contribuir para o aperfeiçoamento do Poder Legislativo, fortalecendo sua relação com a sociedade, propiciando formação e letramento político e educação para a cidadania para a manutenção da democracia.

O presente estudo não teve a pretensão de ser inédito. Aí estão Rildo Cosson, Erika Maria Bastos de Assis, Hérycka Sereno Neves da Rocha e Ana Lúcia Henrique, entre tantos outros que há anos mostram o caminho para o letramento político, para a educação para a

cidadania, para a educação política, para a educação cívica, ou seja qual for a denominação.

Espera-se com este artigo, além de ressaltar a importância do Poder Legislativo e de suas Escolas do Legislativo, a importância da relação existente entre o povo e aquele Poder e da força que emana dessa relação. O Poder emana do povo, pelo povo e em seu nome deve ser exercido. Que este trabalho tenha valorizado à altura os precursores da educação legislativa e da educação para a democracia; que possa oferecer um entendimento diferenciado sobre a importância do Poder Legislativo, do Parlamento e, possa, de alguma forma, incentivar estudos mais completos e mais consistentes a partir daqui.

Conclui-se, finalmente, que a Câmara dos Deputados tem a preocupação de planejar suas ações e estratégias que são permitidas através da educação política. Alguns programas e atividades ligadas à educação legislativa ou educação para a democracia são listados e explicados. No entanto, suas ações são limitadas na exegese do Ato da Mesa nº 69, de 1997, com a finalidade de regulamentar o artigo 58 da Resolução nº 21, de 4 de novembro de 1992, que textualmente fala que 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” (CÂMARA, 1992), mantendo sua estrutura ligada à área de Recursos Humanos, que administrativa e hierarquicamente está subordinada à Diretoria de Recursos Humanos e Diretoria Geral.

O atual modelo de Escola Legislativa abre horizonte para se desejar um modelo de Escola do Legislativo que, assim como a educação e a democracia, estão em constante transformação.

Referências

ABEL, Associação Brasileira das Escolas do Legislativo e de Contas (2013). **Escolas**. Disponível em: < <http://www.portalabel.org.br>> Acesso em 11 maio 2013.

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, jan./mar.,1988. p.5-38, v. 31, n.1.

ASSIS, Erika Maria Bastos de. **A política polissêmica: fazeres, dizeres e silêncio nos programas Fale com o Deputado e Fale com a Ouvidoria da Câmara dos Deputados**. 2011. 316 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

BAFFI, Maria Adelia Teixeira. O planejamento em educação: revisando conceitos para mudar concepções e práticas. In: BELLO, José Luiz de Paiva. **Pedagogia em Foco**, Petrópolis, 2002. Disponível em: <<http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/fundam02.htm>>. Acesso em: 09 mar. 2012.

BENEVIDES, Maria Victoria. Educação para a democracia. In: **Conferência proferida no âmbito do concurso para Professor Titular em Sociologia da Educação na FEUSP**, 1996, São Paulo. Disponível em:

<http://www.hottopos.com/notand2/educacao_para_ademocracia.htm>. Acesso em: 05 set. 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Contêm as emendas constitucionais posteriores. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL, Câmara dos Deputados (2013). **Educação para a democracia**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/responsabilidade-social/edulegislativa/educacao-legislativa-1/educacao-para-a-democracia-1/apresentacao/conheca>>. Acesso em: 24 abr. 2013.

BRASIL. Câmara dos Deputados (1992). **Resolução nº 21, de 1992**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/int/rescad/1992/resolucaodacamaradosdeputados-21-4-novembro-1992-321247-normaatualizada-pl.html>> Acesso em: 19 jul. 2013.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

COSSON, Rildo. **Escolas do legislativo, escolas de democracia**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008.

_____. Entre dois modelos: o cefor como escola de governo. **E-Legis** - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, Brasília, n. 1, jun. 2010. Disponível em: <<http://elegisbr.com/cefor/index.php/e-legis/article/view/57>>. Acesso em: 11 mai. 2013.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

_____. **A democracia como valor universal e outros ensaios**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Salamandra, 1984.

GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley C. M. **Comunicação e Democracia**. São Paulo: Paulus, 2008.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. 2. ed., Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. p. 19-50, v. 1.

_____. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. 2ª ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. p. 319-323, v. 2.

HELPER, Inácio. Teoria da ação e mediações dialéticas em Hegel. **Revista Eletrônica Estudos Hegelianos**, ano 8, n. 14, p. 04-20, jun. 2011.

KUNSCH, Margarida Maria Krohling (org). **Relações públicas e comunicação organizacional**: campos acadêmicos e aplicados de múltiplas perspectivas. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2009.

HENRIQUE, Ana Lúcia. Confiança e democracia: aspectos de uma instável relação estável. **E-Legis** - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, Brasília, 4, jun. 2010. Disponível em: <<http://elegisbr.com/cefor/index.php/e-legis/article/view/37>>. Acesso em: 11 mai. 2013.

HENRIQUE, Ana Lúcia. Cidadãos crentes, críticos e ocultos: assimetrias da confiança no Congresso Nacional. **Trabalho apresentado no 7º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP)**, realizado em agosto de 2010 em Recife.

LIBÂNEO, José Carlos. **Didática**. São Paulo: Cortez. 2011.

LIMONGI, Fernando. **A democracia no Brasil**: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. Novos Estudos-CEBRAP, São Paulo, 2006. p. 17-41, n. 76.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2004.

MOISÉS, José Álvaro. **O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão**. _____(org). Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011. p. 7-9.

MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. 15. ed. São Paulo: Martin Claret, 2005.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2011.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social**. Rev. Adm. Empres., São Paulo, jan./mar. 2005. p. 36-49, v. 45, n.1.

ROCHA, Hérycka. Educação para a democracia: a Câmara dos Deputados no centro da questão. **E-Legis** - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, Brasília, n. 7, nov. 2011. Disponível em: <<http://elegisbr.com/cefor/index.php/e-legis/article/view/91/77>>. Acesso em: 13 maio 2013.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Brasília: Editora da UNB, 2009.

Artigo recebido em: 02/09/2014

Artigo aceito para publicação em: 31/10/2014