



E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados

V. 7 N. 15 Set./Dez. 2014

DOI: <https://doi.org/10.51206/e-legis.v15i15>

Sumário

Editorial



EDITORIAL

André Sathler
Guimarães 3-4

Expediente

EXPEDIENTE

5

Artigo de Autor Convidado

MUDANÇAS ECONÔMICAS E MODELOS DE GOVERNAÇÃO: DEMOCRATIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

7-27

José Joaquim Dinis Reis

Artigos

SISTEMA BRASILEIRO DE COMISSÕES PARLAMENTARES

28-45

João Pedro Paro

ESCOLAS DO LEGISLATIVO E A EDUCAÇÃO PARA A DEMOCRACIA

46-61

Vânia Nunes de Carvalho

O PODER LEGISLATIVO E AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS: A ÓTICA CIDADÃ SOBRE O CONTEXTO RECENTE

62-81

Antonio Teixeira Barros, Lúcio Meireles
Martins

REFORMA ADMINISTRATIVA DO PODER EXECUTIVO E AÇÕES DE MODERNIZAÇÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

82-99

Nilson Matias de Santana

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMPARADA E SEUS IMPACTOS SOCIAIS

100-122

Robson Luiz Fialho Coutinho



Aproveito a abertura da 15ª edição da E-Legis para me despedir da função de Editor Executivo. Tal tarefa se torna bem mais fácil, contudo, quando se pode anunciar um sucessor de vasta competência, que levará a revista a novos patamares de qualidade e alcance: assumirá a função o Prof. Dr. Antonio Teixeira de Barros. O Prof. Barros associa uma sólida formação acadêmica a habilidades comunicacionais bastante pronunciadas, desenvolvidas ao longo de sua vivência profissional e a uma vivência intensa no e sobre o Poder Legislativo. Docente do Mestrado Profissional em Poder Legislativo e um de seus idealizadores, o Prof. Barros traz ainda as vantagens de uma personalidade serena e madura, o que emprestará muita qualidade ao diálogo com os colaboradores da revista.

Abrindo a revista, há uma valorosa contribuição do Prof. Dr. José Joaquim Dinis Reis, Diretor da Faculdade de Ciência, Economia e Sociedade da Universidade de Coimbra. No artigo convidado **Mudanças econômicas e modelos de governação: democratização e desenvolvimento**, o autor analisa o papel das instituições nos mecanismos de governança das nações, com destaque para as instituições da esfera legislativa, concluindo pela essencialidade dessas para o desenvolvimento e a organização qualificada da economia.

Segue-se o artigo de João Pedro Paro, **Sistema Brasileiro de Comissões Parlamentares**, que busca ampliar a compreensão sobre o funcionamento das comissões parlamentares brasileiras, tema de relevância crescente, sobretudo a partir da dinâmica dada às comissões com o poder conclusivo.

Na sequência, dois artigos tratam do tema educação, sob visões distintas. Vânia Nunes de Carvalho traz uma reflexão sobre **Escolas do Legislativo e a Educação para a Democracia**, dando ênfase para a função difusora da educação política assumida dessas. Lúcio Meireles Martins, em co-autoria com Antonio Teixeira de Barros, trata do **Poder Legislativo e as Políticas Educacionais: a Ótica Cidadã sobre o Contexto Recente**, buscando ressaltar as percepções dos cidadãos sobre políticas educacionais, tendo como referência a atuação do Poder Legislativo.

Concluindo a edição, há dois artigos focados no tema da Administração Pública Legislativa. Nilson Matias de Santana aborda a **Reforma Administrativa do Poder Executivo e Ações de Modernização da Câmara dos Deputados**. Robson Luiz Fialho Coutinho traz uma análise sobre a **Administração Pública Comparada e seus Impactos Sociais**. No texto de Robson, pode-se ter uma visão panorâmica sobre causas e efeitos de cada modelo de administração pública adotado ao longo do tempo. Já no trabalho de Nilson, é possível fazer

uma verticalização do assunto, aprofundando-se na situação específica da Câmara dos Deputados, a partir do movimento de Reforma Administrativa iniciado pelo Executivo na década de 1990.

Boa leitura!



Conselho Editorial

Adolfo Costa Araujo Rocha Furtado, Câmara dos Deputados, DF
Andre Luiz Marengo dos Santos, Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS, RS
André Sathler Guimarães, Câmara dos Deputados, DF
Fabiano Guilherme Mendes Santos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ, RJ
Lucio Remuzat Rennó Junior, Universidade de Brasília - UNB, DF
Paulo Antônio Lima Costa, Câmara dos Deputados, DF
Roberto Campos da Rocha Miranda, Câmara dos Deputados, DF
Rogério Ventura Teixeira, Câmara dos Deputados, DF
Suylan de Almeida Midlej e Silva, Universidade de Brasília - UNB, DF

Comissão Editorial

André Sathler Guimarães, Câmara dos Deputados, DF
Antonio Teixeira Barros, Câmara dos Deputados, DF
Roberto Campos da Rocha Miranda, Câmara dos Deputados, DF
Marta Lúcia de Queirós de Freitas, Câmara dos Deputados, DF

Avaliadores deste Número

André Corrêa de Sá Carneiro, Câmara dos Deputados, DF
Benito Almaguer Luaiza, Centro de Estudos e Pesquisas para o Desenvolvimento Humano – CEPEDH, RN
Cristiane Brum Bernardes, Câmara dos Deputados, DF
Hugo Alberto Borsani Cardozo, Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF, RJ
José Raymundo Ribeiro Campos Filho, Câmara dos Deputados, DF
Margarita Victoria Rodriguez, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS, MS
Maria Silva Cristofoli, Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS, SC
Marina Alves Amorim, Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, MG
Roberto Campos da Rocha Miranda, Câmara dos Deputados, DF
Thiago Gomes Eirão, Câmara dos Deputados, DF

Revisão Ortográfica

Cristian José Oliveira Santos, Câmara dos Deputados, DF
Jairo Luis Brod, Câmara dos Deputados, DF
Marcela Domingos de Albuquerque, DF
Rafael Lima Freire, Câmara dos Deputados, DF

Projeto Gráfico

Márcia Xavier Bandeira, Câmara dos Deputados, DF
Marina Camargo Guimarães, Câmara dos Deputados, DF

Fotografias

Júlio César Fernandes Marques – SEFOT/SECOM, Câmara dos Deputados, DF



MUDANÇAS ECONÔMICAS E MODELOS DE GOVERNAÇÃO: DEMOCRATIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

ECONOMIC CHANGES AND GOVERNANCE MODELS: DEMOCRATIZATION AND DEVELOPMENT

José Joaquim Dinis Reis*

Resumo: Analisa-se que os mercados não existiriam sem instituições, que as economias se organizaram segundo várias modalidades de governação, originando contextos institucionais relevantes para a interpretação dos contextos económicos das nações. A partir dessa premissa, desenvolve-se a suposição de que há três domínios principais que formam a base organizacional em que assentam as dinâmicas positivas do capitalismo – as relações industriais, os processos de inclusão pelo trabalho e pela aprendizagem e as instituições. Por fim, pode-se concluir que as instituições da esfera legislativa, especialmente as vinculadas ao desenvolvimento e à democracia, constituem elementos essenciais para a organização qualificada da economia, influenciando as capacidades gerais de uma sociedade.

Palavras-chaves: Institucionalismo; Governança; Desenvolvimento; Democratização; Legislativo.

Abstract: The paper analyses that markets would not exist without institutions, that economies were organized according to various governance arrangements, yielding relevant institutional contexts for interpreting economic contexts of nations. From this premise, it develops the assumption that there are three main areas which form the organizational basis on which capitalism's positive dynamics - industrial relations, the processes of inclusion through work and learning and institutions. Finally, it can be concluded that the institutions of the legislative branch, especially those related to development and democracy are essential for the qualified organization of the economy, influencing the overall capabilities of a society

Keywords: Institutionalism; Governance; Development; Democratization; Legislative Affairs.

* José Joaquim Dinis Reis, Doutor em Economia pela Universidade de Coimbra. É Diretor da FEUC, Coordenador do Programa de Doutoramento em Governação, Conhecimento e Inovação (CES e FEUC), Professor Catedrático da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (FEUC) e Investigador do Centro de Estudos Sociais (CES), onde integra o Núcleo de Estudos sobre Ciência, Economia e Sociedade. (jreis@fe.uc.pt)
Artigo baseado em palestra ministrada no “Ciclo de Palestras 2014 do Mestrado Profissional em Poder Legislativo”, instituído pelo Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, em 15/05/2014.

1 Introdução

A compreensão da mudança económica, social e política carece, evidentemente, de uma percepção da complexidade. Há muito que se tem como certo que as economias, na sua diversidade e nos seus diferentes tempos históricos, se organizaram segundo várias modalidades de governança e originaram contextos institucionais relevantes e diferenciados, sem o conhecimento dos quais não se disporia de um quadro interpretativo minimamente sólido. Por isso mesmo, é antiga a convicção de que não é plausível olharmos para uma economia encarando-a como um simples mecanismo de transações, um determinado regime de propriedade ou como um mero sistema tecnológico. Percebeu-se que os mercados não existiriam sem instituições e que a evolução económica carece de contextos de estruturação social e política muito mais densos do que os que resultassem apenas do desenvolvimento das trocas. Se não fosse assim, estaríamos, porventura, diante de um caminho muito curto para o esgotamento, isto é, para a exaustão e crise, sem as perspectivas de reprodução alargada que são dadas por outros domínios. A hipótese que daqui resulta é, então, a de que a economia – o capitalismo como fenómeno histórico – não poderá ser devidamente apreciada sem se considerar que ela cria e carece de um “chão”, isto é, de um conjunto de condições materiais e relacionais muito mais robustas do que os sistemas mercantis, no qual enraíza a sua evolução e determina as suas capacidades. Em que consistirá tal “chão”? Certamente naquilo que transcende as transações e que permite formar e acumular capacidades adicionais através da densificação de relações não previstas inicialmente.

Ao mesmo tempo, propõe-se que se olhe simultaneamente para estes dois planos – o da criação e consolidação de instituições e o da formação de uma ordem material e relacional – e que se procure compreender um através do outro. Defende-se, pois, que importa observar a forma como a “sociedade de mercado”, que os capitalismos do século XIX presumiam autossuficiente, evoluiu para estruturar economias e sociedades mais robustas. Tratar-se-á da ‘condição produtiva’ do capitalismo, das ‘atividade capacitantes’ de que este pode potenciar e das ‘instituições’ que assim se geram. Ao situar-se nesta perspectiva, o artigo naturalmente considera que as próprias instituições do capitalismo, que muitas vezes são encaradas como condições exteriores da economia, podem, na verdade, ser melhor vistas como algo intrinsecamente ligado àquelas circunstâncias materiais, admitindo que coalescem com elas.

Esta é uma discussão que não ignora o que se passa presentemente em economias concretas, mormente as europeias, claramente afetadas por turbulências significativas que as colocaram em crise. Circunstâncias que tanto são as de quadros institucionais que, ao contrário do que em outros momento aconteceu, surgiram desligados da realidade económica, quanto a de uma financeirização das sociedades – servida por tais arquiteturas institucionais – que exerce de forma “livre” um poder que conflitua gravemente como as bases material, política e social que se podem associar ao que já foi designado capitalismo democrático, desfazendo assim a

ordem relacional que este construiu.

No ponto seguinte, o artigo revista visões da Economia Política em que justamente se estabelecem fundamentos para uma *démarche* como a que se sugere e a partir da qual se pretende propor um quadro analítico. Este exercício de revisitação poderia ser mais amplo. De fato, o entendimento de que a disciplina que estuda as questões econômicas deve ser definida como Economia Política tem uma longa tradição no campo intelectual¹. Ele significa que a discussão econômica, mais do que uma busca de leis ou relações imanentes que determinam comportamentos e racionalidades individuais incontornáveis, deve assentar-se na compreensão das dinâmicas e das relações sociais, da ação dos atores e das formas de poder estabelecidas, sabendo que tudo isso resulta de decisões e possibilita outras decisões, as quais comportam valores e estão muitas vezes associadas a finalidades em aberto. Na verdade, pode atribuir-se a Aristóteles e seus seus escritos econômicos e éticos a ideia de que a economia, assim como o uso da riqueza, deve ligar-se a um fim preciso, que é a realização da vida, não sendo o seu estudo isento de valores (Caldas, 2010: 46).

Assim sendo, a economia constitui matéria de deliberação no quadro de opções mais gerais e, por isso, estamos perante valores e finalidades em que se assume uma dimensão normativa² dirigida à ação. A Economia³ não é, então, pura e positiva e não se confina à produção de generalizações científicas⁴ sobre um determinado tipo de comportamento e racionalidade dita econômica, isolada de outros de diversa natureza. A Economia é Moral e Política. Será, pois, de Economia impura que devemos falar (Reis, 2009), para darmos conta de que o seu objeto é complexo e que é da sua pluralidade interna e de um compromisso com a interdisciplinaridade que devemos cuidar⁵. Mas também para se afirmar o seu necessário envolvimento com a história, com os mecanismos da vida e da sociedade em geral, que viabilizam e dão sentido ao que, por simplificação, se possa chamar “econômico”.

2 Visões de Economia Política

Alfred Marshall lembrou em devido tempo que "o progresso depende primordialmente de

1 Pode considerar-se que, originariamente, o termo foi introduzido por Antoine de Montchrétien, em 1615, ao publicar o Tratado de Economia Política.

2 É a este propósito que se pode abrir uma discussão acerca dos tópicos da objetividade, para saber se os valores são separáveis dos fatos, dos conceitos e das teorias e se, portanto, haverá fatos puros que contêm diretamente implicações (de) políticas ou se, pelo contrário, valores e normatividade “permeiam inevitavelmente a ciência”. Quer dizer, os problemas sociais são, mais do que factos redutíveis, problemas sociais”, com resulta das convicções essenciais do pragmatismo clássico e especialmente de Dewey. Na verdade, os factos dependem dos valores (Caldas, 2012: 84-85).

3 Usa-se “Economia” para designar o ramo das ciências sociais que estuda os problemas económicos e “economia” para se referir aos sistema económico.

4 A ideia de Economia enquanto *economics* pode associar-se à consolidação de um pensamento positivista – que lida com fatos e possibilidades, separa ciência de valores e considera neutras as instituições ou os eventos da história – de que Robbins é autor de referência (Neves, 2010: 39)

5 Em Reis (2010) fala-se, a propósito da Economia, de “ciência indisciplinar”.

se saber até onde as forças ‘mais fortes’, e não apenas as forças ‘mais altas’, podem ser utilizadas para aumentar o bem social”⁶. Por sua vez, Albert Hirschman, refere-se à “parcimônia” dos postulados fundamentais da Economia ou, preferivelmente, da Economia Política e identifica as suas “fraquezas intrínsecas”: “A Economia, enquanto ciência do comportamento humano, baseou-se num postulado notavelmente parcimonioso: o do indivíduo isolado, atento apenas ao seu autointeresse, que escolhe livremente entre caminhos de ação alternativos, depois de calcular os seus custos e benefícios futuros” (Hirschman, 1985: 7). Estaria-se, nestes casos, perante “modos de ação instrumentais”, aos quais Hirschman contrapõe a noção de “modos de ação não instrumentais”, entendendo-os como os que resultam de deliberações não individualistas que reforçam a identidade e o engrandecimento coletivo. Como se terão combinado ambos na forma histórica que o capitalismo assumiu nos países desenvolvidos no último meio século? Que espaço terão ocupado os “modos de ação não instrumentais”? E quais serão as forças ‘mais fortes’ a que se referia Marshall?

Adicionalmente, pode dizer-se que, habituado à ideia de escassez e de depreciação, o pensamento econômico teve de esperar muito tempo até que Keneth Arrow (1962) mostrasse que o processo económico não consiste simplesmente em usar recursos que se esgotam singelamente na atividade que se está a realizar. Ela serve também para ampliar e melhorar os próprios recursos, designadamente os humanos, os organizacionais e os que constituem *inputs* para uso futuro, aumentando a sua disponibilidade. Nestas circunstâncias, trata-se de compreender que há atividades de cujo estabelecimento e desenvolvimento resultam aprendizagens (*learning by doing*). Então, está-se diante de modos de ação não triviais que o capitalismo revelou na suas fases mais afluentes e que fazem com que se reconsiderem e revalorizem, hoje, , quando uma sociedade de mercado não basta para que a vida coletiva se mantenha robusta? A percepção de que há, de fato, diferentes formas de ação e de tipos de estruturação da vida econômica, que comportam valores distintos, serve, aliás, de fundamento a “interpretações rivais da sociedade de mercado” (HIRSCHMAN, 1982). É nesse contexto que surge o pressuposto de que existe uma “base moral da sociedade capitalista” e de que ela, conforme a natureza do que prevalece, pode ser “vista, ao mesmo tempo, como em constante delapidação ou reforço” – um “excesso de delapidação relativamente ao reforço” dará lugar a crises, enquanto determinadas condições conduzem à “coesão e à legitimidade” (*idem, ibidem*: 1483). O que prevalece para que a coesão e a legitimidade aumentem e a base moral do capitalismo seja mais forte? Esta é hoje uma questão colocada dentro e fora da Economia Política (Sandel, 2013) e tem ganho grande particular acuidade com a crise financeira (Fourcade *et al.*, 2013).

É neste mesmo contexto que a referência a Karl Polanyi e à tradição que desenvolveu a

⁶ É Hirschman (1985: 148) quem nos relembra esta frase de Marshall.

sua visão são incontornáveis (Polanyi, 19447, Block e Somers, 2014). Sabe-se como ele explicou que o capitalismo dependeu crucialmente da constituição de instituições. Quando a “sociedade do século XIX” se impôs como “sociedade de mercado”, isso resultou de “uma intervenção consciente e muitas vezes violenta dos governos que impuseram, com vista a fins que não eram econômicos, a organização do mercado à sociedade” – não se tratou, pois, “da emancipação gradual e espontânea da esfera econômica” (POLANYI, 2012: 461). O desenvolvimento das transações, sendo uma condição essencial do capitalismo, não dispunha, por si, de um campo de evolução, de um contexto largo em que aprofundasse a sua própria natureza e a rodeasse de circunstâncias que a fortalecessem e disseminassem. Foi quando se transformou de “sociedade de mercado” em “sociedade industrial”⁸ que o capitalismo juntou à sua condição intrínseca (a mercantil) outros elementos cruciais que delimitaram o seu campo de atuação. Entre estes elementos estão, sublinha-o Polanyi, a constituição de direitos. Mas acontece que “uma simples declaração de direitos é insuficiente – são [de novo] necessárias instituições que tornem os direitos eficazes” (POLANYI, 2012: 468). Dir-se-á, instituições que estejam para além da esfera em que os direitos são declarados e que, defende-se, não de inscrever-se nas próprias estruturas que o desenvolvimento estabelece e aprofunda. Ao considerar que é “uma sociedade industrial [que] pode permitir-se ser livre” (*idem, ibidem*: 469), Polanyi aponta um caminho e coloca à cabeça das “novas garantias” o direito a “um posto de trabalho”. Aliás, a razão “porque a sociedade industrial poderá permitir-se ser, ao mesmo tempo, justa e livre” (*idem*) não é porque haja uma “simples [interferência] da esfera política na organização interna do conjunto da sociedade”, é antes porque, por exemplo, a economia vai assumindo uma forma tal que não “fragmenta a vida em sector do produtor – que termina quando o produto chega ao mercado – e sector do consumidor” (*idem, ibidem*: 471). É “essa medida de conformidade” que o poder e a sociedade asseguram, superando-se assim a “fraqueza congênita”⁹ (*idem, ibidem*: 461) da sociedade de mercado e fortalecendo-a através do “primado da sociedade”.

