



A PROFISSIONALIZAÇÃO DOS SERVIDORES DO LEGISLATIVO E O CURSO SUPERIOR DE ADMINISTRAÇÃO LEGISLATIVA DA UNISUL

Rildo Cosson*

Resumo: Desde 1995, o Brasil apresenta uma nova onda de profissionalização do serviço público. No campo do Legislativo, esse movimento levou à criação de escolas do legislativo e à preocupação com a adoção de modernas técnicas de gestão pública. Há que se indagar, entretanto, qual o perfil desejado para o profissional do Legislativo. O curso de graduação tecnológica em Administração Legislativa, oferecido pela Unisul como uma oportunidade de formação específica dos servidores do Legislativo, traz uma definição desse profissional que é analisada criticamente neste estudo.

Palavras-chave: administração legislativa, educação legislativa, profissionalização do servidor do Legislativo.

Abstract: Since 1995, Brazil has a new wave of professionalism in Public service. In the field of the Parliament, this movement led to the creation of Legislative schools and the concern with the adoption of modern techniques of Public management. One must wonder, however, what is the profile desired for the Legislative personnel. The technological higher education course in Legislative Administration, offered by Unisul as an opportunity for training the parliament staff, provides a definition of the Legislative personnel which is analyzed in this study.

Key-words: legislative administration, legislative education, professionalization of the parliament staff.

* Doutor em Letras. Coordenador do Programa de Pós-Graduação do Cefor e do Grupo de Pesquisa Educação Superior e Legislativo (rildo.mota@camara.gov.br)

1 Introdução

O processo de profissionalização da administração pública no Brasil tem sido descrito na literatura recente a partir de três marcos: a fundação do DASP nos anos 30, o Decreto-Lei n. 200, de 1967, no período da ditadura militar e a reforma gerencial de 1995, com a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). No caso do primeiro marco, trata-se “da introdução do modelo burocrático, de corte weberiano, na administração pública brasileira para enfrentar a expansão patrimonialista vigente” (Ferreira, 1996, p. 17)¹, que obteve relativo sucesso na formação de servidores de primeiro escalão ao se apoiar no recrutamento baseado no mérito e no desenvolvimento de carreiras, mas teve pouco efeito junto aos escalões inferiores, dos quais aparentemente passou ao largo, configurando o que Martins (1995) denominou de duplo padrão no serviço público brasileiro². Já a reforma de 1967, no bojo da qual foi forjado o referido decreto-lei, tinha como pressuposto a descentralização e a desburocratização, trazendo para a administração pública exigências de eficiência, eficácia e agilidade, conforme inspiração de Hélio Beltrão. Novamente, “o paradigma que alicerçou a política de recursos humanos e os programas de capacitação de pessoal do Estado, nesse período, foi o típico serviço público weberiano” (Faria, 1998, p. 192), mas a modernização pretendida foi promovida sobretudo por meio da administração indireta, provocando “o debilitamento dos padrões da administração central, através da erosão salarial e da migração de seus melhores quadros para o setor paraestatal” (Martins, 1995, p. 10).

Diferindo das suas duas antecessoras por se dar em um contexto democrático, a reforma gerencial patrocinada por Bresser-Pereira buscou no *New Public Management* a orientação geral para compor um novo paradigma de funcionamento burocrático para a administração pública brasileira (Martins, 2005). Esse paradigma combinou princípios da gestão moderna de empresas com elementos clássicos do modelo weberiano no que tange ao perfil do servidor, tal como a impessoalidade e o critério do mérito, tomando como princípios a focalização da ação

¹ De acordo com Medeiros, a partir de síntese feita por Covre, as características básicas do modelo burocrático weberiano seriam: “a) atribuições de funcionários fixadas oficialmente por regras ou disposições administrativas; b) hierarquia e funções integradas em um sistema de mando, de tal modo que, em todos os níveis, haja uma supervisão dos inferiores pelos superiores; c) atividades administrativas se manifestam e se baseiam em documentos escritos; d) as funções pressupõem aprendizado profissional, com treinamento especializado; e) o trabalho do funcionário exige que ele se consagre inteiramente ao cargo que ocupa (dedicação plena e tarefas específicas); f) acesso à profissão é ao mesmo tempo acesso a uma tecnologia particular” (Medeiros, 2006, p. 146, grifo do autor).

² Nas palavras do autor: “Estabeleceu-se desde então um padrão duplo e persistente. Para os altos escalões da burocracia, foram adotados acessos mediante concurso, carreiras, promoção baseada em critérios de mérito e salários adequados. Para os níveis médio e inferior, a norma era a admissão por indicação clientelista; as carreiras eram estabelecidas de forma imprecisa; o critério de promoção baseava-se no tempo de serviço e não no mérito; e a erosão dos salários tornou-se intermitente” (Martins, 1995, p. 9).

do Estado no cidadão, a reorientação dos mecanismos de controle para resultados, a flexibilidade administrativa, o controle social e a valorização do servidor (Ferreira, 1996)³.

Um balanço, realizado em 2002, por Farias e Gaetani, considera que, em termos de profissionalização, a última reforma teve avanços significativos, entre os quais se registra o predomínio do critério de mérito no serviço público, o investimento em capacitação de todos que trabalham no setor público e “a generalização de mecanismos de avaliação de desempenho para o funcionalismo público federal” (Farias e Gaetani, 2002, p. 8). Os autores enfatizam, ainda, entre outros fatores positivos, a disseminação das propostas apresentadas inicialmente em âmbito federal pelos demais níveis de governo. Um outro balanço, realizado em 2007, por Fernando Abrucio, é menos otimista e considera que se faz necessária uma renovação da agenda reformista, fazendo da profissionalização um dos seus quatro eixos centrais. Ainda dentro do eixo da profissionalização, o autor destaca cinco questões a serem resolvidas: redução dos cargos em comissão; profissionalização do alto escalão, redefinição e fortalecimento das carreiras estratégicas de Estado; uma nova relação entre Estado e sindicatos dos servidores públicos; e ampliação do investimento em capacitação dos servidores públicos, que “deve estar vinculado a um projeto mais amplo e integrado de modernização da administração pública” (Abrucio, 2007, p. 81).

Todas essas reflexões que envolvem a profissionalização da administração pública brasileira têm como eixo central o Executivo tomando, por razões óbvias, o Judiciário e o Legislativo como parte desse todo. Há, entretanto, especificidades nesses poderes que merecem ser contempladas. No caso do Legislativo, ao lado dos reflexos naturais das transformações operadas no Executivo - dado que os servidores são em geral regidos pelas mesmas regras -, os pontos mais evidentes de mudança são a instituição definitiva do concurso público como forma de ingresso para cargos efetivos e a criação das escolas do legislativo. O concurso público, exigência antiga que ganhou reforço na Constituição de 1988, na qual constava também o fim dos concursos internos e outras formas de ascensão funcional pouco ortodoxas, trouxe para as casas legislativas um grande número de profissionais sem os compromissos do clientelismo e mais competitivos, forçando o estabelecimento de novas relações de trabalho, tanto da parte da administração para com os servidores, quanto destes com a instituição e, sobretudo, com o corpo político.

³ Uma discussão em torno do modelo burocrático weberiano e do novo modelo gerencial no contexto da administração brasileira contemporânea pode ser encontrada em Medeiros (2006), para quem “as reflexões apresentadas, baseadas na teoria clássica sobre o modelo de Weber, na literatura da área de administração pública e nos estudos das teorias organizacionais, evidenciam que, apesar da propalada superação do modelo weberiano tradicional por um novo paradigma dito pós-burocrático, essa argumentação não se materializou de modo completo, de forma a poder ser reconhecido um novo mecanismo de governança do Estado, capaz de atuar totalmente independente da burocracia” (Medeiros, 2006, p. 157).

Ainda que treinamentos diversos tenham sido realizados antes de 1988, é somente após a promulgação da Constituição e o ingresso de profissionais concursados que órgãos de capacitação dos servidores começam a ser instituídos no âmbito do Legislativo. A Escola do Legislativo de Minas Gerais, pioneira, é criada em 1992 e instalada em 1993. O Centro de Formação Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, e o Instituto do Legislativo Brasileiro, do Senado Federal, são criados em 1997. Entre 1999 e 2003, ano em que foi instituída a Associação Brasileira de Escolas do Legislativo (Abel), havia onze escolas criadas nos estados e sete já em funcionamento. Sob o impulso da Abel, as escolas se expandem rapidamente pelas assembleias legislativas e começam a chegar às câmaras municipais, criando um sistema de ensino articulado nacionalmente que é responsável pela capacitação e formação dos milhares de servidores do Parlamento brasileiro, assim como pelas ações de letramento político que se realizam no âmbito das casas legislativas onde as escolas se inserem ou fora delas por seu influxo (Cosson, 2008).

Em paralelo às escolas de governo, junto às quais foram buscar amparo legal - ainda que nem todas, como é o caso do Cefor da Câmara dos Deputados, tenham conseguido fazer de seus cursos um requisito para a promoção na carreira, conforme dispõe o parágrafo 2º do art. 39 da Constituição -, as escolas do legislativo têm uma forte atuação no campo da educação continuada. Todas elas ministram regularmente cursos de curta duração sobre diversos temas, sendo os mais constantes as técnicas e os procedimentos específicos do Parlamento, ao lado de atualização em questões administrativas. Nessa mesma linha, várias escolas, acompanhando a expansão do ensino de pós-graduação *lato sensu*, oferecem para seus servidores cursos de especialização ministrados por instituições de ensino superior em um sistema de parceria⁴.

Acompanhando esse cenário, o curso de graduação tecnológica em Administração Legislativa a distância, oferecido pela Universidade do Sul de Santa Catarina (Unisul) em parceria com a Universidade do Legislativo do Senado Federal (Unilegis) a partir de 2006, parece coadunar-se com o movimento geral de profissionalização da gestão pública, além de atender ao esforço de formação profissional do corpo administrativo do Legislativo feito pelas escolas do legislativo em geral. Considerando, porém, que esse movimento de profissionalização no campo do Legislativo é relativamente recente e que a administração de um Parlamento requer certamente alguma especificidade, é pertinente indagar como se configura a formação em nível de graduação desse novo profissional. Em outras palavras, este

⁴ Entre outras escolas, há os exemplos dos cursos oferecidos pela Escola do Legislativo de Minas Gerais em parceria com a Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, pela Escola do Legislativo de Pernambuco em parceria com a Universidade Católica de Pernambuco, pela Universidade do Legislativo Cearense em parceria com a Universidade de Fortaleza e pela Universidade do Legislativo, do Senado Federal, em parceria com a Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. O Cefor da Câmara dos Deputados ocupa nesse aspecto um lugar especial por ter se credenciado junto ao MEC para oferecer seus cursos de especialização autonomamente, além de oferecer um programa de Minter e Dinter em parceria com o Iuperj.

estudo pretende verificar, com base em leitura crítica do projeto pedagógico do curso de graduação tecnológica em Administração Legislativa, a proposta que ele apresenta para definir o profissional do Legislativo.