A ausência de uma economia “enraizada” em processos mais sólidos e mais complexos do que os mercantis revela-se de forma particularmente intensa quando estamos perante perturbações e estas assumem uma natureza cumulativa. John Kenneth Galbraith mostrou lapidariamente como a economia norte-americana do primeiro quartel do século XX, antes da crise histórica dos anos 30, estava em plena capacidade: “a força de trabalho não estava cansada; podia ter continuado a produzir indefinidamente ao melhor ritmo”; “os equipamentos não estavam esgotados (...), tinham sido renovados e aperfeiçoados”, “as matérias-primas eram

⁷ Passa-se a citar ‘A Grande Transformação’, publicada neste ano, recorrendo à edição portuguesa de 2012.

⁸ Assume-se aqui o termo “sociedade industrial”, traduzido literalmente do inglês. Mas bem se sabe que a palavra “industrial” não tem um conteúdo equivalente nas duas línguas. Seria porventura adequado falar, em português, “sociedade produtiva”.

⁹ Polanyi falava de “fraqueza congênita” e Hirschman, como se viu, referia-se a “fraquezas intrínsecas”.

abundantes”, “os empresários não sentiam dificuldades”, “não é verdade que a alta produção dos anos 20 tenha excedido as necessidades da população”, “os lucros aumentaram” (GALBRAITH, 1972: 259-60; 261). Mas acontecia que, naquelas circunstâncias, “o principal meio de gasto dos lucros [que tinham aumentado] seria um largo e crescente investimento em bens de capital”; “tudo quanto interrompesse as despesas de investimento (...) poderia causar perturbações”, pois “não poderia esperar-se automaticamente um aumento compensatório nas despesas de consumo” (*idem, ibidem*: 263). De fato, o primeiro dos cinco pontos fracos da economia americana da época era “a má distribuição do rendimento”: “os ricos eram, indubitavelmente, ricos” e “a grande desigualdade na distribuição dos rendimentos significava que a economia se encontrava dependente de um nível de investimentos ou de um alto nível de despesas de consumo luxuosas, ou de ambas” (*idem, ibidem*: 265-6). Quer dizer, as instituições materiais eram frágeis e não serviam de condição para robustecer uma economia que assim se exauria.

Este tempo volvido, os processos de liberalização e de financeirização, iniciados a partir dos anos oitenta, fizeram com que muitos destes problemas regressassem ao centro dos debates, em vista de um capitalismo cada vez mais desligado da democracia (FRIEDEN, 2006; RODRIK, 2011), da ascensão do capital financeiro (LAPAVITSAS, 2013) e do enfraquecimento da ação colectiva do trabalho (PETERS, 2011). Uma crise profunda que confirma as ameaças de estagnação e de aumento das desigualdades está hoje de novo no centro das preocupações da Economia Política e, em particular da que se debruça sobre a Zona Euro (GALBRAITH, 2012; HALL, 2012; PIKETTY, 2013 e SUMMERS, 2014). Parece, pois, que os lugares simétricos atribuídos à finança e ao trabalho têm de ser discutidos nas condições presentes, radicalmente diferentes das que comandaram a evolução social e política em outras épocas, quando certas fragilidades se reduziram e se instituíram contextos amplos e mais democráticos que robusteceram os capitalismo.

Deve-se, então, falar do esgotamento de um capitalismo democrático, sabendo que “historicamente é um fenômeno recente” (STREECK, 2013b: 2)? Pode-se pressupor que ele corresponde a uma ordem econômica, social e política em que teve lugar “um contrato social no qual as expectativas recíprocas do capital e do trabalho, de dependentes do lucro e dependentes do salário, estão estabelecidas de forma mais ou menos explícita, [através] de uma constituição econômica formal e informal” (STREECK, 2013a: 55). Não se discute agora se esta foi a “fórmula da paz” ou o mecanismo “estável” que assegurou “a lealdade das massas de trabalhadores e consumidores em relação ao capitalismo do pós-guerra” nem se isso resultou da consolidação de um “sistema de gestão tecnocrática da economia”, de um “sistema econômico regulado pela política” e pelas “grandes burocracias estatais” (STREECK, 2013a: 41-42, 47) em que o planeamento estatal intervém ao lado ou até em vez do mercado, garantindo o crescimento e o pleno emprego. Foi assim, como se sabe, que a Escola de Frankfurt, de Adorno

e Horkheimer, teve uma intervenção original nesta discussão. Assume-se, pois, que se tratou da institucionalização de mecanismos sociais e políticos muito precisos. Avultam aí o papel do Estado na configuração da economia e no seu enquadramento e viabilização e o lugar decisivo do sistema de emprego na dupla relação uso da força de trabalho/redistribuição de riqueza através do salário direto e do indireto. Dessa forma se terá constituído o que parecia mais difícil de alcançar pelos capitalismos iniciais: um quadro institucional de governança e coordenação econômica para lá do papel do mercado e assente em processos alargados de inclusão social.

3 Há um “chão” onde o capitalismo se enraíza?

Em um momento de enormes problemas econômicos – desemprego, deflação potencial, desigualdades crescentes, enormes transferências de riqueza e ausência de um caminho claro que garanta a coesão e a distribuição de bem-estar – uma questão crucial (ainda) pode ser esta: “o que é realmente o capitalismo”? Em que consistem as suas características principais enquanto modo de organização de sociedades modernas e progressistas? O capitalismo é apenas um sistema de transações a que se junta um processo de regulação social subordinado? Pode o capitalismo ser enraizado através de processos materiais e relacionais densos com os quais obtém uma viabilidade social impossível de alcançar simplesmente através das suas condições mais básicas? Não é, de fato, de um capitalismo apenas concebido como um sistema assente no mercado, na apropriação privada dos meios de produção, na relação salarial e em formas avançadas de desenvolvimento tecnológico que aqui se está a tratar. Um sistema com o significado histórico do capitalismo não existiria só com estas características, isto é, sem a constituição complexa de uma ordem social no quadro da qual elas se enraízem. O que é que, somando-se ao que se indicou, se foi tornando igualmente intrínseco ao capitalismo, constituindo o que aqui se já designou o seu “chão”? Quais serão afinal as características de um capitalismo “enraizado”? A evolução mais recente das sociedades e das economias indicará que, mais do que a perder a sua natureza, o capitalismo pode estar a perder a base sobre que se desenvolveu e funciona? Interessará dar atenção a aspectos da ação do capitalismo que – sendo porventura laterais quando bastava observar o alargamento dos mercados, a rápida evolução tecnológica e a intensificação das transações para compreender uma boa parte das dinâmicas econômicas e da produção de bem-estar – podem agora ter-se tornado centrais para compreender a crise e refazer as dinâmicas coletivas? Se interessar interpretar o capitalismo de uma forma útil para as atuais circunstâncias, como é que ele deve ser então observado? Como uma simples sociedade de mercado? Como um sistema econômico e social complexo? Como uma ordem social e política? É nestas perguntas que assenta o desenvolvimento das perspetivas institucionalistas sobre a economia e o largo programa de investigação que foram formando Hall e Soskice (2001); Boyer (2004); Amable (2005) e North (2005) e cuja tradição e pluralidade aqui se assumem, filiando nelas a proposta de uma visão que dê especial

centralidade às circunstâncias materiais e relacionais do capitalismo. É disso que se serve para compreender as suas ‘condições de progresso’ e alargar a noção de instituições, relacionando ambas as questões.

A principal ideia subjacente a toda esta discussão é, pois, que um capitalismo que gere dinâmicas de bem-estar coletivo é aquele que esteja “enraizado” em condições e instituições materiais concretas, que satisfaçam a condição produtiva e a inclusão qualificada de pessoas. Isto significa que há que se ver como podem ser estabelecidas e consolidadas as principais características dos processos de desenvolvimento. O que implica um afastamento da convicção ideológica que encara o capitalismo como um sistema monolítico, automaticamente definido por um sistema tecnológico e por relações mercantis, relativamente aos quais o sistema de regulação social e legal desempenhe um papel apenas instrumental. Alternativamente, opta-se pela ideia, própria de que uma visão institucionalista e hoje em dia bastante partilhada, de que os diversos arranjos materiais, relacionais, sociais e institucionais criam no tempo e no espaço diferentes capitalismos, com trajetórias e capacidades distintas.

Faz sentido lembrar a crise que a Europa atravessa, tendo em mente a sua história desde o pós-guerra e os processos de estruturação económica, social e política que, de forma contraditória, é certo, alimentaram e deram forma a projetos que fizessem desta parte do mundo um espaço económico, social e político guiado pela integração e pela partilha de valores generalizados de bem-estar (REIS, 2014). Contudo, nos últimos anos, uma economia política da austeridade promoveu deliberadamente a desvalorização dos recursos dos países, especialmente os da periferia, e postulou uma política orçamental recessiva para, a partir daí, estabelecer a base para uma redefinição regressiva do lugar dos diferentes grupos sociais na repartição do rendimento nacional, com a correspondente alteração das relações sociais. Os alvos são o trabalho e as remunerações salariais diretas e indiretas, ou seja, as que estão associadas aos serviços públicos que capacitam a sociedade e as pessoas e às regras laborais e às prestações sociais que protegem quem trabalha ou trabalhou (REIS, 2013). E foi de uma reorganização autoritária e assimétrica das relações sociais que se tratou. Tais circunstâncias geraram uma crise profunda que não se vê como pode ser ultrapassada se não se alterarem as condições em que as economias passaram a funcionar. A União Económica e Monetária (UEM) “implicou que a Europa tenha reduzido drasticamente as suas capacidades de desenvolvimento e integração, não cuidando de nenhum dos restantes mecanismos que poderiam compor uma política económica e social própria de zonas com soberania partilhada. Na verdade, o poder fático das convicções que privilegiam o papel dos mercados, e em especial dos mercados financeiros, fez soçobrar o poder da deliberação política democrática” (REIS *et al.*, 2014). Ora, ao contrário do que terá acontecido em fases anteriores da construção europeia, a arquitetura institucional da UEM pode encarar-se como profundamente desligada de outros objetivos que não os da ortodoxia monetária e orçamental, tendo feito da moeda o instrumento essencial da política

econômica. Foi-lhe assim conferida, uma autonomia demasiado elevada relativamente às realidades que devia apenas enquadrar, sendo legítimo admitir-se que ela é uma das circunstâncias que a discussão da crise deve tomar em conta. A explicação da crise pela financeirização e pela arquitetura institucional da UEM é, com efeito, não apenas um dos polos do debate como de algo que deve ser associado à tensão criada com a ordem material e relacional dos capitalismos europeus, entendida da forma que é aqui apresentada.

Em geral, parece claro é que os capitalismos contemporâneos, não deixando de ter nenhuma das características que lhes são próprias, estarão a rever muito do que fazia parte da ordem social e das formas de ação coletiva que neles se foram tornando centrais. Sabendo-se que o capitalismo pode funcionar segundo modalidades que o vão exaurindo ou que o vão reconstituindo, estaria-se perante uma espécie de “economia política do retrocesso” (REIS, coord., 2014) e num momento de excesso de “delapidação”? É esta a hipótese geral que merece ser considerada. Na verdade, a observação histórica ajuda a perceber que houve mecanismos profundos que, ao tornarem a ordem social complexa, geraram longos momentos de “abundância” (GALBRAITH, 1963). Não são estas as circunstâncias presentes, pois a coesão e a legitimação, assim como a criação de bem-estar, dificilmente fazem parte de uma descrição adequada do que se passa nas sociedades e nas economias contemporâneas. Por isso, pode admitir-se que o “chão” sobre o qual as economias assentam, se enraízam e funcionam é também um dos grandes lugares da crise, ao ser profundamente subvertido. A condição de bem estar de milhões de pessoas pode, porventura, depender de o refazer. É esse o propósito desta contribuição: afirmar que o que se está a designar “chão” do capitalismo é um elemento essencial do seu próprio funcionamento e das suas performances e que é decisivo reconstitui-lo quando teve lugar uma forte desconstrução das formas mais complexas, sofisticadas, inclusivas e democráticas que as economias desenvolvidas assumiram.

Tal desconstrução terá acontecido quando se passou a dar plena liberdade a mecanismos de outras esferas que não as produtivas ou laborais. A circulação financeira e a valorização de ativos desligados da realidade material e produtiva tornaram-se centrais, concentrando enormes ativos e determinando as dinâmicas globais. Nisso consiste a financeirização das economias, isto é, o peso da circulação de capitais como forma de rentabilização dos próprios capitais, o que subordinou outras relações essenciais, como a salarial, a de inclusão pelo emprego ou da criação de riqueza pela produção. Este processo está hoje a ser largamente ampliado por episódios que, vindos de muito tempo atrás, assumiram particular visibilidade e intensidade a partir de 2008, pelas razões que se conhecem e que, começando nos EUA, se tornaram especialmente profundas noutras sociedades, designadamente as europeias.

Para entender o que se passa contemporaneamente, está-se a supor que há três domínios principais que formam a base organizacional em que assentam as dinâmicas positivas do capitalismo – as relações industriais, os processos de inclusão pelo trabalho e pela

aprendizagem e as instituições. Torna-se assim necessário captar devidamente as dimensões institucionais, históricas e sociais de cada um destes domínios, no pressuposto de que é aí que se forma a legitimidade e a coesão. De um ponto de vista simétrico, deve procurar-se compreender as circunstâncias em que a fragilidade destes campos gera estagnação ou retrocesso. A finalidade é, na verdade, encontrar espaço para interpretar os processos relacionais justos e inclusivos que se julgam sempre presentes nos momentos de progresso e discutir as fragilidades dos modos de regulação econômica apenas baseados na macroeconomia e na natureza concorrencial e mercantil do capitalismo, coisa que é muito notória na Europa dos nossos dias. Constrói-se deste modo uma aproximação às vias pelas quais os capitalisms superaram a condição estreita de sociedade de mercado, estabelecendo ordens econômicas, sociais e políticas muito mais sofisticadas do que a que resultaria dos mecanismos transacionais.

No primeiro domínio, a inspiração polanyiana e refere-se à constituição da ‘sociedade industrial’. O segundo inspira-se no que Keneth Arrow designou *learning by doing*, isto é, ao processo pelo qual o desenvolvimento da condição produtiva do capitalismo é, ele próprio, gerador de novas capacidades individuais e coletivas. No terceiro domínio propõe-se a noção de instituições materiais do capitalismo, associadas à condição produtiva e geradoras de capacidades do capitalismo nas suas fases “afluentes”. É disto que se tratará no ponto seguinte.

4 Três dimensões para lá do mercado

4.1 O capitalismo como sociedade industrial

O capitalismo é essencialmente um sistema produtivo. As relações essenciais que estabelece, seja para disponibilizar bens e serviços, seja para obter capitais, seja ainda para mobilizar trabalho, resultam dessa condição. A inspiração polanyiana citada anteriormente chama a atenção para o fato de a constituição da ‘sociedade industrial’ depende de muito do que há de ser paulatinamente estabelecido nas esferas legal, política e social. O mercado não é, com efeito, uma esfera auto-emancipada, antes dependendo de um processo vasto de estruturação social e política. Com efeito, o capitalismo pode conceber-se assim porque é mais do que um sistema de transações mercantis, mais do que um modelo tecnológico, muito mais ainda do que uma sociedade de mercado. Isso quer dizer que, antes da questão da incrustação institucional do capitalismo, trata-se de dar sentido a uma intuição precisa: um sistema econômico e social deste tipo tem no cerne, para que os mercados e as suas lógicas façam sentido, uma condição muito concreta – instituir uma esfera produtiva, organizacional e laboral, estruturada através de uma variedade de setores e atividades e de uma lógica que não se limita à contabilização dos custos salariais, incluindo também a formação de *capabilities*¹⁰ e uma política de redistribuição de

¹⁰ O conceito de *capabilities* foi, como se sabe, originariamente cunhado por Amartia Sen e visa colocar o debate no plano elevado do desenvolvimento humano. Por isso, associa-se ao que constitui uma vida digna, quer dizer, refere-se às liberdades substantivas, entendidas como aquilo que supera formas de privação e inibe pessoas de acederem ao

rendimentos que redinamize a economia e as suas dinâmicas gerais. É isto que diminui ou supera a “fraqueza congênita” que resultaria da sua estrita condição transacional. O capitalismo operou uma profunda revolução nas tecnologias e na natureza das interações sociais, é certo. Mas foi porventura na forma social do trabalho que as mais significativas alterações ocorreram através do desenvolvimento do capitalismo. Chama-se a tudo isto ‘a condição produtiva do capitalismo’.

Esta condição pode estar a ser exaurida contemporaneamente, minando-se o “chão” de todo o sistema através de ramificações que incidem diretamente sobre a organização e as formas de inclusão pelo trabalho e, de forma mais mediata, sobre o que se designará instituições materiais do capitalismo. De fato, ao contrário do que hoje se estará a passar, o “reforço alargado” do sistema capitalista repousa num conjunto muito diverso de processos econômicos, sociais e políticos que têm no centro a sociedade industrial e, muito em concreto, a inclusão generalizada das pessoas através do trabalho. Os mecanismos de fortalecimento daqueles processos constituem formas de robustecimento do sistema econômico no seu conjunto e de estabelecimento de comunidades mais coesas e mais justas. Inversamente, a sua fragilização pode conduzir a situações que tendem para a exaustão e para a delapidação.

É possível mostrar, tanto do ponto de vista teórico como pela análise de diferentes contextos empíricos, que há uma estrutura essencial da sociedade industrial em que se baseou o desenvolvimento das últimas décadas. Foi essa a tarefa de longos e profundos programas de investigação, como por exemplo, os que afirmaram a Economia do Desenvolvimento como campo muito relevante da pesquisa econômica e social. Trabalhos contemporâneos como os de Dani Rodrik (2007), que se orientam, aliás, pela ideia de que “políticas de desenvolvimento apropriadas são as que apresentam graus elevados de complementaridade” (RODRIK e ROSENZWEIG, 2010) permitem apreciar como o âmbito da análise deve ser amplo. A preocupação com as realidades do desenvolvimento obriga, com efeito, a discutir e a comparar (CHANG e GRABEL: 2004).