2 O Perfil Geral do Curso

Segundo a divulgação no sítio eletrônico da Unisul, o curso de graduação tecnológica em Administração Legislativa “foi concebido para desenvolver os recursos humanos dos órgãos legislativos brasileiros, habilitando-os para aplicar tecnologias e métodos específicos no aprimoramento das práticas profissionais”. Para tanto, tem como objetivo desenvolver as competências e habilidades de “liderança; planejamento; trabalho em equipe, inovação, organização” e com o “intuito é despertar a vontade de aperfeiçoar a prática da Administração Legislativa, visando a assegurar níveis de eficiência, eficácia e de efetividade de todos os integrantes dos Poderes Legislativos da Federação, em face da relevância dos interesses públicos envolvidos” (Unisul, 2008).

A carga horária do curso é de 1.620 horas aula, 20 a mais do que o mínimo exigido pelo MEC, perfazendo um total de 108 créditos distribuídos em quatro semestres (26/24/28/30), permitindo a integralização dos créditos em dois anos, sendo essa a duração regular do curso. As 27 disciplinas que compõem o curso são todas de 4 créditos, com exceção de duas delas: História do Parlamento, com 2 créditos (1º semestre), e Estudo de Caso em Administração Legislativa, com 6 créditos (4º semestre). Para esta última, a grade curricular que consta na página da Internet relaciona como pré-requisito a disciplina Metodologia para o Estudo de Caso (4 créditos/3º semestre) (Cf. Anexo 1 – Fluxo Curricular).

Incluído na área de Gestão de acordo com as diretrizes curriculares emanadas do MEC para a graduação tecnológica (Cf. Anexo 2 - Conteúdos da Área de Gestão X Disciplinas do Currículo), o curso de administração legislativa é, segundo a Unisul, multidisciplinar, com suas disciplinas localizadas nas seguintes áreas de conhecimento, segundo consta em seu projeto pedagógico:

Tabela 1 - Alocação das Disciplinas por Área de Conhecimento e Área Temática

Área	Disciplinas
<i>Exatas, Agrárias e das Engenharias</i>	
Matemática	Tópicos de Matemática Elementar I
Ciência da Computação	Informática Aplicada à Administração Pública
<i>Humanas e de Letras e Artes</i>	
Letras	Língua Portuguesa e Redação Oficial
Sociologia	Sociologia

Área	Disciplinas
História	História do Parlamento
Ciência Política	Ciência Política
<i>Sociais e Aplicadas</i>	
Administração	Conflito, Negociação e Processo Decisório
Administração	História do Pensamento Administrativo
Administração	Gestão de Materiais e Logística
Administração	Gestão Estratégica I
Administração	Informatização da Administração Pública
Administração	Estudo de Caso em Administração Legislativa
Administração	Orçamento Público
Administração	Administração Pública Gerencial
Administração	Gestão por Resultados
Economia	Fundamentos Econômicos
Economia	Finanças Públicas
Ciência da Informação	Metodologia para o Estudo de Caso
Ciência da Informação	Gestão da Informação
Psicologia	Liderança e Desenvolvimento de Equipes
Psicologia	Psicologia nas Organizações
Filosofia	Direitos Humanos e Cidadania
Direito	Direito Constitucional
Direito	Direito Administrativo
Direito	Teoria Geral do Processo Legislativo
Direito	Instituições de Direito Público e Privado
Direito	Técnica Legislativa

Fonte: Unisul, 2006, p. 25.

As atividades do curso são desenvolvidas por meio da metodologia do ensino a distância, dentro de uma proposta educacional que se define como construtivista. Por meio dessa proposta, a Unisul defende que “a aprendizagem é um processo de interação/construção que objetiva a ação e a troca de experiências e conhecimentos, no qual a avaliação é vista como um procedimento didático contínuo” (Unisul, 2006, p. 15). No que tange especificamente ao ensino a distância, são destacados os benefícios tradicionais dessa modalidade, tais como um melhor aproveitamento do tempo disponível para o estudo e as possibilidades de se estudar em

casa ou no trabalho. Para acompanhar as atividades, o aluno dispõe de material impresso e do “Espaço Unisul Virtual de Aprendizagem”, que oferece meios de comunicação e interação com professores-tutores, monitores e colegas, além de material didático de autoaprendizagem, por meio da Internet.

De acordo com o que determina a legislação, o curso compreende alguns momentos presenciais. O primeiro deles é uma aula inaugural que consiste em uma apresentação da proposta do curso, das ferramentas do Espaço Virtual de Aprendizagem e das disciplinas pelos professores-tutores⁵. Outros momentos acontecem ao fim de cada módulo bimestral, quando o aluno deve realizar uma avaliação individual presencial, neste caso aos sábados e nas unidades da Unisul ou nas instituições conveniadas por esta para a realização do curso. Essa avaliação, que é supervisionada pelos professores-tutores do quadro docente da Unisul, é apenas uma das etapas do processo avaliativo, pois o Espaço Virtual de Aprendizagem permite o acompanhamento individualizado de cada atividade proposta, possibilitando a avaliação contínua a que se refere o Projeto Pedagógico.

Finalmente, se o aluno ingressante é definido prioritariamente como um servidor do Legislativo em busca de atualização de conhecimentos na área da administração legislativa, o perfil do egresso aponta para três grandes competências desejadas para este profissional: o domínio de conhecimentos e práticas relativos à estrutura e funcionamento de uma casa legislativa, o desenvolvimento de propostas de melhoria da administração legislativa e a elaboração de “planos de ação que visem à participação popular nas esferas do Poder Legislativo” (Unisul, 2008). É com base nessas competências que a formação oferecida pelo curso enseja aprimorar o exercício profissional dos servidores do Legislativo.

3 O profissional do legislativo segundo o curso de Administração Legislativa

Conforme está expresso no projeto pedagógico, o curso de administração legislativa da Unisul “está orientado para o cenário da melhoria da performance e da qualidade dos serviços prestados pelos órgãos da administração legislativa, nas esferas federal, estadual e municipal” (Unisul, 2006, p. 8). Tal orientação coloca para discussão, à luz do que se viu até aqui, pelo menos três aspectos definidores do profissional do Legislativo.

O primeiro deles é a identificação do servidor do Legislativo como um administrador e, mais especificamente, com a função de gerência. Esse dado é confirmado não apenas pela área

⁵ Como já se tornou quase um padrão nos cursos que usam a modalidade a distância no País, o material instrucional do curso é desenvolvido por um professor-autor. Um vez pronto, esse material é entregue a um professor-tutor que é quem interage pedagogicamente com os alunos. No caso, segundo a Unisul, para cada 50 alunos há um professor-tutor. Além deste, há também um monitor que é responsável pelas questões administrativas e tecnológicas do curso.

escolhida para localizar a formação superior do servidor, como também pela clara predominância da área de administração na estrutura curricular do curso.

De fato, descartada a limitação à graduação tecnológica de dois anos que não se discutirá aqui,⁶ a escolha da área de gestão e negócios, entre as vinte disponíveis no Catálogo Nacional de Cursos Superiores de Tecnologia, parece a mais viável para a formação pretendida. Há que se considerar, entretanto, que, sendo uma área de formação diferenciada, havia a possibilidade de ser oferecido um curso verdadeiramente multidisciplinar, que talvez atendesse de maneira mais adequada às especificidades do Legislativo. Observe-se que o curso caminhou nessa direção ao evitar identificar como área específica a gestão pública, deixando espaço para a composição com as outras possibilidades de cursos que a área de gestão⁷ oferece, a saber: Gestão da qualidade, Gestão de recursos humanos, Gestão financeira, Logística, Processos gerenciais e Secretariado.

Apesar de o quadro curricular informar três grandes áreas e 12 áreas distintas para as disciplinas, uma leitura transversal mostra que entre as 27 disciplinas há bem mais que as nove listadas oficialmente como integrantes da área de Administração. Na verdade, pode-se agregar a essa área mais seis disciplinas correlatas ou que fazem usualmente parte dos currículos dos cursos de Administração, formando uma grande área que compreende mais da metade das disciplinas do curso, conforme se pode ver na tabela abaixo⁸.

Tabela 2 - Disciplinas Grande Área Administração

Área	Disciplinas
Ciência da Computação	Informática Aplicada à Administração Pública
Administração	Conflito, Negociação e Processo Decisório
Administração	História do Pensamento Administrativo
Administração	Gestão de Materiais e Logística
Administração	Gestão Estratégica I
Administração	Informatização da Administração Pública
Administração	Estudo de Caso em Administração Legislativa
Administração	Orçamento Público
Administração	Administração Pública Gerencial
Administração	Gestão por Resultados

⁶ A Unisul oferece curso de graduação em Administração em quatro anos, também a distância.

⁷ O Catálogo Nacional de Cursos Superiores de Tecnologia oferece as seguintes possibilidades de cursos tecnológicos na área de Gestão e Negócios: Comércio exterior; Gestão comercial; Gestão da qualidade; Gestão de cooperativas; Gestão de recursos humanos; Gestão financeira; Gestão pública; Logística; Marketing; Negócios imobiliários; Processos gerenciais e Secretariado (MEC. Catálogo). Aqui não se pode esquecer que o curso foi criado paralelamente à definição do Catálogo, mas mesmo assim sua abertura para a área é um dado relevante.

⁸ Naturalmente, não estamos supondo que disciplinas como Direito administrativo ou Psicologia nas Organizações pertençam à área da administração no sentido de áreas de conhecimento tal como as organiza, por exemplo, o CNPq, mas sim que é pela interface que elas possuem com a administração enquanto área de concentração que se justifica a sua presença no curso.