A análise institucional comparativa, ao definir conceitos como os de periferia ou semiperiferia, bem assim como o de desenvolvimento tardio, tem presente essa estrutura e as diferentes combinatórias organizacionais e institucionais que a rodeiam. É, aliás, uma análise deste tipo que permite identificar as dinâmicas específicas dos capitalismo nacionais. Os elementos comuns destes processos passam certamente por: a) a constituição de mecanismos de continuidade do sistema produtivo, refletidos na estrutura do emprego e dos rendimentos; b) a constituição e aprofundamento da relação salarial, complexificando as competências e as qualificações. É a sociedade industrial estabelecida a partir desta condição produtiva que origina

bem-estar e de serem parte da vida coletiva, com possibilidades de formular escolhas. Muito mais, portanto, do que capacidades funcionais. “Na perspectiva da capacidade ajuíza-se da vantagem de uma pessoa tendo em conta a capacidade dessa pessoa para fazer aquelas coisas a que, por alguma razão, dá valor” (Sen, 2010: 319). Liberdade, oportunidade e aptidão são temas substantivos da noção de *capabilities*.

um conjunto de direitos, de modos de repartição e acesso à riqueza social, de processos de mobilidade ascendente, de formas de qualificação pessoal ou de “des-segmentação” da economia (por exemplo, superação da segmentação produção/consumo). Nesse processo, há três evoluções cruciais: a formação de uma base de produção e emprego, a constituição de um mercado do trabalho e a instituição de mecanismos sólidos de redistribuição do rendimento. Estas não são nem questões estritamente econômicas nem separadas entre si. São matéria da própria sociedade industrial, cuja evolução e cuja crise importa agora revisitar para se ver de que modo pode ser reconstituída uma economia justa, que revalorize a sua capacidade inclusiva. É toda esta mecânica, tal como se desenvolveu no pós-guerra até à fase da financeirização da economia, que permite compreender a lógica de constituição dos sistemas produtivos, das atividades que o formam, da institucionalização das relações sociais que envolvem o trabalho, da consagração de direitos e de convenções sociais¹¹.

Pode assim mostrar-se que a sociedade industrial existe na medida em que a economia passe de uma lógica assente em variáveis isoladas e “discretas” (no sentido da estatística) para as relações estruturadas e de continuidade que formam um sistema, o sistema socioeconômico. É em tudo isto que consiste a sua condição de sistema produtivo e a sua motivação essencial para mobilizar recursos (natureza, trabalho, capitais) e para desencadear trocas.

4.2 A criação de capacidades através do desenvolvimento da condição produtiva (*learning by doing*)

No processo que se descreveu no ponto anterior, a relação salarial, ao instituir-se e aprofundar-se, serviu não apenas para transformar o trabalho em mercadoria mas também para desencadear um sistema de inclusão da maioria da população em atividades, aprendizagens, acesso a posições sociais distintas, rendimentos fatoriais estáveis, interações que transcendem o estrito vínculo laboral e, sobretudo, em fazer disso a condição material concreta da instituição e da performance de um sistema econômico estruturado em múltiplas dimensões. Enquanto naquele ponto se autonomiza a dimensão produtiva e organizacional do sistema de criação de bens e serviços, dá-se agora especial centralidade à condição de inserção de pessoas no próprio sistema organizacional, com geração de aprendizagens e de formas de inclusão que exercem um efeito de retorno positivo sobre o conjunto do sistema socioeconômico e político. De fato, a segunda dimensão que foi estruturando o “chão” do capitalismo consistiu na transformação do processo produtivo de algo que apenas consome e esgota recursos ou capacidades, tendo em vista criar *outputs*, em algo que, para além disso, gera novas capacidades. As atividades são,

¹¹ Antes disso, intuições brilhantes, como a de H. Ford, compreenderam como um sólido processo de formação da demanda, através de salários diretos e indiretos que acompanhassem o potencial de crescimento da economia, era uma condição essencial para realizar aquilo que as tecnologias e a organização permitiam mas não realizavam só por si, como era o caso das grandes cadeias de montagem de automóveis, elemento essencial dos modos de produção e de consumo em massa que estavam em desenvolvimento. Foi com isto que se relacionaram evoluções institucionais importantíssimas nos domínios dos direitos sociais e do trabalho e a consolidação de todo o sistema industrial.

elas próprias, novas capacidades, pois são também aprendizagens. É, então, muito importante a percepção de como uma sociedade, por meio do modelo produtivo que instituiu, desenvolveu ou não ‘atividades capacitantes’, entendidas como aquelas que asseguram qualificações e a potencial de inclusão de um conjunto muito alargado de pessoas num universo de bem estar.

Aqui a inspiração, já se disse, é dupla: vem de Keneth Arrow (*learning by doing*) e baseia-se essencialmente na noção hirschmaniana de “ação não instrumental”, sabendo que esta é que serve a identidade humana – quer a individual, quer a coletiva – aumentando as suas qualidades sem as sujeitar a um cálculo imediato ou individualista e obtendo retribuições através do robustecimento geral e futuro.

Ora, uma das realidades sociais que mais e melhor conjuga estas duas características (atividade e aprendizagem) é a constituição e desenvolvimento de um sistema de relações laborais e do direito do trabalho, isto é, do que fez do mercado do trabalho um mecanismo essencial de inclusão social e de reprodução das aprendizagens numa economia que assenta na relação salarial. De fato, o trabalho e o emprego assumem uma natureza de tal modo essencial no funcionamento e desempenho do capitalismo que se situam para lá da própria condição produtiva referida na área anterior, constituindo-se, eles próprios, em condição de coerência do próprio sistema, reafirmando a sua complexidade social e política. As ações não-instrumentais e de “*learning by doing*” são simultaneamente inclusivas, legitimadoras e viabilizadoras do capitalismo e do seu desempenho positivo.

Na medida em que as atividades são também encaradas como aprendizagens, interessa observar quais são as que vão conferir maior espessura ao sistema salarial, distinguindo-o da mera condição de mecanismo de transação do trabalho enquanto mercadoria. Há dois desenvolvimentos que são cruciais: a) os que desenvolveram de forma extensiva a relação salarial, promovendo a inserção de largas câmaras populacionais num sistema de emprego de tipo radicalmente diferente dos que o precederam – deste modo apenas se assegura que se alargam as transações que envolvem o uso do trabalho, independentemente das qualidades que elas assumem; b) os que garantiram a articulação do sistema produtivo entre diferentes componentes, complexificando-o, diversificando-o e estabelecendo direitos e justiça social.

4.3 As instituições materiais do capitalismo

Finalmente, há uma terceira dimensão que interessa convocar, a institucional. As questões anteriores servem para compreender as formas de evolução e estruturação materiais das economias sobre as quais se desenvolvem as formas mercantis. Contudo, elas estão também estritamente vinculadas a consolidações de outras ordens, que ocorrem segundo outros processos e noutras esferas. A legitimação de que o capitalismo carece alcança-se, então, através de processo materiais concretos e de evoluções institucionais que ocorrem nos domínios jurídico, da cultura, da política e dos comportamentos coletivos. É nessa mecânica que consiste

a dinâmica institucional das sociedades – que inclui progresso material e social – podendo também acontecer que, depois de longos períodos de consagração institucional, haja momentos de forte regressão, consagrando, não a evolução progressiva que foi sendo associada ao capitalismo, mas antes retrocessos. Defende-se aqui que é também na esfera institucional – na arquitetura institucional das economias – que se podem desencadear essas tendências regressivas se entretanto se tiverem desfeito laços essenciais que formaram as instituições mais robustas. Segue-se caminho aberto por Polanyi quando este falava da crise da civilização ocidental que colapsou com em 1914 e se referiu às “origens institucionais da crise” (POLANYI, 2012: 122). É esta razão que leva, aliás, a que se dê ao tema das instituições uma autonomia muito precisa. Nos momentos de retrocesso, o quadro institucional pode ser uma sede concreta de reconfiguração e de retroação da sociedade e das bases relacionais em que ela se tinha organizado – ao contrário dos períodos de afluência, em que as instituições são essencialmente consagrações ou acelerações de processos materiais, institucionais e culturais já em curso.

O melhor exemplo do modo como uma determinada arquitetura institucional desencadeia, ela própria, uma intensa reconfiguração econômica e social está, porventura, no modo como as instituições que viabilizaram a financeirização estão hoje a agir intensamente sobre toda a ordem capitalista, tal como ela se tinha formado durante o já designado capitalismo democrático. De fato, os quadros institucionais deste capitalismo financeirizado dão toda a primazia à livre e intensa circulação de capitais, independentemente de quaisquer vínculos produtivos, e têm como objetivo obter resultados (valorizar-se) através de aplicações no quadro da própria esfera financeira, numa lógica estrita de “transações através de transações”. Seria exagero chamar a este capitalismo “desmaterializado”, mas parece claro que ele é “desligado” dos planos em que se constituiu a sociedade industrial e a inclusão pelo desenvolvimento de atividades capacitantes.

O que está em causa é, pois, saber-se se está a ocorrer uma fratura, mais nítida que em qualquer outro momento, entre o que se pode designar instituições materiais e instituições não materiais. Defende-se que a profunda alteração institucional que deu ao capitalismo a forma financeirizada que hoje apresenta mostra com especial clareza que as instituições do capitalismo não são apenas fórmulas sociais e políticas redutoras da incerteza, viabilizadoras de uma ordem contratual privada ou legitimadoras – são também instituições “materiais” diretamente relacionadas com a condição produtiva, com o sistema de inclusão pela aprendizagem e com a formação de culturas comportamentais. São essas instituições “materiais” que estão a ser profundamente destabilizadas.

As instituições – isto é, a consagração de normas, hábitos e procedimentos formais ou informais que integram os atores em quadros gerais de funcionamento da sociedade – são centrais na evolução histórica do capitalismo. Dizer-se, como é frequente, que as instituições

contam, remete para a longa consolidação histórica das condições não mercantis do capitalismo. Embora a aceitação deste princípio seja amplamente partilhada, há, no entanto, dois entendimentos marcadamente diferentes quanto a saber-se de onde provêm as instituições. Resultam de uma ordem privada ou de uma ordem pública que, sob formas de autoridade coletiva, se foi consolidando? A primeira hipótese baseia-se na teoria da escolha racional, explica-se pela deliberação dos indivíduos, que defendem o seu interesse próprio através de contratos, e é tipicamente williamsioniana. A segunda está diretamente relacionada com a escolha coletiva e, podendo fundar-se em Durkheim (STREECK, 2010: 22), tem na tradição do institucionalismo crítico o seu maior desenvolvimento. Nas duas versões as instituições são “exterioridades”. Sê-lo-ão? Não serão também condições materiais concretas?

Neste campo, assume-se a hipótese institucionalista sobre a escolha coletiva, encarando-se o capitalismo democrático como um produto social e político complexo em que também intervêm, para além das transações e das tecnologias, as determinantes institucionais. Acrescentam-se duas especificações: falou-se de instituições que dizem respeito às esferas produtiva (industrial) e de integração pelo envolvimento (*learning by doing*). Privilegia-se assim a noção de “instituições materiais” (dentro do debate institucionalista e da noção de economia política).

Esta distinção entre instituições não materiais e materiais corresponde a considerar que as primeiras são, designadamente, as que definem direitos de propriedade, a forma jurídica dos contratos, a institucionalização de direitos, o desenvolvimento de quadros comportamentais e culturais. As segundas assumem uma natureza menos codificada e correspondem a grandes quadros materiais de organização (diferenciada) da sociedade industrial, designadamente: a) mobilidade *vs.* vínculos a quadros territoriais concretos; b) vínculos a profissões e organizações e reconhecimento profissional; c) relação entre o quadro educativo e o profissional e social. Assume-se também que, para a sua consagração e desenvolvimento, a ordem coletiva do capitalismo – nos termos que referi quando se tratou da sua condição produtiva e da importância das atividades onde ocorre *learning by doing* – se sobrepôs à ordem privada.

5 Como prosseguir o debate institucionalista?

O contexto intelectual em que hoje se vive é muito fortemente marcado pelo poder da financeirização das economias e pela regressão das concepções económicas, com predomínio das visões estritamente mercantis, perdendo-se o significado de muitas das dimensões democráticas do capitalismo. Neste texto, sem descurar a filiação institucionalista da perspetiva que se defende, procurou-se dedicar especial atenção ao que se chamou condições materiais e relacionais do capitalismo, que foram definidas através de três dimensões principais: a sociedade industrial, as atividades que contribuem para o desenvolvimento de aprendizagens e de capacidades individuais e coletivas e as instituições materiais que o capitalismo foi formando

na sua fase inclusiva e difusora de bem estar.

Há algum tempo, este autor propôs que se definissem ‘instituições’ “como consolidações colectivas de formas de compreender, agir e organizar as interações em sociedade”. E considerou que é assim que se é convidados a “que se entenda a ‘governança’ das sociedades e das economias não como a simples mobilização de um único princípio de cálculo e de poder (o do mercado ou o do Estado, por exemplo) mas como um conjunto de mecanismos que usam diferentes formas de coordenação das ações individuais e mobilizam várias estruturas sociais: o mercado, o Estado, a comunidade, as associações de interesses, as redes, as empresas e as hierarquias empresariais” (REIS, 2009: 20). Este autor pensa, e continua a pensar, que o debate institucionalista tem um fim preciso: mostrar que os comportamentos dos indivíduos e dos atores e as dinâmicas dos espaços econômicos não são apenas o resultado de uma única lógica de cálculo e de racionalidade nem de uma forma exclusiva de governança (a mercantil), estando também diretamente vinculados a culturas, sistemas de valores, hábitos, rotinas, regras, instituições. E tudo isto, que é tão importante na coordenação dos processos e dos indivíduos como o sistema de preços do equilíbrio neoclássico, consolida-se em estruturas sociais e políticas (matrizes ou configurações institucionais) que diferenciam as economias e os espaços econômicos e estabelecem o contexto relativamente estável em que os atores agem, inovam, criam. Está-se, é claro, perante produtos da ação humana, da vontade e da capacidade de decisão dos homens. Produtos que se fixam através de conflitos ou consensos e, portanto, revelam intencionalidade. O que significa que, através da noção de instituições, se concebe a economia como algo que é inerente aos indivíduos e aos atores coletivos – resulta da sua ação – e não como algo que lhes é estranho e os submete.

A expressão, cara a todos os institucionalistas, que diz que ‘as instituições contam’ pretende significar que o modo como um país ou uma região se estrutura e posiciona num contexto mais amplo – o seu desempenho competitivo – não é apenas o resultado dos recursos ou da tecnologia de que dispõe ou da sua dimensão. Está também relacionada com os valores, as lógicas sociais e políticas, as culturas cívicas e organizacionais, as instituições que lhe dão especificidade, espessura e sentido colectivo. Exatamente porque o mundo, a economia, a sociedade não são uma mecânica fria ou um ambiente físico onde não há fricção, a vida passa-se, inversamente, em contextos onde há incerteza, inesperado, diversidade e onde os atores – que não perderam a sua consciência e intencionalidade – são capazes de controlar os processos que os envolvem.

Todo este trabalho institucionalista correspondeu a um programa de pesquisa destinado a mostrar, designadamente, a importância da variedade e da intencionalidade e a dimensão multiforme da governança. A matéria institucionalista é, pois, compreender o modo complexo como se constituiu “a estrutura elaborada de instituições que determinam os desempenhos econômicos e políticos” (NORTH, 2005: 2).

Contudo, os tempos de hoje são mais de regressão ou retrocesso do que de estabilização da diversidade e dos compromissos. Os tempos de hoje têm à cabeça uma forte obstinação ideológica de desconstrução social e econômica, assente no desígnio prioritário de regressão do valor do trabalho, repondo uma economia de simples cobertura de custos baixos. De forma bastante generalizada, estão postos em questão os principais mecanismos de regulação econômica e social em que assentaram as modalidades de capitalismo que promoveram estrategicamente a inclusão do trabalho e das classes populares, através de normas não estritamente mercantis de inserção no mercado do trabalho e de mecanismos de provisão de bem-estar e de providência que, em momentos de fragilidade, agissem como substitutos da relação de trabalho direta e garantissem a confiança com que se superam as incertezas. Sabe-se também que tudo isto ocorreu em contextos nacionais em que o sistema social e político atuou como um estabilizador que funciona para além da concorrência e das assimetrias de mercado. E que isso está igualmente posto em causa por regras de concorrência internacional a que se dá primazia.

São estas as razões pelas quais parece que o debate institucionalista deve prosseguir dando mais atenção do que alguma vez deu às condições que levam à construção institucional nas economias. As instituições não são exterioridades, em nenhuma circunstância devem ser vistas como tais. Mas é hoje mais claro que há uma materialidade própria que as estabelece e que se pode falar de instituições materiais para se referir àquelas que derem conformidade às características materiais e relacionais do capitalismo, entre as quais se enfatizou neste texto as que resultam da sua condição produtiva (a sociedade industrial) e da sua capacidade para gerar qualificações, desenvolvendo os mecanismos inclusivos que resultam do trabalho e do emprego.

Compreender o “chão” em que se enraíza o capitalismo e perceber se ele subsiste como lugar de capacidades e de inclusão ou se ele se fragiliza através dos mecanismos primários das transações, desconstruindo as instituições que consagraram a inclusão, a difusão de bem estar e repartição do rendimento – dando às dinâmicas econômicas sustentabilidade – é hoje, parece, uma tarefa importante dentro do debate institucionalista. Tudo isto tem a ver com direitos e com a natureza da ordem social, política e jurídica e, por isso, atravessa diversas áreas da ação coletiva.

6 Conclusão

A questão mais geral aqui tratada foi a da mudança democrática. Considerou-se sobretudo a mudança econômica, social e política e olhou-se para o capitalismo enquanto ordem social, isto é, enquanto sistema dotado de evolução e de variedade. A contribuição mais específica deste texto é a proposta de se dar especial atenção à própria organização material do capitalismo e de se valorizar os aspetos relacionais que a compõem. A essa ordem material chamou-se o “chão” do capitalismo, para assim significar que este está “enraizado” em formas

de organização que decorrem em primeiro lugar da sua condição produtiva e que esta se forma através de um conjunto muito largo de atividades, em que as mais relevantes são as que incluem e capacitam pessoas, conferindo assim à inserção pelo trabalho a natureza essencial de processo inclusivo e qualificante. Para que isto ocorra é obviamente necessário que tenha tido lugar uma transformação social que institua direitos e afirme a noção de que a economia é muito mais do que o campo das transações, isto é, dos mercados. A tradução de um processo como este em instituições não ocorre só nos planos jurídico e político “exteriores” à economia, ocorre logo na formação das instituições materiais que correspondem à condição relacional do capitalismo quando ele se desenvolvem como sociedade industrial, deixando a condição frágil de sociedade de mercado. Mas há esferas que são essenciais para consolidar o que ali se passa. A esfera do legislativo é uma delas.