Área	Disciplinas
Ciência da Informação	Gestão da Informação
Psicologia	Liderança e Desenvolvimento de Equipes
Psicologia	Psicologia nas Organizações
Direito	Direito Administrativo
Direito	Instituições de Direito Público e Privado

Fonte: Elaboração do autor

Um segundo aspecto definidor do profissional do Legislativo na proposta do curso de administração legislativa é sua condição de gestor público. Essa opção por um perfil de gestor para o servidor do Legislativo pode ser justificada pelo contexto de profissionalização da administração pública, mas não deixa de trazer questões para essa formação.

Uma delas é a necessidade de um curso à parte, uma vez que o curso de administração pública já cumpre essa função. A fundamentar tal questão estão a possibilidade de conversão do Curso Tecnológico de Administração Legislativa em graduação em Administração oferecida pela Unisul e a pequena margem de especificidade oferecida pelo curso em relação ao curso tecnológico de administração pública. A rigor, apenas 10 créditos de 108 do Curso de Administração Legislativa são específicos do Legislativo (disciplinas História do Parlamento – 2 créditos; Técnica Legislativa e Teoria Geral do Processo Legislativo – 4 créditos cada). É certo também que o elenco de disciplinas entre as duas formações é apenas parcialmente idêntico, mas a comparação entre elas deixa claro que o curso de administração pública tem condições mais favoráveis que seu correlato da administração legislativa para formar um gestor público, independentemente de sua atuação no Executivo, Legislativo ou Judiciário.

Outra é que o posto de gestor é apenas um entre as diversas posições que um profissional do Legislativo precisa ocupar e, possivelmente, não seja nem mesmo a mais importante delas. Nesse sentido, talvez fosse mais pertinente uma formação menos voltada para a gerência e mais para uma administração profissional, ou seja, uma formação mais ampla e menos focada em determinado aspecto da administração. Nas pequenas câmaras municipais, onde certamente se encontra o maior contingente de servidores com pouca qualificação acadêmica, um ou dois profissionais com um perfil mais generalista dentro da especificidade do Legislativo teriam melhores condições de atuação do que um administrador-gestor⁹.

Veja-se, ainda, que a proposta do curso não é apenas formar um gestor público, mas também um gestor que precisa se atualizar segundo as modernas técnicas da administração, como se pode depreender da presença de disciplinas como Gestão Estratégica I¹⁰ e Gestão da

⁹ Nesse sentido, parece fazer falta uma disciplina que discuta especificamente a estrutura e o funcionamento de uma casa legislativa, com ênfase no plenário e nas comissões parlamentares, por exemplo.

¹⁰ A numeração que parece sem sentido para o quadro curricular do curso pode ser decorrente do aproveitamento de ementas de disciplinas oferecidas em outros cursos; no caso, há no curso de graduação em Administração as disciplinas de Gestão Estratégica I e II.

Informação, ambas ligadas ao paradigma do *New Public Management*. Aqui estão em questão tanto a recusa da administração patrimonialista tradicional, sempre defendida como índice de profissionalização e modernidade, quanto a adoção de técnicas gerenciais de empresas privadas nas instituições públicas, uma transposição nem sempre pacífica por misturar meios e fins diversos de estrutura e funcionamento administrativo. Além disso, essa preocupação com a atualização termina dando ao curso de graduação - formação inicial em um determinado campo de saber - um caráter de curso de especialização, ou seja, parece haver a percepção de que os alunos já receberam uma formação básica e que agora a atualizam e a aprofundam, integrando aspectos do Legislativo à administração pública¹¹. É verdade que essa percepção advém mais dos objetivos e do fluxo curricular (Anexo 1), que distribui as disciplinas de forma aparentemente livre entre a administração pública e o que se pode entender como o campo do saber legislativo, do que do ementário. Uma leitura deste último (Anexo 3) mostra que os conteúdos propostos são usualmente introdutórios, assumindo um cunho básico ou fundo histórico, a exemplo das disciplinas História do Pensamento Administrativo, Tópicos de Matemática Elementar I, Sociologia, Administração Pública Gerencial e outras.

Um terceiro aspecto a se considerar é o papel de agente político em sentido lato que o curso parece ambicionar para o servidor do Legislativo, conforme a função de viabilizar a participação popular no Parlamento expressa no perfil do egresso. Mesmo que essa participação popular seja entendida em termos estritos, de acordo com a menção a audiências públicas que consta nos objetivos do curso¹², há lacunas na formação oferecida que dificultam essa atuação. Para além da baixa carga horária específica já apontada acima, parece faltar uma direção clara para a construção do papel político-institucional desejado. As disciplinas que poderiam tratar da questão não constituem um percurso, antes se encontram dispersas ao longo da grade curricular. A disciplina Direito Constitucional, por exemplo, encontra-se no 4º semestre, enquanto a disciplina Direitos Humanos e Cidadania vem no 1º semestre¹³. Aqui se poderia argumentar que a disciplina Teoria do Processo Legislativo traz em sua ementa, explicitamente, três tópicos relativos à participação popular, a saber: “O processo legislativo e a sua legitimação social. A participação do cidadão no processo legislativo. Audiência pública e

¹¹ Agradeço ao Prof. Rogério Teixeira a indicação de que o curso de graduação tecnológica em administração legislativa da Unisul assumiu, pelos seus objetivos, características de um curso de especialização.

¹² Um dos objetivos do curso é levar o aluno a “entender o papel social da administração legislativa, com ênfase nos processos especiais, que exigem e possibilitam a ampla participação popular em audiências públicas” (Unisul, 2006, p. 11).