Os tempos de hoje, em várias sociedades capitalistas, mostram que se instituíram poderes e formas de atuação profundamente desligadas do que se designou o “chão” do capitalismo. É na financeirização das economias e no funcionamento de mercados que têm como única finalidade a valorização especulativa de capitais que tal desligamento mais ocorre, pois não é tão pouco o financiamento da economia e da sua condição produtiva que constitui a sua razão ou o seu objetivo. Daqui decorre a conclusão de que o capitalismo, ao desfazer a sua ordem material e relacional, incorre no risco de exaustão, tanto da sua legitimidade quanto da sua capacidade de gerar bem-estar, originando problemas graves de coesão.

A natureza transversal e complexa daquela ordem capitalista faz desta discussão algo que não cabe só no campo da Economia e do debate econômico, mesmo quando se assume a ideia de que este converge necessariamente numa visão institucionalista. O fato de se ter associado a sociedade industrial a direitos e a processos de inclusão diz, já por si, muito sobre o que está aqui em causa.

É isso que convoca campos específicos do sistema social e político como é o caso, já referido, da esfera legislativa. As leis são, evidentemente, instrumentos de consagração e determinação dos direitos referidos, assim como mecanismos de regulação essenciais. São-no tanto mais quanto elas se situem perante dois referenciais de primeira ordem: o desenvolvimento e a democracia. As instituições do desenvolvimento e da democracia são as que assentam em compromissos e propósitos de valorização dos direitos e sobretudo, na noção de que, sendo eles elementos essenciais de uma organização qualificada da economia, são também parte constituinte da sua própria dinâmica e evolução positiva. Tal como se diz em geral sobre as instituições, também neste plano se pode dizer que não é das restrições que impendem sobre os indivíduos e os processos coletivos que se trataram – está-se a falar das capacidades gerais de uma sociedade.

Referências

- AMABLE, Bruno. **Les cinq capitalismes: Diversité des systèmes économiques et sociaux dans la mondialisation**. Paris: Seuil, 2005.
- ARROW, Kenneth. **The Economic Implications of Learning by Doing**. *Review of Economic Studies*. 1962. 29, p. 155-173.
- BLOCK, Fred; SOMERS, Margaret. **The Power of Market Fundamentalism – Karl Polanyi's Critique**. Cambridge MA: Harvard University Press, 2014.
- BOYER, Robert. **La croissance, début de siècle: de l'octet au gène**. Paris: Albin Michel, 2004.
- CALDAS, José Castro. Economia e crematística dois mil anos depois. In: NEVES, Vítor; CALDAS, José Castro (org), **A Economia sem Muros**. Coimbra: Almedina, 2010. p. 45-57.
- CALDAS, José Castro. A objetividade nas ciências sociais: Gunnar Myrdal e o último dogma do empirismo. In: KERSTENETZKY, Celia Lessa; NEVES, Vítor (org), **Economia e Interdisciplinaridade(s)**. Coimbra: Almedina, 2012. p. 77-97.
- CHANG, Ha-Joon; GRABEL, Ilene. **Reclaiming Development: An Alternative Economic Policy Manual**. Londres: Zed Books, 2004.
- FOUCADE, Marion; STEINER, Pilippe; STREECK, Wolfgang; WOLL, Cornelia. Moral Categories in the financial crisis. **Socio-Economic Review**, 2013. 11, p. 601-627.
- FRIEDEN, Jeffry. **Global Capitalism – Its Fall and Rise in the Twentieth Century**. Nova Iorque: Norton, 2006.
- GALBRAITH, John. **A Sociedade da Abundância**. Lisboa: Sá da Costa, 1963.
- GALBRAITH, John. **A Crise Económica de 1929: Anatomia de uma catástrofe financeira**. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1972.
- GALBRAITH, James. **Inequality and Instability: A Study of the World Economy Just Before the Great Crisis**. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- HALL, Peter; SOSKICE, David. **Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage**. Oxford University Press, 2001.
- HALL, Peter. The Economics and Politics of the Euro Crisis. **Germany Politics**. 2012. 21, 4, p. 351-375.
- HIRSCHMAN, Albert. Rival Interpretations of Market Society: Civilizing, Destructive, or Feeble? **Journal of Economic Literature**. 1982. v. XX, p. 1463-1484.
- HIRSCHMAN, Albert. **Against Parsimony: Three Easy Ways of Complicating some Categories of Economic Discourse, Economics and Philosophy**. 1985. 1, p. 7-21.
- HODGSON, Geoffrey. **From Pleasure Machines to Moral Communities: An Evolutionary Economics without Homo Economicus**. Chicago: University of Chicago Press, 2013.
- LAPVITSAS, Costas. **Profits without Producing**. Londres: Verso, 2013.

NEVES, Vítor. O que é afinal o económico? A Economia como ciência moral e política. In: Vítor Neves e José Castro Caldas (orgs.). **A Economia sem Muros**. Coimbra: Almedina, 2010. p. 31-44.

NORTH, Douglass. **Understanding the Process of Economic Change**. Princeton e Oxford: Princeton University Press, 2005.

PETERS, John. The Rise of Finance and the Decline of Organised Labour in the Advanced Capitalist Countries, **New Political Economy**. 2011. 16, 1, p. 72-99.

PIKETTY, Thomas. **Capital in The Twenty-First Century**. Cambridge MA: Harvard University Press, 2013.

POLANYI, Karl. **A Grande Transformação**. Lisboa: Edições 70, 2010.

REIS, José. **Ensaios de Economia Impura**. Coimbra, Almedina, 2009.

REIS, José. Uma ciência indisciplinar: a cidade dos economistas. In: Vítor Neves e José Castro Caldas (orgs.), **A Economia sem Muros**. Coimbra, Almedina, 2010. p. 219-233.

REIS, José. Moralismo, ortodoxia e economia: a tortuosa noção de austeridade. In: Eduardo Paz Ferreira (coord), **A Austeridade Cura? A Austeridade Mata?** Lisboa: AAFDL, 2013. p. 973-989.

REIS, José. **O drama europeu: é possível regressar aos fundamentos?** Nação e Defesa, 2014. 137, p. 74-86.

REIS, José. (coord.), **A Economia Política do Retrocesso: Crise, causas e objetivos**. Coimbra: Almedina, 2014.

REIS, José; RODRIGUES, João; SANTOS, Ana; TELES, Nuno. Compreender a crise: a economia portuguesa num quadro europeu desfavorável. In: REIS, José, (coord) 2014. **A Economia Política do Retrocesso: Crise, causas e objetivos**. Coimbra: Almedina, 2014. p. 21-85.

RODRIK, Dani. Industrial development: Some stylized facts and policy directions. In: **United Nations, Industrial Development for the 21st Century: Sustainable Development Perspectives**. Nova Iorque: United Nations, 2007. p. 7-28.

RODRIK, Dani. **The Globalization Paradox – Why Markets, States and Democracy Can't Coexist**. Oxford: Oxford University Press, 2011.

RODRIK, D.; ROSENZWEIG, M.. Development Policy and Development Economics: An Introduction. In: RODRIK, D.; ROSENZWEIG, M. (eds), **Handbook of Development Economics**. North-Holland., 2010. xv–xxvii, v. 5.

SANDEL, Michael. **Market Reasoning as Moral Reasoning: Why Economists Should Re-examine Political Philosophy**, Journal of Economic Perspectives, 2013. 27: 4, p. 121-140.

SEN, Amartia. **A Ideia de Justiça**, Coimbra: Almedina, 2010.

STREECK, Wolfgang. **Taking Capitalism Seriously: Toward an Institutionalist Approach to Contemporary Political Economy**, MPIfG Discussion Paper 10/15, 2010.

STREECK, Wolfgang. **Tempo Comprado**: A crise adiada do capitalismo democrático. Coimbra: Actual, 2013a.

STREECK, Wolfgang. **The Politics of Public Debt**: Neoliberalism, Capitalist Development, and the Restructuring of the State, MPIfG Discussion Paper 13/7, 2013b.

SUMMERS, Laurence. Reflections on the New Secular Stagnation Hypothesis. In: BALDWIN, R.; TEULINGS, C. (eds.), **Secular Stagnation**: Facts, causes, and cures. Londres: CEPR Press. http://www.voxeu.org/sites/default/files/Vox_secular_stagnation.pdf, 2014.

Artigo recebido em: 30/09/2014

Artigo aceito para publicação em: 24/11/2014



SISTEMA BRASILEIRO DE COMISSÕES PARLAMENTARES

BRAZILIAN SYSTEM OF PARLIAMENTARY COMMITTEES

João Pedro Paro*

Resumo: Investiga as Comissões Parlamentares do Congresso brasileiro sob um aspecto normativo-institucional, mas também empírico tendo em vista que há uma abordagem sobre a efetiva quantidade de comissões e de seus membros. A análise aborda, portanto, as comissões parlamentares brasileiras, sob aspectos relacionados ao tipo de comissões, seu funcionamento e características, mecanismos legislativos, tempo de duração, forma de recrutamento, número de membros, profissionalização, dando especial relevo para as Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados. Verificou-se que o crescimento da quantidade de comissões ao longo do tempo, aliado a outros fatores, como o grau de institucionalização na Constituição de 1988 e a quantidade de Comissões presentes atualmente no processo legislativo do Congresso Nacional, revelam que o sistema de Comissões cumpre um papel importante no processo legislativo, tanto como espaço de deliberação, como aprimoramento técnico do trabalho legislativo.

Palavras-chaves: Comissão Parlamentar; Poder Legislativo; Instituições; Recrutamento.

Abstract: The main objective of this article is to investigate the Parliamentary Committees of the Brazilian Congress under a normative-institutional aspect, but also considering empirical approach to be an effective amount of commissions and their members. The analysis therefore addresses the Brazilian parliamentary committees, in aspects related to the type of commission, operation and features, legislative mechanisms, length, form of recruitment, membership, professional, with particular reference to the Standing Committees of the House of Representatives. It was found that the growth of the amount of commissions over time, combined with other factors such as the degree of institutionalization in the 1988 Constitution and the amount of commissions currently present in the legislative process of the National Congress, show that the system of commissions plays an important role in the legislative process, both as deliberation space such as technical improvement of legislative work.

* João Pedro Paro, Especialista em Ciência Política, Graduado em Direito pelo Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas/FMU, Graduado em Ciências Sociais pela USP. É Pesquisador do Núcleo de Políticas Públicas da USP/NUPPs na área de Instituições e Advogado Tributarista. (joaopedro.paro@gmail.com)

Keywords: Parliamentary Committee; Legislature; Institutions; Recruitment;

1 Introdução

O objetivo principal deste trabalho é investigar as Comissões Parlamentares do Congresso Brasileiro sob um aspecto normativo-institucional, mas também empírico tendo em vista que há uma abordagem sobre a efetiva quantidade de comissões e de seus membros.

Trata-se de um trabalho que levará em consideração a evolução histórica das comissões no processo legislativo no Brasil, até mesmo porque qualquer conceito (inclusive jurídico) possui uma história, que necessita ser retomada e reconstruída para que se possa rastrear a evolução da simples palavra para o conceito e assim apreender seu sentido.

Ademais, proceder-se-á numa análise dos tipos de comissões existentes no Legislativo brasileiro para que se tenha real consciência da variação das atribuições e encargos de cada tipo de comissão, bem como da efetiva amplitude do sistema de comissões que ora serve para investigar, ora para deliberar, ora para juntar senadores e deputados para a deliberação de determinado assunto, e assim por diante.

Assim, para melhor compreensão do sistema de comissões brasileiro, não deixaram de ser avaliadas as características de funcionamento das comissões, levando-se em consideração aspectos regimentais e constitucionais de sua composição, número de membros, bem como a quantidade de comissões existentes atualmente no Congresso Nacional e em cada Casa Legislativa, e até mesmo a variação do número de comissões ao longo de 25 (vinte e cinco anos) de democracia no Brasil.

Por fim, a forma de recrutamento para as comissões no Brasil é peculiarmente esclarecedora haja vista que colabora para a compreensão do processo legislativo e a sua divisão interna de trabalho.

Neste sentido, trata-se de uma análise das comissões parlamentares brasileiras, que aborda aspectos relacionados ao tipo de comissões, seu funcionamento e características, mecanismos legislativos, duração das comissões, forma de recrutamento, número de membros, profissionalização, além de dar especial relevo para as Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados, a fim de se esboçar um trabalho eminentemente descritivo, porém problematizando os dados que serão ilustrados.

De toda forma, serve o presente como uma tentativa de introdução inicial do tema na agenda de pesquisa para futura discussão e compreensão mais ampla sobre o sistema brasileiro de comissões parlamentares.

2 Evolução histórica das comissões no processo legislativo no Brasil

As comissões, como órgãos colegiados, ditos menores, têm sua formação respaldada na necessidade de divisão do estudo e análise das matérias concernentes aos mais diversos tipos de proposições levadas ao Poder Legislativo através das vozes da sociedade.

Nesse sentido, o objetivo das comissões é múltiplo, haja vista serem órgãos de estudo, análise e discussão das proposições, bem como instância legislativa onde se apresentam pareceres e são exercidas funções de controle e fiscalização dos planos e programas de governo.

O fato é que ao se esboçar uma digressão histórica sobre as Comissões Parlamentares de uma forma geral, a literatura menciona que os parlamentos começaram a se organizar em comissões para que fosse facilitado o estudo e análise das matérias no parlamento.

Barthélemy (*apud* SILVA, 2007) entende que a instituição das comissões corresponde a um princípio instintivo, espontâneo e comumente admitido de método de organização dos trabalhos. Seria, portanto, impossível a uma assembleia no plenário, pesada e numerosa, a discussão de pormenores em suas minúcias dos projetos que exigem certas capacidades técnico-científicas.

O costume vem dos tempos dos Comuns, na Inglaterra do século IV, onde o *Committee* necessitava que a deliberação dos discursos se desse longe dos ouvidos do rei e somente sob os auspícios dos “Membros de Confiança” (*trustworthy members*). A primeira Constituição a prever o sistema de comissões foi a da França em 25 de julho 1793.

No caso brasileiro, o surgimento das Comissões no Parlamento se deu com a Assembleia Constituinte em 1823, onde na primeira sessão preliminar foram criadas duas Comissões: *i*) a Comissão de Poderes, com cinco membros, incumbida de analisar a regularidade dos diplomas dos deputados eleitos e do processo eleitoral; *ii*) uma outra Comissão de Poderes, com três membros, que avaliava os diplomas da primeira Comissão de Poderes (CASSEB, 2008). Após as sessões preliminares, houve a abertura oficial na qual foi criada a Comissão Especial do Regimento, a Comissão de Constituição e a Comissão de Minas e Bosques, no dia cinco de maio de 1823.

Ao longo da Assembleia Constituinte, foram criadas muitas outras comissões parlamentares. Por essa razão, ganha especial relevo a Constituição Imperial de 1824, pois foi a primeira Carta Magna que menciona, no seu bojo, a figura das Comissões Parlamentares no art. 53¹.

O período da Primeira República 1889-1930, por sua vez, não reservou grande espaço institucional para as Comissões Parlamentares. Assim, conforme Sandoval (2001), apesar de terem sido instituídas várias comissões no período de vigência da Constituição de 1891,

¹ Art. 53.O Poder Executivo exerce por qualquer dos Ministros de Estado a proposição, que lhe compete na formação das Leis; e só depois de examinada por uma Comissão da Câmara dos Deputados, aonde deve ter principio, poderá ser convertida em Projecto de Lei.

nenhuma delas levou a termo sua tarefa, pois os parlamentares ainda não tinham plena consciência da função delas.

Ao contrário do que ocorreu na Constituição de 1891, a Carta Maior de 1934 privilegiou as Comissões Parlamentares, fazendo diversas referências a esses órgãos, inclusive no art. 26, prevendo como obrigação da Câmara e do seu Regimento Interno assegurar, quanto possível, a representação proporcional das correntes de opinião presentes. Verifica-se, neste norte, que já estava presente o germe do princípio plural e representativo que as comissões possuem até hoje. Casseb (2008), ao comentar o artigo 26 da carta de 1934, ressalta que a norma constitucional atrelou a representação proporcional às correntes de opinião e não aos partidos políticos.

Outro ponto de fundamental importância, lembrado por Nina (2005) é o da criação das Comissões Parlamentares de Inquérito, as CPI's, na Constituição de 1934, afirmando o poder institucional de investigação das comissões. Porém, no período de vigência dessa Carta Magna, houve seis CPI's propostas, embora apenas duas concluídas.

Tal situação favorece uma visão de avanço e fortalecimento das comissões, devido à criação do instituto que permitiu investigação e controle pelo Parlamento, mesmo que não tenha havido efetivo aproveitamento. Nesta linha, Bulos (2001), ao se referir sobre as CPI's no período de 1934, frisa que não foi utilizado em toda sua plenitude o valor do novo instrumento de vigilância e controle.

Para finalizar a abordagem acerca da Constituição de 1934, apresenta-se também, como inovador, o caráter representativo das categorias profissionais. O art. 23 estabelecia a possibilidade de serem eleitos representantes de organizações profissionais na forma que a lei indicar. Neste sentido, não se pode deixar de levar em consideração que a representação de caráter profissional acabava por dar uma expectativa de especialização no processo legislativo, mesmo que, eventualmente, o processo de legiferação acabasse sendo delineado por uma proeminente linha corporativista alinhada pelo contexto do Estado Novo.

A Constituição Polaca de 1937 menciona em apenas no artigo 45 as comissões parlamentares, sendo que o período é marcado pela autoridade do Poder Executivo e a concreta cristalização do corporativismo autoritário e legiferante. Transcreve-se:

Art 45 - Qualquer das duas Câmaras ou alguma das suas Comissões pode convocar Ministro de Estado para prestar esclarecimentos sobre matérias sujeitas à sua deliberação. O Ministro, independentemente de qualquer convocação, pode é pedir a uma das Câmaras do Parlamento, ou a qualquer de suas Comissões, dia e hora para ser ouvido sobre questões sujeitas à deliberação do Poder Legislativo.

Avançando no tempo, para a Constituição de 1946, apresenta-se o primeiro período efetivamente democrático, sob os ditames de um Estado de Direito, onde vigorava o império da lei. Esse texto constitucional resgatou o prestígio das instituições parlamentares restabelecendo as CPI's e dando de maneira inédita a oportunidade de iniciativa legislativa para as Comissões.

Redige-se o indigitado artigo:

Art 67 - A iniciativa das leis, ressalvados os casos de competência exclusiva, cabe ao Presidente da República e a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Ao tratar do pensamento constitucional brasileiro, Ferreira Filho (1978) lembra que o retrato inicial da Constituição de 1946 foi gradativamente alterado pelo golpe de Estado que se iniciou em 1964. Sendo que, no que diz respeito aos poderes legislativos das comissões parlamentares, houve a relevante emenda de nº 17, em 1965, que atribuiu capacidade legislativa plena às comissões, instituindo assim as comissões deliberantes.

O primeiro sistema de comissões deliberantes é proveniente da Constituição italiana de 1947 e tinha como objetivo permitir a produção de normas jurídicas adequadas às novas tarefas de Estado social de direito de forma célere e eficiente. Casseb (2008) menciona que, no caso brasileiro, tal sistema se deturpou, sendo que as comissões despontaram como mecanismos que davam entrada para reivindicações de setores do próprio governo, não servindo, portanto, para o mote democrático, representativo e pluralista.

Neste caso, é fundamental abordar o ato decorrente do exercício da capacidade legislativa plena das comissões deliberantes, o parecer conclusivo.

Antes da Constituição Federal de 1988, a lei decorrente de parecer conclusivo das comissões deliberantes era denominado lei delegada, haja vista que cabia a casa legislativa “delegar” a capacidade legislativa do seu plenário para as comissões e regulamentar isto por meio do regimento interno, sendo considerada, portanto, uma delegação *interna corporis*.

A Constituição Federal – CF - de 1988 trouxe no capítulo I – Do Poder Legislativo, Seção VII – Das Comissões, o art. 58 §2º, que prevê a delegação às comissões da apreciação conclusiva sobre projetos de lei, salvo recurso de um décimo dos membros da Casa.

A Constituição Federal de 1988 assegura a representação proporcional dos partidos ou blocos que compõem a casa no plenário das comissões permanentes, não das correntes de opiniões como na constituinte de 1934, ponto importante, tendo em vista que preserva o princípio democrático e pluralista, além de frisar o aspecto partidário da democracia brasileira.

Ademais, verifica-se no arcabouço institucional de 1988 uma efetiva e concreta generosidade no que diz respeito à atuação das comissões parlamentares, sendo a Constituição mais detalhista e atenta com os trabalhos e atribuições desses órgão legislativos, sendo aberta uma seção específica para regular o tema.

Não obstante, Gomes (2013) ressalta que apesar da Constituinte de 1988 ter fortalecido a produção quantitativa das comissões por meio da apreciação conclusiva das proposições, é provável que as propostas mais relevantes estejam sendo tratadas em Plenário.

Esta breve abordagem histórica sobre os sistemas de comissões serviu para ampliar o panorama de análise e considerar aspectos institucionais ao longo do tempo. Não se pretende

aqui esgotar o tema ou até mesmo elaborar um tratado histórico sobre as comissões, mas sim, contextualizar o desenvolvimento do objeto de estudo no tempo histórico e social que o permeou.

3 Tipos de comissões

As comissões legislativas no Brasil são constituídas na forma e com as atribuições que o regimento interno da respectiva Casa Legislativa lhe atribuir, sempre com observância da representação proporcional dos partidos ou blocos parlamentares.

Neste sentido, o Congresso Nacional possui três tipos básicos de comissões parlamentares: i) permanentes que subsistem através das legislaturas; ii) temporárias que podem ser constituídas para elaboração de estudo sobre um tema individualizado e específico; iii) mistas que são formadas por deputados e senadores.

As comissões permanentes são também chamadas de temáticas e consistem em órgãos especializados que integram a estrutura institucional da Casa Legislativa, tendo a finalidade técnico-legislativa de discutir e votar projetos de lei, realizar audiências públicas, receber petições e reclamações de qualquer pessoa, solicitar depoimentos, bem como convocar ministros para que sejam prestadas informações relacionadas às suas atribuições. É importante ressaltar que o conceito definidor das comissões permanentes está no art. 22, I do Regimento Interno da Câmara dos Deputados:

Art. 22. As Comissões da Câmara são:

I – Permanentes, as de caráter técnico-legislativo ou especializado integrantes da estrutura institucional da Casa, copartícipes e agentes do processo legiferante, que têm por finalidade apreciar os assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e sobre eles deliberar, assim como exercer o acompanhamento dos planos e programas governamentais e a fiscalização orçamentária da União, no âmbito dos respectivos campos temáticos e áreas de atuação;

Os nomes das comissões permanentes já indicam o campo de atuação das respectivas matérias que lhes são competentes analisar e estão previstas no artigo 32 do Regimento Interno da Câmara e nos artigos 97 a 104 do Regimento Interno do Senado Federal.

No que diz respeito às comissões temporárias, pode-se dizer que são criadas para fins específicos e se extinguem junto com a legislatura, ou até mesmo antes do seu término se o objetivo pelo qual a comissão foi criada cessar.

Tais tipos de Comissões são definidas pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados também no artigo 22, porém no inciso II, e podem ser de três espécies: Comissões Parlamentares de Inquérito; Comissões Especiais; e Comissões Externas:

II - Temporárias, as criadas para apreciar determinado assunto, que se extinguem ao término da legislatura, ou antes dele, quando alcançado o fim a que se destinam ou expirado seu prazo de duração.

Diversos autores relatam que as CPI's tem sua origem com o Estado moderno, tendo surgido na Inglaterra, ao final do século XIV (FERREIRA FILHO, 2012; SILVA, 2007; SANDOVAL, 2001).

No Brasil, conforme dito acima, a primeira Constituição que previu as CPI's foi a de 1934, no seu art. 36. A CF de 1988 ampliou, sobremaneira, os poderes anteriormente conferidos às CPI's elegendo apenas três requisitos necessários à instauração do procedimento: i) requerimento assinado por um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; ii) fato determinado como objeto da investigação parlamentar; iii) e, por fim, prazo certo de duração. Verifica-se, portanto, que as CPI's têm o condão de reunir dados e informações para o exercício das funções constitucionais de controle e investigação do Parlamento.

As Comissões Externas, por sua vez, são comissões temporárias constituídas para atuar fora do âmbito do Congresso Nacional, representando a Casa Legislativa em atos que tenha sido convocada ou a que tenha de assistir. O art. 38 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados autoriza a criação de Comissões Externas por ato do Presidente da Câmara, de ofício ou a requerimento de qualquer deputado. Entretanto, se a criação de Comissão trouxer ônus para a Casa, deverá haver deliberação do Plenário.

Ao final, existem as Comissões Especiais, que possuem caráter temporário e são criadas para dar parecer sobre determinadas espécies de proposições, tais como emendas à Constituição, projetos de Código, proposições que versem sobre matéria de mérito de mais de três comissões, previstas no art. 34 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e no art. 74 e seguintes do Regimento Interno do Senado Federal.

Além das comissões anteriormente mencionadas, existem, também, Comissões Mistas, formadas por deputados e senadores, e que podem ser temporárias ou permanentes. A Comissão Mista permanente mais importante do Congresso Nacional é aquela chamada "Comissão Mista do Orçamento", que tem suas atribuições previstas no art. 166 da Constituição Federal de 1988, cabendo-lhe analisar e emitir parecer sobre a lei plurianual do orçamento; as contas apresentadas pelo Presidente da República; exercer o acompanhamento e fiscalização orçamentária, dentre outras. Nas palavras do texto legal:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 1º - Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

Por fim, ao contrário dos sistemas tradicionais de comissões parlamentares, no Brasil, assim como na Espanha e na Itália, existem comissões deliberativas, termo largamente utilizado para se referir a Competência Legislativa Plena das Comissões (SILVA, 2007; LIMONGI; FIGUEIREDO, 1999; SANTOS, 2000; MULLER; MEIRELES, 2014; GOMES, 2013).

O primeiro sistema de comissões deliberantes é de origem italiana, previsto na Constituição de 1947, e tinha por objetivo permitir a produção de normas jurídicas adequadas às novas tarefas de Estado Social de Direito de forma célere e eficiente.

Nos trabalhos da Assembleia Constituinte italiana, questionou-se o mister de adotar uma fórmula que pudesse responder à exigência, desejada por todos os setores políticos e de parte da opinião pública, de uma legislação rápida e em consonância com as novas tarefas do Estado Social de Direito. Após analisar uma proposta de enviar às comissões projetos sobre leis de caráter mais técnico para que sobre eles se manifestassem em parecer a ser votado pelo plenário sem debates, somente com as declarações de voto, chegou-se ao fim dos trabalhos, em um texto que deferia às comissões não só o exame preliminar dos textos legislativos, mas também a possibilidade de sua provação ou rejeição sem a necessidade de apreciação pelo pleno, salvo em caso de recurso subscrito pelo governo ou pelas minorias. Estabeleceu-se, assim, a ideia de *comissioni in sede deliberante* (poder conclusivo) (CARNEIRO, 2009).

A Constituição espanhola de 1978, claramente influenciada pela Constituição italiana de 1945, tem consagrada no seu art. 75, 2, a modalidade de comissões deliberantes, também conhecidas como comissões com capacidade legislativa plena, ao estatuir que as Casas Legislativas possuem faculdade de delegação da aprovação dos projetos e propostas de lei² às comissões permanentes.

Conde (*apud* CASSEB, 2008) assevera que, na Espanha, a opção pelo procedimento de comissões deliberantes ainda não atingiu seu grau máximo de utilização, diferentemente do que acontece em outros países, que empregam com extrema frequência a delegação legislativa para as comissões.

A questão que fica é que apesar do assunto estar na agenda de pesquisa da Ciência Política e do Direito, não se tem notícia de trabalho ou pesquisa acadêmica que tenha abordado de forma comparativa e empírica o grau de institucionalização e efetividade das comissões no Brasil, Espanha e Itália.

4 Funcionamento e características

As comissões parlamentares no Brasil receberam especial atenção na Constituição de 1988, sendo que foram idealizadas como um fórum privilegiado de interação entre a sociedade e a Assembleia, funcionando como espaço adequado para audiências públicas, bem como para a

² Tecnicamente os espanhóis denominam o ato que concretiza a iniciativa legislativa do governo de projeto de lei, ao passo que os atos que consubstanciam a iniciativa dos outros legitimados recebem o nome de proposta de lei.

apresentação de petições, reclamações e queixas, além da extraordinária importância de seu papel fiscalizador (PAES, 2007).

No que diz respeito ao funcionamento e características das Comissões Parlamentares no Brasil, selecionou-se alguns pontos relevantes, levando em consideração o objetivo aqui proposto, bem como ressaltando que o foco do presente estudo é as Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados devido à maior produção da literatura e pesquisas sobre o tema, além da possibilidade de futura comparação com outros países.

Assim sendo, elencam-se algumas características do funcionamento das comissões brasileiras : i) *locus* de representação; ii) controle político; iii) função deliberante;

O aspecto representativo das comissões se destaca já pela sua previsão constitucional. O art. 58 da CF determina que seja assegurada a representação proporcional dos partidos ou blocos que compõem a casa no plenário das Comissões Permanentes, ponto importante tendo em vista que preserva o princípio democrático e pluralista. Neste diapasão, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, revela, ainda, no seu art. 23, reiterando a necessidade de ampla representatividade, nestes termos:

Art. 23. Na constituição das Comissões assegurar-se-á, tanto quanto possível, a representação proporcional dos Partidos e dos Blocos Parlamentares que participem da Casa, incluindo-se sempre um membro da Minoria, ainda que pela proporcionalidade não lhe caiba lugar. (RICD)

Verifica-se, ainda, que a intenção do Regimento de assegurar a presença inclusiva das minorias, do ponto de vista formal é louvável. Porém há de se destacar que a presença de um, e apenas um membro da minoria torna-se apenas figurativa, já que o sistema de deliberação interno das comissões é majoritário.

A função de representatividade pode também ser traduzida pela participação direta que setores da sociedade exercem nos trabalhos das Comissões por meio de audiências públicas e reuniões abertas, ou seja, é relevante acentuar que o elevado acesso de setores organizados da sociedade aos seus membros acaba por ampliar a sensibilidade destes a uma grande gama de interesses sociais.

Caggiano (2004) ressalta, também, a função de controle do Parlamento, que no caso das comissões parlamentares podem ser traduzidas pela possibilidade institucional que prevê o art. 50 da CF, *in verbis*:

Art. 50. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas comissões, poderão convocar Ministro de Estado para prestar, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificacão adequada.

Percebe-se a vantagem de ampliar não só para a Câmara ou o Senado, mas também para as comissões, a possibilidade de *accountability* institucional na medida em que amplia-se com isto possibilidades de controle e informação para os setores representativos, reforçando, neste

sentido, o sistema de freios e contrapesos.

A função deliberante, que consiste na competência legislativa plena das comissões, como já foi ressaltado acima, permite às comissões deliberarem definitivamente sobre algumas proposições legislativas. Assim, a definição de poder conclusivo ou apreciação conclusiva das Comissões Parlamentares está prevista nos arts. 58 e 59 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e pode ser entendida como a faculdade atribuída pela Constituição Federal às comissões do Poder Legislativo para que elas apreciem alguns projetos de lei com poder decisivo, em substituição ao Plenário (CARNEIRO, 2009).

4.2 Número de Comissões no Congresso

Neste ponto, serão apresentados os números gerais de todas as comissões pertencentes tanto à Câmara dos Deputados como ao Senado Federal, sem fazer distinção se são permanentes, temporárias ou mistas.

Em 2014 existem 22 (vinte e duas) Comissões Permanentes na Câmara dos Deputados, 17 (dezessete) Comissões Externas em funcionamento, 69 (sessenta e nove) Comissões Especiais, sendo que 33 (trinta e três) delas são comissões formadas para estudar propostas de emenda à Constituição. Além disso, estão em funcionamento 3 (três) CPI's na Câmara.

CÂMARA	TOTAL
Permanentes	22
Especiais	69
CPI's	3
Externas	17
TOTAL	111

Quadro 1 - Número total de comissões na câmara dos deputados - 2014

Fonte: Câmara dos Deputados

O Senado Federal, que de uma forma geral conta com números menores, possui 12 (doze) Comissões Permanentes, 9 (nove) Comissões Temporárias, e, por fim, estão em funcionamento 4 (quatro) CPI's.

SENADO	TOTAL
Permanentes	12
Temporárias	9
CPI's	4
TOTAL	25

Quadro 2 - Número total de comissões no senado federal - 2014

Fonte: Senado Federal

No que concerne às Comissões Mistas, estão em funcionamento apenas 3 (três), que não pertencem nem ao Senado nem à Câmara, mas como explicado anteriormente, são compostas

por deputados e senadores, fazendo parte, portanto, do Congresso Nacional.

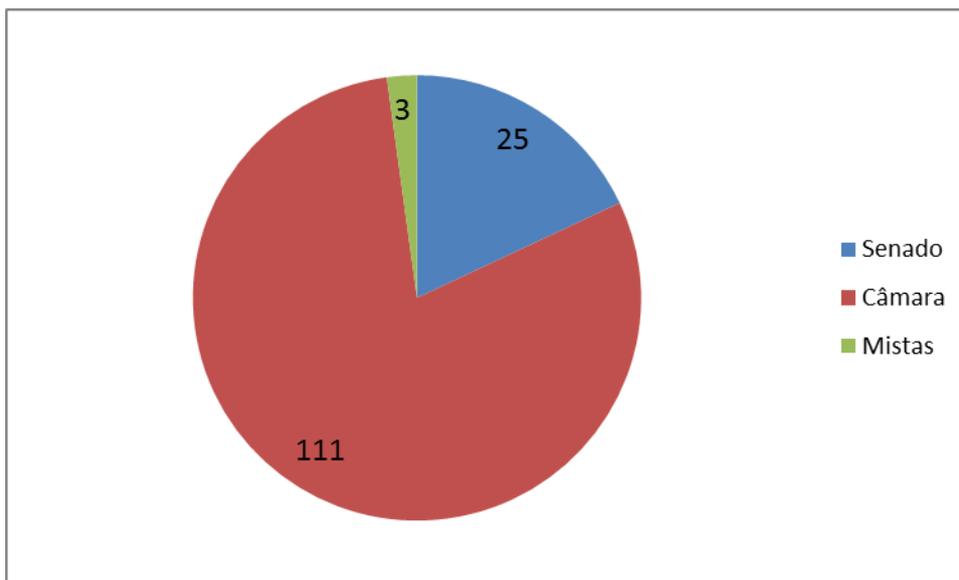


Gráfico 1 - Total de comissões no congresso nacional - 2014

Fonte: Câmara dos Deputados e do Senado Federal

Diante do gráfico acima, conclui-se que atualmente o Brasil possui 139 (cento e trinta e nove) comissões parlamentares em funcionamento no Congresso Nacional, ressaltando-se que neste número estão todos os tipos de comissões parlamentares no âmbito legislativo federal, isto é, as Comissões Permanentes, Temporárias e Mistas.

4.3 Número de Parlamentares por Comissão

Um ponto importante é o número de integrantes que cada comissão deve possuir. No caso do Senado Federal, existe a previsão no art. 77 do seu Regimento Interno, da quantidade de membros de cada comissão:

Art. 77. A Comissão Diretora é constituída dos titulares da Mesa, tendo as demais comissões permanentes o seguinte número de membros:

I – Comissão de Assuntos Econômicos, 27;

II – Comissão de Assuntos Sociais, 21;

III – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, 23;

IV – Comissão de Educação, Cultura e Esporte 27;

V – Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle 17;

VI – Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, 19;

VII – Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, 19;

VIII – Comissão de Serviços de Infraestrutura, 23;

IX – Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo, 17;

X – Comissão de Agricultura e Reforma Agrária, 17.

XI – Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática – CCT, 17.

As comissões da Câmara dos Deputados, por seu turno, tem previsto no seu Regimento

Interno, art. 22, § 2º o número máximo e mínimo de integrantes de cada comissão através de fração, sendo que o mínimo é três e meio centésimos do total de deputados, que atualmente são 513, sendo este mínimo de 17 deputados. O máximo, por sua vez, é doze centésimos do total, que consiste em 61 deputados federais por comissão.

4.3 Quantidade de Comissões ao Longo do Tempo

Outro ponto importante é a variação do número de comissões ao longo do tempo. Para medir esta variável, a fim de simplificar o recurso empírico, limitou-se a mensurar. Apenas, a variação das Comissões Permanentes no Senado Federal e na Câmara dos Deputados após a Constituinte de 1987 até os dias atuais.

Os dados concernentes à Câmara dos Deputados demonstraram relativamente lineares ao longo do tempo, esboçando, assim, grosso modo, uma linha crescente, positiva e linear.