¹³ Observa-se que essa ausência de um percurso claro não é apenas da parte dedicada ao Legislativo ou a ele relacionada. Nesse sentido, apesar de o projeto pedagógico do curso registrar que os semestres foram organizados segundo uma concepção curricular que vai do geral para o particular, ou seja, inicia com disciplinas básicas e se encaminha para disciplinas da área de gestão para atingir mais especificamente a área da administração legislativa, a ausência de outros pré-requisitos e a presença de uma disciplina intitulada Fundamentos Econômicos no 4º e último semestre contrariam esse princípio de organização declarado.

consulta pública no processo legislativo” (Unisul, 2006, p. 47, conferir ementa completa no Anexo 1). Mas a verdade é que ela se encontra isolada no 3º semestre, vindo antes do Direito Constitucional, que lhe poderia servir de sustentação, e sem que haja uma disciplina para tratar teórica ou aplicadamente da democracia. Além disso, o curso não contempla, em nenhuma de suas disciplinas, as diferenças existentes entre os três níveis de funcionamento do Legislativo – municipal, estadual e federal –, apesar de ser destinado à formação dos servidores de todas as casas legislativas e adotar a modalidade a distância justamente em nome de uma abrangência nacional, como bem mostram as 500 vagas oferecidas inicialmente e o acordo firmado com a Associação Brasileira das Escolas do Legislativo para divulgar o curso.

4 Conclusão

Em conclusão, dada a proposta do curso superior de graduação tecnológica em Administração Legislativa, qual o profissional do Legislativo que se pretende formar? Pela breve leitura que se realizou aqui do projeto pedagógico do curso, a resposta imediata é um moderno gestor público do Legislativo, preocupado com inovações e voltado para processos de gerenciamento da administração pública contemporânea. Registra-se, entretanto, que esse perfil de profissional ainda apresenta lacunas, a maior delas ligada à especificidade do saber legislativo. Dessa forma, mais um curso de administração do que um curso de administração legislativa, mais uma formação de gerente do que uma profissionalização do servidor do Legislativo, mais uma especialização do que uma graduação, o curso superior de graduação tecnológica em Administração Legislativa oferecido pela Unisul deixa mais perguntas do que respostas para uma definição do que é o profissional do Legislativo.

Referências

- COSSON, Rildo. *Escolas do Legislativo, Escolas de Democracia*. Brasília: Edições Câmara dos Deputados, 2008.
- FERREIRA, Caio Márcio Marini. Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. *Revista do Serviço Público*, ano 4, v. 120, n. 3, p. 5-33, set-dez 1996.
- MARTINS, Luciano. Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral, *Cadernos ENAP*, n. 8, Brasília, 1995.
- FARIA, Regina M. Barbosa. Formação de pessoal para o setor público: a experiência da Fundap. *Cadernos Fundap*, n. 21, p. 189-197, 1998.
- FARIAS, Pedro César Lima de e GAETANI, Francisco. A política de recursos humanos e a profissionalização da administração pública no Brasil do século XXI : um balanço provisório. *Anais... VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/RH/05GaetaniRH.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2009.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de Reformas. *RAP*. Rio de Janeiro, Edição Especial Comemorativa, p. 67-86, 1967-2007.

MARTINS, Humberto Falcão. A construção do Estado moderno e da burocracia profissional no Brasil: questões centrais, dilemas, impasses e desafios. *RERE – Revista Eletrônica de Reforma do Estado*, n. 1, mar. abril e maio, 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/rere/edicao/01/>>. Acesso em: 20 jul. 2009.

MEC. *Catálogo Nacional de Cursos Superiores de Tecnologia*. Disponível em: <<http://catalogo.mec.gov.br/>>. Acesso em: 10 out. 2008.

MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. Do modelo racional-legal ao paradigma pós-burocrático: reflexões sobre a burocracia estatal. *Organização & Sociedade*, v. 13, n.37 - Abril/Junho, 2006. Disponível em: <<http://www.revistaoes.ufba.br>> . Acesso em: 20 jul. 2009.

UNISUL. *Projeto pedagógico do curso superior de tecnologia em Administração Legislativa a distância*, Palhoça, 2006. (Documento institucional).

UNISUL Virtual. *Administração Legislativa*. Disponível em: <<http://portal2.unisul.br/content/paginacursosvirtual/administracaolegislativa/index.cfm>>. Acesso: em 20 jun. 2008.