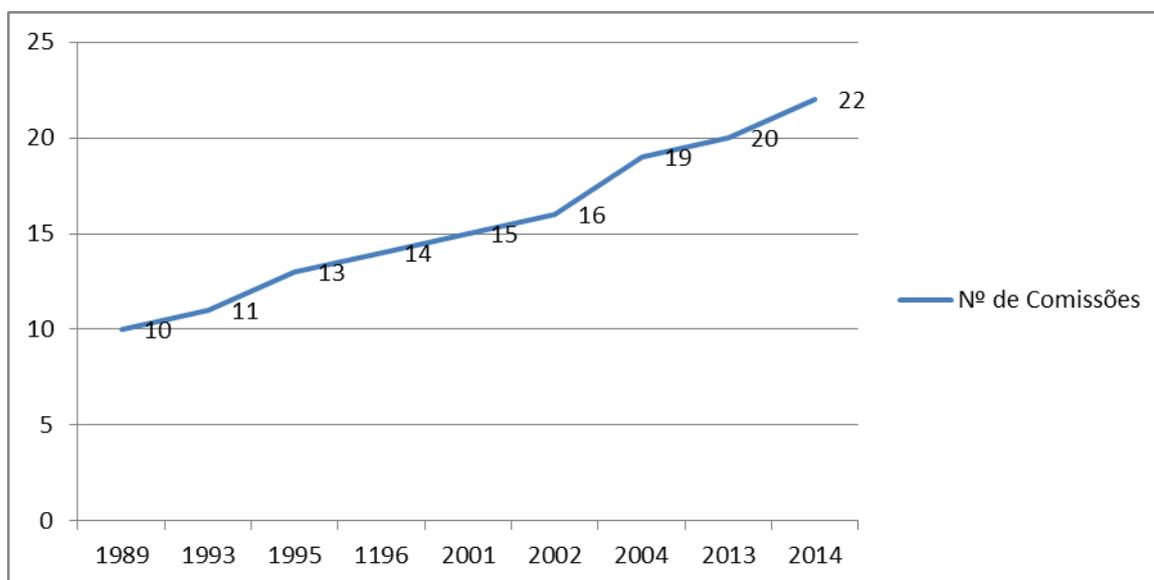


Gráfico 2 - Número de comissões permanentes na câmara dos deputados 1989 – 2014

Fonte: Câmara dos Deputados

Este dado reforça a ideia de que o sistema de Comissões Permanentes vem ganhando uma importância ampliada, dado que o processo legislativo passou ter crescente necessidade de especialização do trabalho na atualidade (MULLER, 2005).

Não procederá a análise da variação das Comissões no Senado porque a literatura tem reconhecido que ao tratar das instâncias de decisão no Legislativo brasileiro existem duas conclusões: i) que a Câmara dos Deputados tem recebido maior atenção que o Senado Federal, provavelmente por ser a Casa Legislativa onde as proposições do Executivo iniciam a tramitação³; ii) que os plenários das casas legislativas recebem mais atenção que as Comissões

³ Art. 64, CF/88

(locais em que os trabalhos recebem maior influência dos parlamentares) (GOMES, 2013).

5 Forma de recrutamento

Com foco na análise da legislação proposta pelo Executivo no período 1988-2006, um Executivo forte, como o brasileiro, não exclui a possibilidade de que se conforme um sistema de comissões atuante (SANTOS; MEDEIROS; MEDEIROS, 2008).

Assim, boa parte da literatura acaba por associar a descentralização legislativa a uma maior participação dos parlamentares no processo deliberativo e decisório da instituição. Logo, desde o trabalho clássico de Mayhew (1974) onde emerge a linha de raciocínio na qual o fortalecimento do sistema de comissões teria tanto a capacidade de incentivar a aquisição de especialização em alguns temas, como a de fomentar a participação mais efetiva dos parlamentares em decisões. Grande parte dos estudos passaram a trabalhar com a noção de conflito de interesses entre o peso dos partidos e das comissões.

Neste sentido, vale frisar que o debate sobre Executivo forte e sobre comissões atuantes foi particularmente fecundo nos Estados Unidos, haja vista que os estudos sobre o Congresso norte-americano deram origem a três perspectivas analíticas distintas: distributivista, informacional e partidária. Todas elas têm como premissa o individualismo metodológico, partindo da ideia de que os atores agem buscando maximizar seus interesses e ganhos, em especial os parlamentares que buscam a reeleição.

O vetor distributivista tem como norte axiológico o interesse individual do parlamentar em sua reeleição. Dada à escassez de recursos, se faz necessária uma cooperação entre os deputados para que haja uma distribuição equânime das possibilidades, que se dá por meio do sistema de comissões para uma maximização dos ganhos, isto é, sempre visando a reeleição. Logo, os parlamentares se distribuem pelas comissões de acordo com interesses eleitorais, sendo que a tendência é o parlamentar ter uma longa carreira no interior de uma comissão e, neste caso, vale a regra da *seniority* (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1999; MULLER, 2005). Nessa linha, o sistema de comissões é entendido como eixo estruturador do processo legislativo porque permite “a ocorrência estável da troca de apoio necessária à aprovação de políticas distributivistas” (LIMONGI, 1998, p. 9). Em suma, o que se tem na linha distributivista é, portanto, a característica de negociação em torno da alocação de benefícios políticos (SOARES 2011).

A linha informacional, por sua vez, enxerga o relevante papel das comissões enquanto grupo de trabalho específico, contrapondo-se ao monopólio da informação produzida no Executivo, por meio dos ministérios (SANTOS, 2002; GOMES, 2013; KREHBIEL, 1991). Segundo Krehbiel (1991) um postulado básico desta linha é a incerteza, haja vista que a decisão dos parlamentares não têm a capacidade de prever o resultado eleitoral real das políticas públicas aprovadas. Por essa razão, a redução das incertezas favorece a todos

indiscriminadamente, o que torna benéfico tomar decisões com o maior número de informações possíveis.

Outro ponto a ser considerado na teoria informacional é que as decisões devem ser tomadas pela maioria. Portanto, o monopólio de informações, neste caso, não é benéfico, pois os parlamentares que as possuem são incentivados a difundi-las. Assim, as comissões são entendidas como microcosmos do plenário operando sobre uma base informacional plural.

Nesse caso, o principal critério para a escolha dos membros das comissões é a *expertise*, que consiste basicamente no arcabouço profissional do parlamentar. Segundo Santos e Almeida (2005), a experiência prévia ou a formação acadêmica e profissional evitam que a decisão a ser tomada seja racionalmente ignorante.

No que concerne ao viés partidário, temos a concentração da escolha de parlamentares para integrar as comissões nas mãos dos líderes partidários (SANTOS, 2002). Além disso, para esse autor (2002), “analisar as nomeações para as comissões no Brasil significa estudar a decisão de um agente específico, o líder do partido”.

Nesse caso, apesar de serem bem completos, os modelos informacional e distributivista deixam de lado a influência dos partidos. Cox e McCubbins (1993) ressaltam que as comissões não são uma forma de organização que independe dos partidos. Pelo contrário, são arenas que propiciam a promoção de interesses partidários, sobretudo os interesses do partido majoritário; eles frisam, ainda, que as lideranças partidárias são especialmente efetivas nas comissões, haja vista que buscam a coesão interna do partido e são responsáveis pela agenda. Na linha partidária, portanto, como citado por Muller (2005) tem que “no melhor estilo hobbesiano, a autoridade central exercida por meio das prerrogativas regimentais, possibilita aos líderes o controle das indicações para as comissões e o poder de agenda do processo legislativo”.

Santos (2002), ao estudar, especificamente, os partidos e comissões no presidencialismo de coalizão, ressalta que a estratégia do líder do partido ao indicar o membro da comissão consiste em considerar que as preocupações com a lealdade política, juntamente com a necessidade de conhecimentos especializados nas políticas públicas da Comissão temática. No caso brasileiro, vê-se que é possível a coexistência de características das três linhas acima mencionadas, isto porque não são excludentes, pelo contrário, são passíveis de coexistência levando-se em consideração determinadas peculiaridades.

Ao contrário dos sistemas tradicionais, como o americano, onde somente cabem às comissões (funções preparatórias), restando protegida a prerrogativa de decisão do plenário, nos sistemas deliberantes, como o brasileiro, as comissões definem qual texto será convertido em lei, em substituição do Pleno da assembleia, ou seja, há uma transferência de deliberação do plenário para as comissões que possuem competência legislativa plena para discutir o projeto, e deliberar de maneira definitiva, mesmo havendo possibilidade de recurso. São considerados como deliberantes o sistema de comissões do Brasil, Itália e Espanha.

Em recente artigo publicado por Muller e Meireles (2014), o tema do recrutamento para as comissões foi novamente abordado, visando colaborar para a compreensão do processo legislativo e a sua divisão interna de trabalho. Restou claro para os autores que utilizaram métodos estatísticos complexos e rigorosos a existência de uma relação positiva entre *expertise* e a chance de ingresso nas Comissões. Logo, para eles, a principal forma de explicar a composição das Comissões no Brasil é a linha informacional, corrente à qual filia-se, sem deixar de lado a influência que os partidos e a distribuição de recursos têm no processo.

Tem-se como posição epistemológica que a mescla das várias formas de recrutamento é inerente ao sistema de comissões brasileiro, devido a própria característica da cultura política do sistema partidário e eleitoral no Brasil. Neste sentido, é evidente que não pode-se deixar de mencionar que a *expertise* é, portanto, o vetor que mais influencia os partidos numa conjuntura de recrutamento. Não obstante, é fato que a partidária e distributivista não pode deixar de ser mencionada como fator que influencia de forma efetiva e multicausal o determinante do recrutamento para as comissões parlamentares.

De toda forma, um dos problemas reais que se coloca na agenda da pesquisa sobre o Legislativo é a investigação dos atores que são relevantes em termos de poder decisório e poder de agenda, assim como, quais os elementos que influenciam estes atores a formularem e estabelecerem estratégias para atingirem seus objetivos.

6 Conclusão

O tema das comissões parlamentares pode ser abordado sob vários aspectos e por diversos métodos de análise, desde a análise empírica até a análise institucional. No caso do presente trabalho, foi eleita uma abordagem mais geral e normativa, levando-se em consideração aspectos relacionados ao tipo de comissões, seu funcionamento e características, mecanismos legislativos, forma de recrutamento, número de comissões e membros, dando especial relevo para as comissões permanentes.

O artigo analisou a quantidade de comissões existente atualmente no Congresso e a variação do número de Comissões Permanentes na Câmara dos Deputados ao longo de 25 (vinte e cinco anos). O crescimento da quantidade de comissões ao longo do tempo, aliado a outros fatores, como o grau de institucionalização na Constituição de 1988, e a quantidade de Comissões presentes atualmente no processo legislativo do Congresso Nacional, revelam que as Comissões cumprem um papel importante no processo legislativo, tanto como espaço de deliberação, como aprimoramento técnico do trabalho legislativo.

Os resultados servem apenas para iniciar um trabalho de mensuração sobre o tema, auxiliando como estágio inicial de conhecimento para daí proceder a comparações, principalmente com países como Espanha e Itália, haja vista o sistema de comissões deliberantes existirem nestes países. Não obstante, é fato que diante dos dados assinalados

podemos deduzir algumas questões, que neste estágio inicial ainda permaneceram sem respostas:

i) Ao longo do tempo, verificamos um aumento do número de Comissões Permanentes na Câmara dos Deputados, sendo que entre os anos de 1989 e 2014 o número mais que dobrou. Neste caso, resta a pergunta: O sistema de comissões estaria servindo de *locus* para acomodação de forças políticas com o fim exclusivo de obter apoio parlamentar? Ou este número crescente é resultado de demandas do povo decorrente da complexificação social?

ii) Há uma efetiva discrepância entre a quantidade de comissões da Câmara dos Deputados (22) e do Senado Federal (11). A pergunta que se apresenta diante dos dados é: há realmente necessidade de tantas Comissões na Câmara já que o Senado, comumente casa revisora, consegue avaliar os Projetos de Lei com a metade das Comissões?

iii) Verifica-se, também, que existem 69 Comissões Especiais na Câmara dos Deputados. Como foi mencionado, são de criação obrigatória, previstas no art. 34 do Regimento Interno daquela Casa e no art. 74 e seguintes do Regimento Interno do Senado Federal. Pensando em efetividade, eficiência e até mesmo na economia de recursos políticos e materiais a dúvida que resta é: há, efetivamente, a real necessidade de funcionarem tantas Comissões Especiais com a finalidade específica previstas nos diplomas legais supracitados?

7 Referências

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento interno**. 13. ed. Brasília: Edições Câmara, 2014.

_____. Senado Federal. **Regimento interno**. Brasília: Senado Federal, 2012.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Comissão parlamentar de inquérito: técnica e prática**. São Paulo: Saraiva, 2001.

CAGGIANO, Monica H. S. **Direito parlamentar e Direito Eleitoral**. Barueri, SP: Manole, 2004.

CARNEIRO, André Corrêa de Sá. **Legislação simbólica e poder de apreciação conclusiva no Congresso Nacional**. 2009. 104 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro - Centro de Formação da Câmara dos Deputados, Brasília, 2009.

CASSEB, Paulo A. **Processo legislativo: atuação das comissões permanentes e temporárias**. São Paulo: RT, 2008.

COX, Gary W.; MCCUBBINS, Mathew D. **Legislative leviathan: party government in the house**. Berkeley: University California Press, 1993.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A constituição de 1967**. O pensamento constitucional brasileiro. Diretoria Legislativa da Câmara dos Deputados (coord.). Brasília. Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, 1978.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GOMES, Fabiano de Barros. **Produção legislativa no Brasil**: visão sistêmica e estratégica no presidencialismo de coalizão. Brasília: Câmara dos Deputados: 2013.

KREHBIEL, Keith. **Information and legislative organization**. Michigan: University of Michigan Press, 1991.

LAMOUNIER, Bolivar. A democracia brasileira de 1985 à década de 1990: a síndrome da paralisia hiperativa. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (org). **Governabilidade, sistema político e violência urbana**. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1994.

_____. Estrutura institucional e governabilidade na década de 1990. In VELLOSO, João Paulo dos Reis. **O Brasil e as reformas políticas**. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1992.

LEITE, Suzana Cristina. **Recurso contra o poder conclusivo das comissões**: uma análise 2009. Brasília: Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Processo Legislativo, 2009.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, 1999. n. 44, p. x-y.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Modelos de legislativo: o legislativo brasileiro em perspectiva comparada. **Plenarium**, nov. 2004, v. 1, n. 1, p. 40-55.

MAYHEW, David. **Congress**: the electoral connection. New Haven: Yale University Press, 1974.

MONTERO, Mercedes Garcia; LÓPEZ, Francisco Sanchez. Las comisiones legislativas em América Latina: una clasificación institucional y empírica. **WP**, 2012. n. 212.

MONTESQUIEU. **O espírito das leis**. São Paulo: Martins Fontes. 2005.

MULLER, Gustavo; MEIRELES, Fernando. O que importa no recrutamento para as comissões permanentes?: partidos, informação e paroquialismo na Câmara dos Deputados (1994 – 2010), **IX Encontro da ABCP**, Brasília, 2014.

MULLER, Gustavo. Comissões e partidos políticos na Câmara dos Deputados: um estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para as comissões permanentes. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, 2005. p. 371-394, v. 48 .

NINA, Carlos Homero Vieira. A comissão parlamentar de inquérito nas Constituições brasileiras. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, abr./jun. 2005. v. 42, n. 166 .

PAES, Cláudio Ribeiro. **Sistema de comissões da Câmara dos Deputados e competência legislativa**: análise crítica. Brasília: Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Processo Legislativo, 2007.

SANDOVAL, Ovídio Rocha Barros. **CPI ao pé da letra**. Campinas: Millennium, 2001.

SANTOS, Fabiano. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, 2002. p. 237-246, v. 45, n. 2.

SANTOS, Rafael Freitas. MEDEIROS, Danilo Buscato. MEDEIROS, Samuel Moura. Padrões de Atuação das Comissões do Congresso Nacional, 1988-2006. **32ª Encontro Anual da ANPOCS**. Caxambú, 2008.

SILVA, José Afonso. **Processo constitucional de formação das leis**. 2. ed. São Paulo: Malheiros. 2007.

Artigo recebido em: 05/09/2014

Artigo aceito para publicação em: 12/11/2014



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 às suas Casas Legislativas, às 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 Parlamentos). (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)

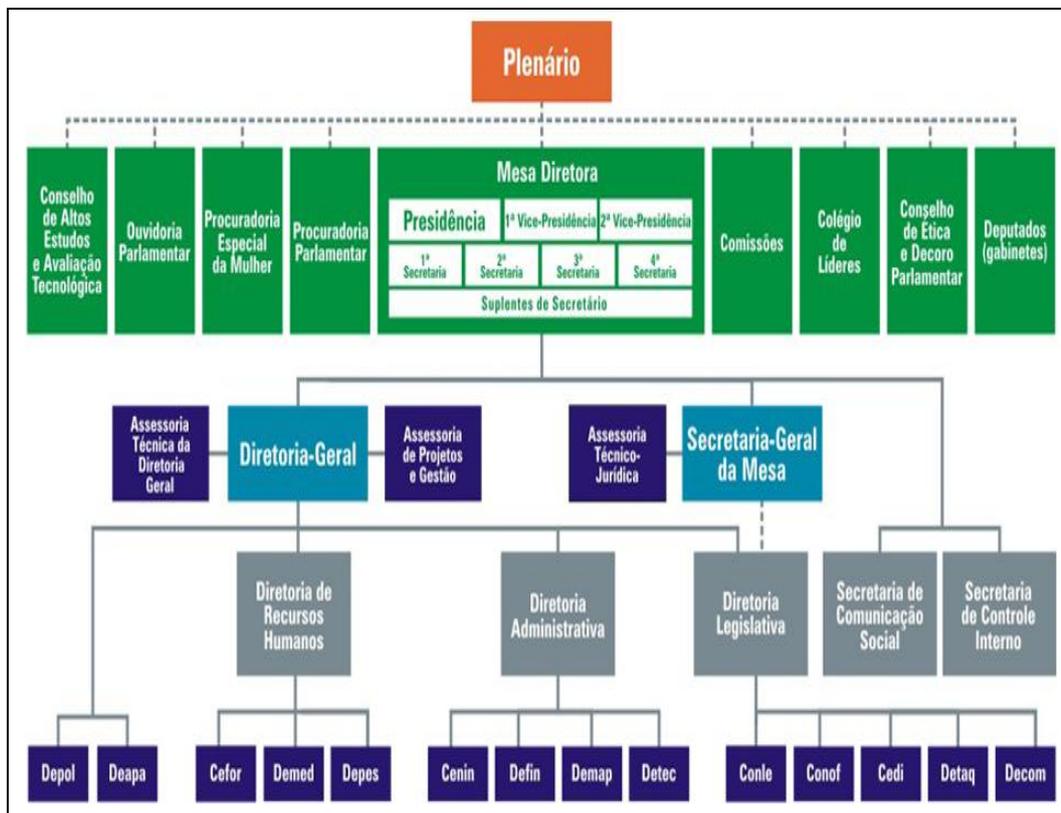
O Cefor funciona, assim, sob a coordenação da Diretoria de Recursos Humanos, e constam entre as suas atribuições planejar e executar as atividades de formação, capacitação e letramento político, relacionadas à educação legislativa, bem como o recrutamento e a seleção de pessoas na Câmara dos Deputados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



**O PODER LEGISLATIVO E AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS:
A ÓTICA CIDADÃ SOBRE O CONTEXTO RECENTE**

**THE LEGISLATURE AND EDUCATION POLICIES:
A CITIZEN PERSPECTIVE ON THE BRAZILIAN RECENT CONTEXT**

Antonio Teixeira Barros
Lúcio Meireles Martins*

Resumo: Estuda as percepções de cidadãos sobre políticas educacionais e a atuação do Poder Legislativo no contexto recente. A metodologia consiste na técnica de *survey*, com aplicação de questionário com amostragem nacional de 1.010 informantes, além de pesquisa bibliográfica e documental. O papel do Poder Legislativo é associado pelos cidadãos consultados diretamente à garantia de recursos orçamentários e à fiscalização financeira relativa à aplicação dos investimentos públicos no setor. As preocupações prioritárias dos cidadãos manifestam-se de forma ambígua: ora com o nível elementar/instrumental do ensino, ora com a formação cultural, moral e ética, de acordo com a pergunta.

Palavras-chaves: Educação e Política; Políticas Educacionais; Poder Legislativo e Educação; Câmara dos Deputados e Educação.

Abstract: This article examines the perceptions of citizens on educational policies and the actions of Legislature in recent context. The methodology consists in the art of survey with a questionnaire for national sample of 1,010 respondents, as well as literature and documents. The role of the legislature is associated consulted directly by citizens to ensuring budgetary resources and financial oversight on the implementation of public investment in the sector. The priority concerns of citizens manifest themselves in an ambiguous way: on one side is with the elementary level / instrumental teaching, on the other hand is with the cultural, moral and ethical, according to the question.

* Antonio Teixeira Barros, Pós-doutor em Jornalismo Ambiental pela Universidade Fernando Pessoa (Portugal), Doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília, Mestre em Comunicação pela Universidade de Brasília. É Professor e Orientador do Programa de Pós-Graduação do Cefor e Analista Legislativo/Comunicação Social da Câmara dos Deputados. (antonibarros@gmail.com)

Lúcio Meireles Martins, Especialista em Instituições e Processos Políticos do Legislativo, Graduado em Comunicação Social com habilitação em Relações Públicas. É Analista Legislativo/Comunicação Social na Câmara dos Deputados, integrante do grupo de pesquisa do CEFOR "Interatividade, visibilidade e transparência: estratégias da Câmara dos Deputados para aperfeiçoamento da democracia". (lucio-goiano@hotmail.com)

Keywords: Education and Politics; Educational Policies; Legislature and Education; Brazil.

1 Introdução

Na perspectiva do modelo republicano de democracia, a formação da opinião e da vontade coletiva é um dos aspectos fundamentais, conforme argumenta Habermas (1997). As instituições legislativas exercem papel reconhecidamente relevante, do ponto de vista da concepção deliberativa da democracia. Nessa perspectiva, as cortes parlamentares deveriam atuar como radares para captar a opinião pública, além de caixas de ressonância para a percepção e a vontade do cidadão, manifestas nas esferas públicas informais. Dessa forma, a opinião do cidadão é que constitui a força motriz dos regimes democráticos, a essência da soberania popular. Afinal, a política se baseia na capacidade de formar opinião. Enquanto as ciências exatas e naturais operam com evidências racionais ou provas empíricas expressas em definições, postulados, teoremas e similares (discursos monológicos), a política situa-se no campo dialógico da pluralidade de ideias e opiniões, uma vez que se trata de uma atividade que se instaura na relação entre os homens, ou seja, a pluralidade está na sua própria origem, como explica Arendt (1983).

Sob esse ângulo analítico, a educação exerce papel fundamental para a formação de cidadãos com ampla cultura cívica e reconhecidas habilidades para participar do debate público, um dos elementos inerentes à noção de esfera pública, segundo a visão habermasiana. O autor destaca o papel da cultura cívica nas relações discursivas na esfera pública, entendida aqui como o domínio social da argumentação coletiva, com reflexos nas visões que a sociedade formula sobre os fenômenos sociais, a exemplo da educação, um dos serviços públicos essenciais no atual contexto. É pela troca pública de argumentos e opiniões, conforme Habermas (1997), que os cidadãos conseguem contribuir para o esclarecimento das questões fundamentais para a vida coletiva. O parlamento é visto, nesse contexto, como instância de regulação da vida pública, capaz de acomodar a diversidade dos homens e dos seus interesses sob a unidade das normas juridicamente instituídas (HABERMAS, 1997).

É com base nesses pressupostos mais amplos que este artigo tem como objetivo analisar as percepções do público sobre a atuação do parlamento, com foco específico nas políticas educacionais e seus efeitos, a partir das seguintes questões: (a) que áreas da educação necessitam de mais atenção do Poder Legislativo? (b) como o Poder Legislativo pode contribuir para aperfeiçoar o ensino público? (c) o que deve ser prioritário para aperfeiçoar o ensino público? (d) quais os avanços mais relevantes nas últimas décadas?

Os dados expressam a opinião da população das cinco regiões geográficas brasileiras e apresentam, em linhas gerais, as tendências mais expressivas da opinião dos cidadãos ouvidos durante a sondagem. A coleta de dados foi realizada por telefone, por uma equipe do Disque-

Câmara¹, por meio de questionário estruturado, com perguntas fechadas, em março de 2012. No total foram ouvidas 1.010 pessoas. Os parâmetros quantitativos da amostra foram definidos de acordo com a distribuição populacional nas cinco regiões, conforme dados do último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de modo a contemplar uma amostragem equilibrada da população, segundo o perfil demográfico regional. A sondagem de opinião foi conduzida pela Secretaria de Comunicação da Câmara dos Deputados, no segundo semestre do ano de 2011, com o objetivo de avaliar as percepções da sociedade sobre a atuação do Poder Legislativo na área de políticas educacionais. Busca-se ainda comparar os dados com pesquisas que avaliam a educação pública por meio de estudos de opinião pública. Apesar destes levantamentos não terem foco na atuação do Poder Legislativo nessa área, apresentam temáticas correlatas ao levantamento enfocado.

O enquadramento teórico foi construído a partir do contexto analítico mais amplo que sustenta o pensamento social e político no que se refere aos estudos sobre a relação entre política, educação e esfera pública. Assim, optamos, em primeiro plano, pela perspectiva da sociologia weberiana, que associa educação ao âmbito do desenvolvimento da racionalização das sociedades ocidentais e à formação de uma opinião pública laica, ou seja, desvinculada do universo religioso. De forma complementar, adotamos as convergências do pensamento weberiano com as ideias de Hannah Arendt e Habermas. Destaca-se nessa convergência a análise social em que educação e política são vistas como fundamentos da esfera pública moderna, com sua pluralidade de percepções e opiniões, com seus impactos no mundo da vida e no campo experiencial do cotidiano.

Antes, contudo, é necessário ressaltar que o escopo da relação entre os temas pertinentes ao campo educacional e a esfera de competência do Poder Legislativo é amplo, ambíguo e complexo, o que significa um assunto difícil de ser caracterizado no curto espaço de um artigo. Por esse motivo, destacaremos alguns dos aspectos mais relevantes, embora sucintamente, iniciando pela abordagem institucional desenhada nas últimas décadas.

No Brasil, até o final da década de 1980, a relação entre educação e o Poder Legislativo se limitava à organização do sistema escolar por meio da legislação (COSSON, 2008; MARQUES JÚNIOR, 2009), com um fórum parlamentar específico, ou seja, a comissão temática responsável pelo assunto, com uma agenda de longos anos de discussão (nem sempre continuada). No caso da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961 (Lei Federal 4.024/61), foram 13 anos de debate, por exemplo, o que pode levar a população a achar que o assunto que não recebe a devida atenção dos parlamentares.

Entretanto, devido a uma tendência internacional de valorização da educação para a democracia e a cidadania (COSSON, 2008) e também como provável tentativa dos parlamentos de

¹ Os atendentes foram treinados e supervisionados por uma equipe de pesquisadores, com suporte técnico e estatístico de funcionários da empresa terceirizada responsável pela operação do Disque-Câmara (0800619619).

responderem à crise generalizada de falta de confiança da sociedade (RIBEIRO, 2011), a educação passou a ser tratada de forma diferenciada nos últimos anos pelo Congresso Nacional brasileiro. Isso resultou em várias iniciativas avaliadas como relevantes e positivas, tais como a definição de mecanismos de financiamento e de avaliação da educação pública, o que representa um marco na consolidação do tema como política pública, com a participação do Poder Legislativo como protagonista (MARTINS, 2011).²

2 Educação como legado racional e ético

A educação no sentido social e político mais abrangente encontra respaldo na análise weberiana sobre o processo de racionalização cultural do Ocidente (WEBER, 1999). Em outras palavras, na abordagem weberiana, educação e política são vistas como resultantes do projeto amplo de racionalização das sociedades ocidentais, contribuindo ambas para a secularização e o “desencantamento” do mundo social³. Weber ressalta o potencial civilizador da racionalização, seja na economia, na ciência, na educação, na cultura, na política e na legislação. Em sua dimensão intelectual, diretamente associada à educação, a racionalização é vista por Weber como indutora do processo civilizatório. Foi a racionalização que possibilitou uma cultura baseada na liberdade de expressão e de opinião.

Esse processo permitiu que a educação se tornasse protagonista de narrativas sociais desvinculadas do pensamento mágico e religioso, o que nos levou à elaboração de uma leitura do mundo renovada e ancorada em bases racionais e legais. Cabe reforçar que o próprio conceito de progresso, intrinsecamente associado à modernidade, decorre da noção de desencantamento do mundo e sua consequente secularização e normatização legal e racional. Essa visão de educação está diretamente relacionada à ideia weberiana de ‘dominação legal’, ou seja, formas de poder baseadas em estruturas e leis racionais e impessoais, orientadas para o bem coletivo, pela ética da responsabilidade, e não mais pela ética da convicção, típica do âmbito religioso.⁴

Nessa trajetória, a educação é considerada politicamente emblemática no engendramento da relação política do cidadão com o Estado, com as instituições, com os seus concidadãos. Afinal, uma das funções políticas da educação é incentivar o zelo pela *res publica*,

² No âmbito do financiamento público, o autor destaca o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que atende toda a educação básica, da creche ao ensino médio. Substituto do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que vigorou de 1997 a 2006, o Fundeb está em vigor desde janeiro de 2007 e se estenderá até 2020. Já no campo da avaliação, destaca-se o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade), que integra o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes).

³ O desencantamento do mundo ou “desmagificação”, na perspectiva weberiana, implica a substituição das visões mágicas e religiosas pelas explicações racionais, filosóficas e científicas.

⁴ De forma muito resumida, a diferença é que a ética da responsabilidade, como expressão racional, considera o cálculo estratégico das ações e leva o seu agente a arcar legalmente com as consequências de seus atos, enquanto a ética da convicção é baseada puramente em elementos subjetivos e emocionais, como a fé religiosa e o pensamento político ideológico e dogmático.

a *polis* e o mundo, entendidos aqui nos termos filosóficos de Hannah Arendt (1983), ou seja, como a esfera do comum, resumida na noção de espaço público, cuja função é iluminar o âmbito da ação política. É na esfera pública que os fatos, as opiniões, os argumentos e as pessoas emergem da obscuridade do âmbito privado e adquirem visibilidade pública.

Para Hannah Arendt (1999), a progressiva perda de sentido da política e o avanço da ‘banalidade do mal’, fenômenos acentuados com as experiências totalitárias que marcaram o pós-guerra, estão diretamente relacionados com o que ela denominou de “crise na cultura”. Tal crise é caracterizada como a redefinição do papel das instituições culturais, que são essenciais para a formação de habilidades essenciais ao exercício da política, tais como o pensar, o querer e o julgar. Assim, em vez de preparar cada nova geração para assumir seu lugar na esfera pública, as instâncias culturais e simbólicas da sociedade moderna, regidas pela lógica do pragmatismo pedagógico, colocaram a capacidade formadora de cidadãos, no sentido pleno, em segundo plano. Isso se refletiu diretamente na formação de mentalidades e de habilidades voltadas para a ação política dialógica, o debate de ideias, a consciência coletiva, a pluralidade do pensar.

Ao desenvolver seu raciocínio, Arendt produz pensamento político combinado com hermenêutica da cultura, a partir de uma reflexão filosófica e sociológica sobre como acomodar o novo no mundo. Afinal, a criança é nova no mundo e o mundo é novo para a criança. Assim, a escola é um lugar de novidade para a criança e um espaço de produção de inovação. Contudo, se a inovação e a reinvenção do mundo são essenciais, a conservação também o é. Desse modo, a autora defende uma relação dialética entre o novo e o tradicional, ao lembrar que não existe futuro sem passado, que não há inovação sem tradição. Em outras palavras, o florescer de inovações requer raízes de tradição para nutrir e alimentar os brotos e rebentos entregues ao mundo pela natalidade (ARENDR, 2000). A Educação é o agente mediador entre o velho e o novo, entre a criança e o mundo. É a educação que prepara o cidadão para atuar na esfera pública, por meio de um contrato dialógico entre os velhos e os novos. Trata-se, pois, de um compromisso hermenêutico entre o horizonte de compreensão ligado ao passado, ancorado no presente, mas com vistas ao futuro. Isso implica uma compreensão da política do ponto de vista racional e ético, como já foi ressaltado.

Uma contribuição teórica expressiva para o aprofundamento dessa discussão está na obra de Habermas (1987), sobre o poder hermenêutico da construção, interpretação e compartilhamento de sentidos na esfera pública. A visão hermenêutica de Habermas tem relação direta com o pensamento de Weber e Arendt, uma vez que se situa no âmbito dos desdobramentos dos estudos sobre racionalidade cultural.

Para Habermas, a educação serve de substrato para a esfera pública e contribui para integrar três elementos estruturais: a cultura, a sociedade e a personalidade. O primeiro é entendido por Habermas como o acervo de saberes acumulado historicamente, em que os

participantes da comunicação se abastecem de interpretações para entender algo do mundo. O segundo é concebido como um sistema composto por ordenações legítimas, mediante as quais os participantes de uma rede social regulam sua forma de participação e pertencimento a grupos sociais e instituições. Já o terceiro, caracterizado pela personalidade, é traduzido pela competência nos processos que possibilitam a um sujeito ter linguagem e ação, que o habilitam a fazer parte de processos de entendimento e compartilhamento de sentidos, além de afirmar neles sua própria identidade (HABERMAS, 1987). Trata-se, pois, da esfera que contribui para manter a identidade social e cultural dos indivíduos e das comunidades, ao favorecer o compartilhamento de valores, a livre expressão de ideias, a comunicação de natureza mais participativa e menos instrumental. Afinal, a esfera pública é apontada pelo autor como um domínio social de argumentação coletiva (HABERMAS, 1997).

A perspectiva de Habermas apresentada em ‘Mudança estrutural da esfera pública’ e posteriormente em ‘Direito e democracia’ é complementar à reflexão de Weber e de Hannah Arendt. Para Habermas o desenvolvimento histórico da noção de esfera pública é produto da educação secular, ou seja, decorrente de uma “revolução moral e política resultante do processo de formação e autonomização da subjetividade burguesa no século XVIII”, desvinculada da visão de mundo até então moldada pela religião (SOUSA, 2000, p.61). O processo de aprendizado político na esfera pública é que permite ao cidadão desenvolver suas competências em termos de argumentação e uso público da razão, a fim de construir discursivamente o consenso social. Afinal, “as necessidades não exprimíveis em linguagem não têm lugar na esfera pública” (SOUSA, 2000, p.77), o que nos leva a deduzir que a competência comunicativa é fundamental e a escola é um dos espaços privilegiados para o desenvolvimento de tal habilidade.

Na leitura de Weber e Habermas, percebe-se em comum o reconhecimento de que a educação “faz parte do processo de racionalização moral que permite o desabrochar do direito burguês da igualdade (sobretudo civil, mas em parte também política) e uma mentalidade universalista perante os indivíduos” (DOMINGUES, 2000, p.216). E isso só foi possível devido à construção histórica do conceito de indivíduo, capaz de pensar por si e atuar na sociedade. Afinal, “o indivíduo não é um dado, mas surge progressivamente na história”, favorecido, inclusive pela educação, além do desenvolvimento da cultura urbana. Desse processo originou-se a liberdade de consciência, que mais tarde embasaria as ideias sobre liberdade de participação (DOMINGUES, 2000, p.213).

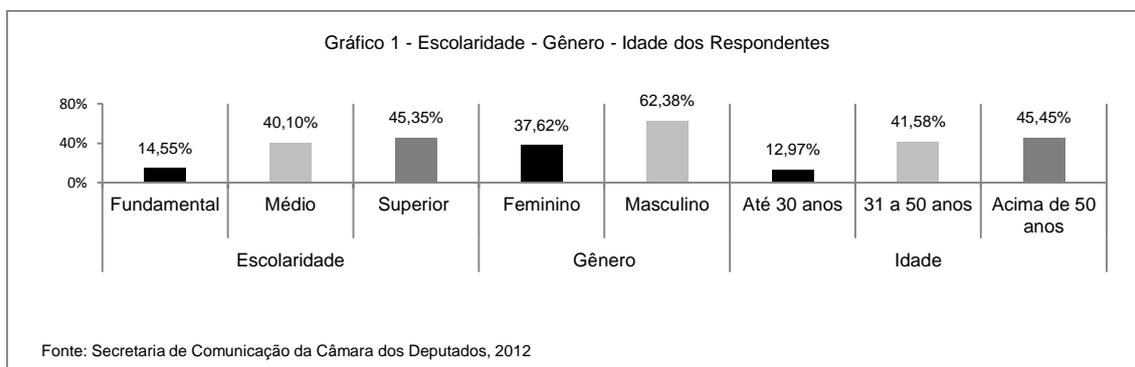
3 Análise dos Dados

Tendo em perspectiva o amplo horizonte teórico acima delineado, a parte empírica do artigo analisa a relação entre educação, legislação e opinião pública no contexto brasileiro, em razão dos pressupostos enunciados anteriormente. Nessa perspectiva, a educação exerce papel

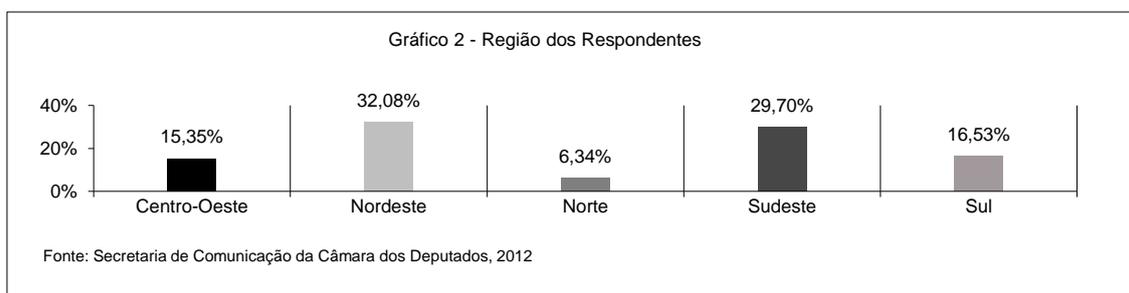
fundamental para a formação de cidadãos com ampla cultura cívica e reconhecidas habilidades para participar do debate público, um dos elementos inerentes à noção de esfera pública, segundo a visão habermasiana, conforme foi abordado na primeira parte do texto.