Artigo recebido em: 28/10/2010

Artigo aceito para publicação em: 03/11/2010

Anexo 1 - Fluxo Curricular

Semestres	Disciplinas	No Créd.	Pré-Req.
1	1 – Ciência Política	4	—
	2 – Língua Portuguesa e Redação Oficial	4	—
	3 – Instituições de Direito Público e Privado	4	—
	4 – História do Parlamento	2	—
	5 – Direitos Humanos e Cidadania	4	—
	6 – Tópicos de Matemática Elementar I	4	—
	7 – Informática Aplicada à Administração Pública	4	—
	Subtotal	26	
2	8 – História do Pensamento Administrativo	4	—
	9 – Sociologia	4	—
	10 – Administração Pública Gerencial	4	—
	11 – Gestão Estratégica I	4	—
	12 – Psicologia nas Organizações	4	—
	13 – Informatização da Administração Pública	4	—
	Subtotal	24	
3	14 – Liderança e Desenvolvimento de Equipes	4	—
	15 – Conflito, Negociação e Processo Decisório	4	—
	16 – Gestão de Materiais e Logística	4	—
	17 – Gestão da Informação	4	—
	18 – Gestão por Resultados	4	—
	19 – Teoria Geral do Processo Legislativo	4	—
	20 – Metodologia para o Estudo de Caso	4	—
		Subtotal	28
4	21 – Direito Constitucional	4	—
	22 – Direito Administrativo	4	—
	23 – Fundamentos Econômicos	4	—
	24 – Finanças Públicas	4	—
	25 – Orçamento Público	4	—
	26 – Técnica Legislativa	4	—
	27 – Estudo de Caso em Administração Legislativa	6	20
	Subtotal	30	
	TOTAL DE CRÉDITOS	108	

Fonte: Unisul, 2006.

Anexo 2 -Conteúdos Área da Gestão (Conforme Resolução CNE/CES 436/2001) X Disciplinas do Currículo

Característica(conforme Diretrizes)	Disciplinas do Currículo
Compreende atividades de administração e de suporte logístico à produção e à prestação de serviços em qualquer setor econômico e em todas as organizações, públicas ou privadas, de todos os portes e ramos de atuação. As atividades de gestão caracterizam-se pelo planejamento, operação, controle e avaliação dos processos que se referem aos recursos humanos, aos recursos materiais, ao patrimônio, à produção, aos sistemas de informações, aos tributos, às finanças e à contabilidade.	História do Parlamento
	Psicologia nas Organizações
	Liderança e Desenvolvimento de Equipes
	Sociologia
	Direitos Humanos e Cidadania
	Tópicos de Matemática Elementar I
	Gestão de Materiais e Logística
	Ciência Política
	Informatização da Administração Pública
	Informática Aplicada à Administração Pública
	Metodologia para o Estudo de Caso
	Língua Portuguesa e Redação Oficial
	Instituições de Direito Público e Privado
	Finanças Públicas
	Orçamento Público
	Gestão Estratégica I
	Fundamentos Econômicos
	Teoria Geral do Processo Legislativo
	História do Pensamento Administrativo
	Gestão da Informação
	Direito Administrativo
	Administração Pública Gerencial
	Direito Constitucional
	Gestão por Resultados
	Técnica Legislativa
	Conflito, Negociação e Processo Decisório
Estudo de Caso em Administração Legislativa	

Fonte: Unisul, 2006.

Anexo 3 - Ementário do Curso de Graduação Tecnológica em Administração Legislativa

Nº	DISCIPLINA	EMENTA
1	CIÊNCIA POLÍTICA	A Ciência Política e os paradoxos da política. Desenvolvimento histórico do pensamento político. Estado e Sociedade Civil.
2	LÍNGUA PORTUGUESA E REDAÇÃO OFICIAL	Linguagem. Construção do texto. Tipologia textual. Produção textual. Padrão oficial.
3	INSTITUIÇÕES DE DIREITO PÚBLICO E PRIVADO	Noções gerais. Instituições de Direito Público. Instituições de Direito Privado.
4	HISTÓRIA DO PARLAMENTO	Evolução histórica do parlamento no mundo. Evolução histórica do Parlamento no Brasil: Parlamento no Império e Parlamento na República. A experiência liberal-conservadora (1946-1964); O regime militar. A construção da nova ordem democrática. A relevância do Parlamento no Estado Democrático de Direito.
5	DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA	Direitos humanos: aspectos ético-filosóficos, históricos, jurídicos, políticos e sociais. As Declarações Internacionais. Direitos humanos e a Constituição Brasileira de 1988. Direitos humanos no Brasil: atualidade e desafios. Direitos humanos e hermenêutica. Cidadania.
6	TÓPICOS DE MATEMÁTICA ELEMENTAR I	Conjuntos numéricos. Operações elementares. Função: conceitos, propriedades, características e representações gráficas. Funções elementares: polinomiais, exponenciais, logarítmicas e trigonométricas.
7	INFORMATICA APLICADA À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	Tipos e usos de ferramentas de comunicação eletrônica. Conceituação e caracterização de planilha eletrônica. Aplicação de planilhas eletrônicas na Administração Pública. Utilização de <i>softwares</i> aplicativos na Administração Pública.
8	HISTÓRIA DO PENSAMENTO ADMINISTRATIVO	O que é Administração. Habilidades e áreas de atuação do Administrador. Antecedentes da administração. Escolas do pensamento administrativo: clássica, relações humanas, comportamentalista, estruturalista, sistêmica, desenvolvimento organizacional e contingencial. Administração contemporânea.
9	SOCIOLOGIA	Contexto histórico do surgimento da Sociologia. O pensamento sociológico: referenciais dos teóricos clássicos para estudo da sociedade. Questões e problemas para a sociologia contemporânea.
10	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL	Introdução à Administração Pública. Aspectos históricos da Administração Pública brasileira. Políticas públicas integradas. Estrutura da Administração Pública. Atividades administrativas. Serviços públicos. Controle da Administração Pública. Gestão por resultados.
11	GESTÃO ESTRATÉGICA I	Organização como sistema social. Processo de organizar. Planejamento estratégico e ambiente externo. Poder, autoridade, delegação e tomada de decisão. Controle estratégico.
12	PSICOLOGIA NAS ORGANIZAÇÕES	Psicologia: definição e objeto. Relações entre trabalho e subjetividade. Indivíduo, grupos e equipes nas organizações. Gestão de pessoas nas organizações. Motivação no trabalho. Liderança, poder e conflito. Comunicação e criatividade nas organizações.
13	INFORMATIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	Utilização do computador na gestão do Processo Legislativo. Impactos das modernas tecnologias na sociedade e no Direito. Governo eletrônico. A Internet e o serviço de

Nº	DISCIPLINA	EMENTA
		instrumentalização dos Poderes Legislativos pelo Sistema Interlegis.
14	LIDERANÇA E DESENVOLVIMENTO DE EQUIPES	Liderança. Conceitos e abordagens. Estilos de liderança orientados para responsabilidades e resultados. O trabalho em equipe: fases de constituição de equipes. Dinâmica das equipes. O papel das equipes de trabalho. Competências e habilidades das equipes.
15	CONFLITO, NEGOCIAÇÃO E PROCESSO DECISÓRIO	Conceitos e princípios de conflito e de negociação. Tipos de conflitos. Fontes de conflitos. Estratégias para resolução de conflitos. Estratégia de negociação. O processo de negociação na administração pública. Tipos de decisão. Etapas do processo de tomada de decisão. Os agentes envolvidos no processo de decisão. Participação nas decisões. Avaliação dos resultados.
16	GESTÃO DE MATERIAIS E LOGÍSTICA	Evolução e origem das técnicas de compras. Inovação tecnológica. Gestão de compras. Gestão da cadeia de suprimentos. Compras e negociação. Gestão de estoques. Sistemas de movimentação e armazenagem. Logística de distribuição. Processamento de pedidos. Gestão de transportes e operadores logísticos. Gestão de serviços ao cliente. Legislação pública.
17	GESTÃO DA INFORMAÇÃO	Dados, informação e conhecimento. A organização como um sistema. Gestão estratégica da informação. Fundamentos e classificação dos sistemas de informação e tomada de decisão. Tipos de sistemas de informação. Fundamentos da informação. Vantagem competitiva e informação. Tendências de novas tecnologias da informação.
18	GESTÃO POR RESULTADOS	Estado, governo e sociedade. Cidadania como estratégia de transformação. A eficiência na administração pública. Serviços públicos. Gerenciamento por resultados nos serviços públicos. Responsabilidade e o dever de prestar contas ao cidadão.
19	TEORIA GERAL DO PROCESSO LEGISLATIVO	Conceito de processo legislativo. O processo legislativo e a sua legitimação social. A participação do cidadão no processo legislativo. Audiência pública e consulta pública no processo legislativo. Participação do Poder Executivo no processo legislativo. O devido processo legislativo.
20	METODOLOGIA PARA O ESTUDO DE CASO	Tipos de pesquisa. Estudo de Caso: conceito, composição estrutural e metodologia.
21	DIREITO CONSTITUCIONAL	Instituições de Direito no Brasil e as formas de estruturação dos direitos e garantias fundamentais da cidadania. Organização do Estado, dos poderes e da ordem social. A Constituição Federal vigente e as garantias dos direitos sociais. Normas constitucionais. Interpretação constitucional. Controle de Constitucionalidade.
22	DIREITO ADMINISTRATIVO	Noções Introdutórias. Princípios gerais informativos. Poderes administrativos. Atos administrativos. Contratos administrativos. Licitações. Administração pública. Controle de administração. Organização da administração pública brasileira.
23	FUNDAMENTOS ECONÔMICOS	Conceitos básicos. Sistema econômico: estrutura e funcionamento. Oferta e demanda: formação de preços de mercado. Estruturas de mercado. Introdução a macroeconomia: metas, instrumentos e contabilidade nacional. Elementos de economia internacional.

Nº	DISCIPLINA	EMENTA
24	FINANÇAS PÚBLICAS	O setor público da economia. As atividades financeiras do Estado. Fenômenos financeiros. A renda nacional: formação e gasto. Controle estatal. Wagner e a lei dos dispêndios crescentes. Lei Say e a teoria do consumo. Os serviços públicos. Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento - PPBS. Crédito e dívida pública externa e interna. O sistema financeiro Nacional. Déficit público e mecanismos de controle.
25	ORÇAMENTO PÚBLICO	Plano plurianual do Governo. Lei de diretrizes orçamentárias. Lei de Responsabilidade Fiscal. Lei do Orçamento. Evolução conceitual do orçamento público. Princípios Orçamentários. Tipos de orçamentos: orçamento-programa e orçamento financeiro ou tradicional. Fundamentos e técnicas do orçamento. O sistema e o processo orçamentários. Controle dos orçamentos.
26	TÉCNICA LEGISLATIVA	Espécies legislativas federais, estaduais e municipais. Hierarquia das espécies legislativas. Técnicas legislativas. Requisitos relativos à elaboração e à redação das espécies legislativas. Fases do processo legislativo. Atos normativos.
27	ESTUDO DE CASO EM ADMINISTRAÇÃO LEGISLATIVA	Desenvolvimento de um estudo de caso em Administração Legislativa.

Fonte: Unisul, 2006.