3.1 Perfil dos respondentes

A descrição e análise dos dados é iniciada com o perfil dos cidadãos que responderam ao questionário (Gráficos de 1 a 3), com base nas seguintes variáveis: escolaridade, faixa etária, gênero, região geográfica e ocupação / profissão. Na sequência apresentam-se os dados, de acordo com a ordem das perguntas. Como se trata de uma sondagem sobre educação, supõe-se que a variável escolaridade seja relevante para a análise e compreensão dos resultados. Por essa razão, optou-se pela apresentação dos dados gerais em comparação com as respostas vinculadas ao grau de instrução dos respondentes, a fim de avaliar se existem diferenças e/ou semelhanças entre os três níveis do perfil dos respondentes.⁵ Prevalcem os percentuais referentes à escolarização superior (45,35%), gênero masculino (62,38%), na faixa etária acima de 50 anos (45,45%).



Quanto à região dos respondentes, prevalecem as regiões Nordeste (32,08%) e Sudeste (29,70%), com menor expressividade da região Norte (6,34%), como se vê no Gráfico 2.



Na área profissional, destacam-se autônomos, servidores públicos e profissionais de campos afins à educação, como mostra o Gráfico 3. O predomínio de “outros” se justifica pela amplitude do cadastro nacional de ocupações. Cabe mencionar o próprio sistema de classificação

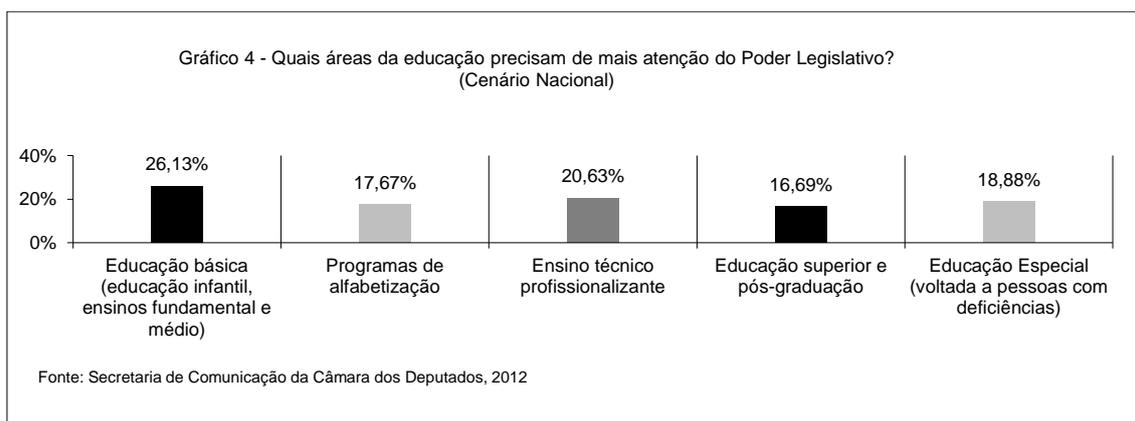
⁵ Os dados brutos da pesquisa consideravam também os cenários regionais de opinião, ou seja, as respostas da mesma pergunta foram tabuladas conforme cada região geográfica. Contudo, o que se observou foi que, apesar das reconhecidas e difundidas diferenças culturais, não há cenários de opinião pública específicos e distintos quando se trata de educação, pelo menos conforme o enquadramento da sondagem. Predominam as convergências e consonâncias em relação ao contexto nacional.

das profissões usado⁶, uma vez que a categoria “outros” atinge 64,95%, ou seja, quase dois terços. O predomínio de “outros” passa a ser um dado relevante na medida em que é indicado como a maioria dos entrevistados, portanto. Resulta do somatório de profissões fragmentadas e dispersas, tendo em vista que o cadastro nacional de ocupações registra 7.258 títulos ocupacionais. A amplitude desse universo dificulta a citação nominal de categorias profissionais que representam esse percentual.



3.2 Que áreas da Educação que precisam de mais atenção do Poder Legislativo?

Ao se considerar o total geral de respostas, percebe-se que todas as áreas mencionadas no questionário são apontadas como relevantes pelos cidadãos consultados, com percentuais similares, que variam de 16,69% a 26,13%, como mostra o Gráfico 4. Nessa escala, ficaram com os maiores percentuais a educação básica (26,13%) e a o ensino técnico profissionalizante (20,63%). O ensino superior e a pós-graduação registram o menor índice de respostas, com 16,69%.



Pesquisa de opinião pública do Senado Federal⁷ (BRASIL, 2011) demonstrou que 85% da população é a favor de que as creches sejam consideradas como a primeira fase da educação. Nesse mesmo contexto, para 63% o ensino fundamental é aquele que deve receber maior aplicação de recursos públicos, sendo que o ensino médio foi apontado por 24% e o ensino superior 10%. A

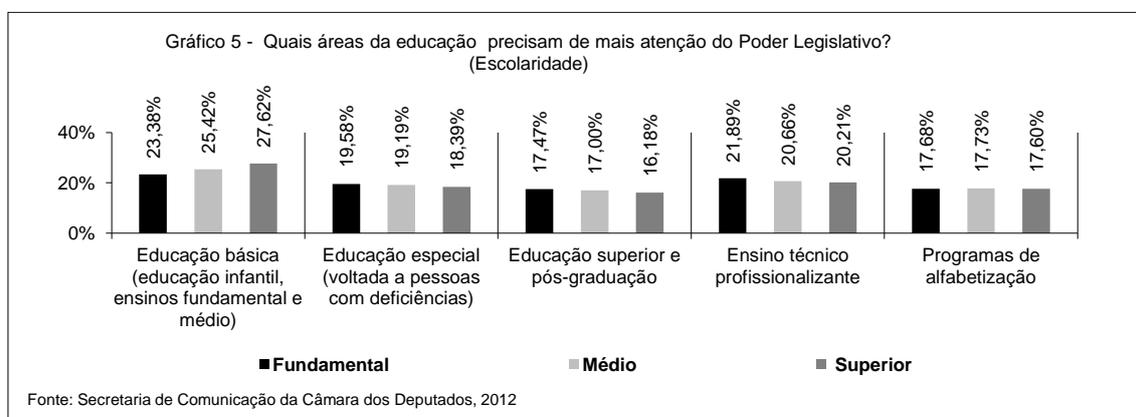
⁶ O sistema é baseado na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), instituída pela Portaria Ministerial nº. 397, 2002. A CBO contempla 7.258 títulos ocupacionais. A finalidade é a identificação das ocupações no mercado de trabalho para fins de registros administrativos. Mais informações em <http://www.mtecbo.gov.br/cbsite/pages/saibaMais.jsf>

⁷ Dados coletados de 24 e junho a 7 de julho de 2011, totalizando 1343 entrevistas realizados pela Secretaria de Pesquisa de Opinião Pública/DataSenado.

mesma questão em pesquisa de opinião pública do Senado Federal de setembro de 2013 reforça essa necessidade de maior financiamento ao ensino fundamental, com 65,2% das respostas, 21,9% para o ensino médio e apenas 11,2% para o ensino superior (BRASIL, 2013).

Apesar da diferença nas alternativas apresentadas aos pesquisados, evidencia-se o mesmo foco de preocupação da população quanto à educação pública, no período anterior à vida adulta. Esses dados são corroborados pela demanda não atendida da educação infantil, já que o Anuário Brasileiro da Educação Básica (2014)⁸ mostra que, em 2012, apenas 23,5% das crianças de 0 a 3 anos estavam em creches, sendo que, no quartil (25%) mais rico da população, eram 44%, enquanto as famílias mais pobres tinham apenas 16,2% de suas crianças matriculadas. Na faixa etária de 4 e 5 anos, os números apresentam uma melhor situação, apesar da manutenção da desigualdade por renda. No mesmo ano registrou-se 82,2% de crianças matriculadas, sendo 94,6% no quartil dos mais ricos e apenas 77,6% entre os 25% mais pobres. O Plano Nacional de Educação (2014-2020), sancionado por meio da Lei n. 13.005/2014, estabeleceu como meta que, até 2016, 100% das crianças de 4 e 5 anos estejam na escola e que, em até 10 anos, 50% das crianças de 0 a 3 anos estejam na educação infantil. Isso demandará não só que os gestores e governantes priorizem a educação pública, mas também que a sociedade acompanhe e controle a execução dessa determinação legal.

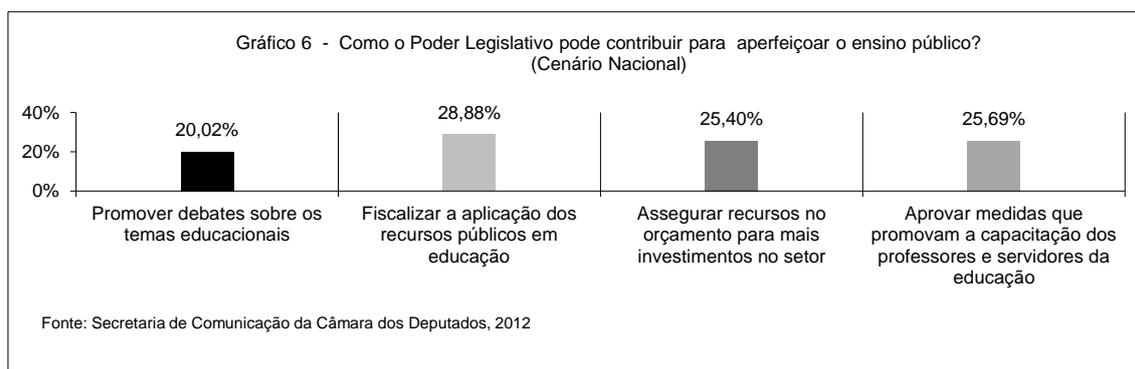
Em consonância com o cenário geral, todas as áreas mencionadas no questionário são apontadas como relevantes pelos cidadãos consultados, independentemente do grau de escolaridade, como mostra o Gráfico 5. A variável escolaridade não constitui, portanto, um fator preponderante para avaliar as áreas da educação pública que deveriam receber maior atenção do Poder Legislativo. Uma avaliação dessa questão com maior profundidade necessitaria de um estudo com outros parâmetros estatísticos, como nível de renda, profissão, faixa etária, entre outros.



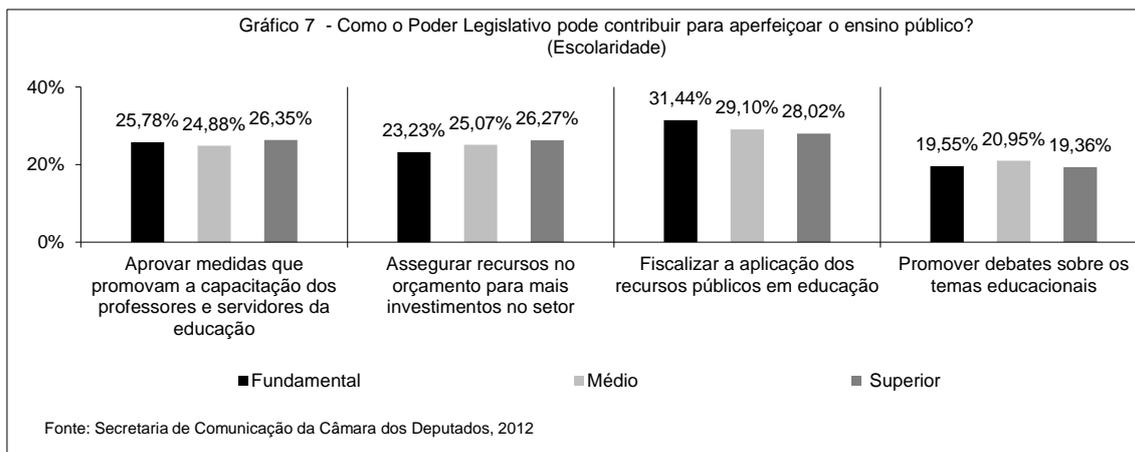
⁸ Dados elaborados pela Todos pela Educação com base em números do IBGE/Pnad.

3.3 Como o Poder Legislativo pode contribuir para melhorar o ensino público?

Como se trata de uma pesquisa de opinião focada na relação entre legislação e educação, o questionário apresentava um item sobre a opinião da população sobre atuação do Poder Legislativo no sentido de aperfeiçoar o ensino público. Os dois itens associados à gestão e fiscalização dos recursos públicos destinados à educação são apontados como os mais relevantes quando se trata do papel do Poder Legislativo em relação à instrução pública. Como mostra o Gráfico 6, fiscalizar a aplicação dos recursos (28,88%) e assegurar mais recursos orçamentários (25,40%) são os itens principais, o que soma 54,28%. Em seguida, destacam-se as seguintes ações legislativas: aprovação de medidas para promover a capacitação dos professores (25,70%) e a promoção de debates sobre temas educacionais (20,02%). Portanto, o Poder Legislativo é visto pelos cidadãos consultados mais como um órgão capaz de interferir na gestão da educação, em detrimento da função de discutir e promover debates.

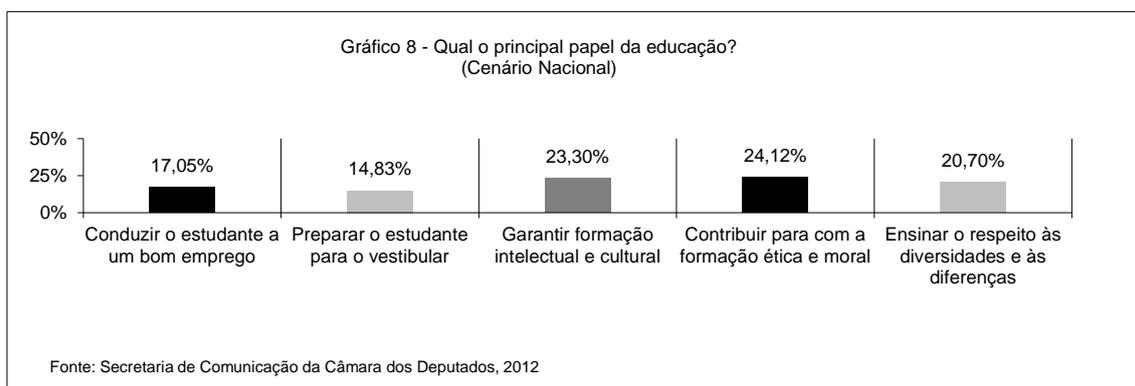


O diferencial nesse quesito, no que se refere especificamente aos dados segmentados por escolaridade dos respondentes, diz respeito ao percentual um pouco mais elevado de cidadãos com ensino médio que reconhecem a função de promover debates sobre temas educacionais como uma contribuição relevante do Poder Legislativo para a melhoria da qualidade do ensino público, como mostra o Gráfico 7. No primeiro caso, portanto, o Poder Legislativo é percebido mais como uma instância política de ação instrumental, ou seja, de viabilizar a gestão educacional e de fiscalizar a aplicação dos recursos orçamentários destinados ao setor. Para os menos escolarizados, então, o Poder legislativo teria a função de uma agência burocrática para garantir a eficiência na área educacional, o que praticamente o confunde com o Ministério da Educação, pelo menos no que se refere ao caráter gerencial. No segundo caso, observa-se que os respondentes com maior nível de instrução reconhecem o valor da função política do Poder Legislativo como órgão que representa a pluralidade da política, como uma arena para as discussões em prol do aperfeiçoamento das políticas públicas voltadas para a educação, uma visão que se aproxima das ideias de Arendt (1983) e Habermas (1997), anteriormente discutidas.



3.4 Principal papel da Educação

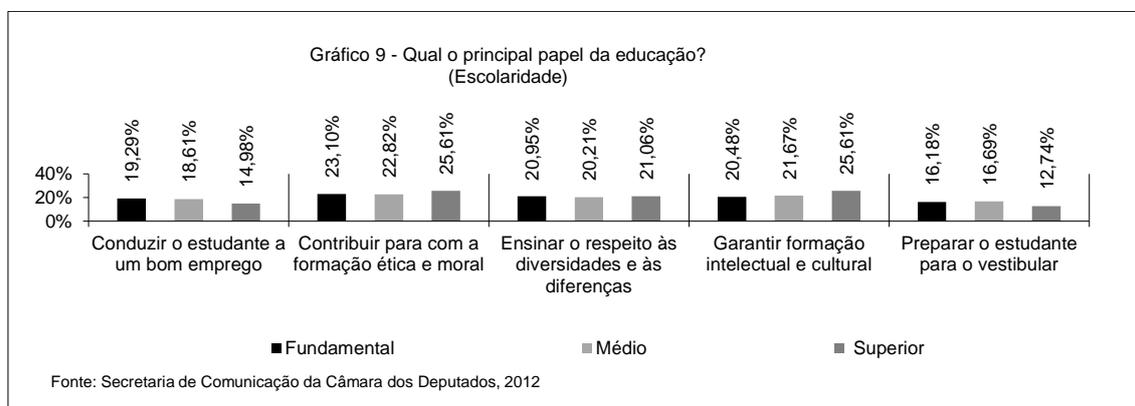
Quando perguntados sobre o principal papel da educação, a tendência geral dos respondentes segue o padrão do item anterior, ou seja, há uma dispersão das respostas, indício de que não existe um consenso nacional sobre o item objeto da pergunta. Entretanto, como mostra o Gráfico 8, prevalecem menções associadas à formação ética e moral (24,12%), formação intelectual e cultural (23,30%) e ao ensino voltado para o respeito às diversidades e diferenças (20,70%). O somatório dessas três alternativas de respostas oferecidas pelo questionário resulta em 68,12%, o que indica que o principal papel da educação, na percepção dos cidadãos, apesar da fragmentação das opiniões, é associado à formação intelectual, cultural, moral e cidadã. Os menores índices de respostas estão vinculados à dimensão instrumental e utilitarista da Educação: conduzir o estudante a um bom emprego (17,05%) e prepará-lo para o vestibular (14,83%).



Confirmando a complexidade e um certo nível de ambiguidade nas respostas, o Gráfico 9 mostra uma dispersão nas respostas, que enfatizam tanto a formação humanística, quanto a preparação para o vestibular e o mercado de trabalho. Com uma leve vantagem estão os percentuais que ressaltam o papel formador da educação (formação ética, moral, intelectual, cultural e respeito às diferenças). Na tabulação segundo o nível de escolaridade, essa tendência se repete, confirmando

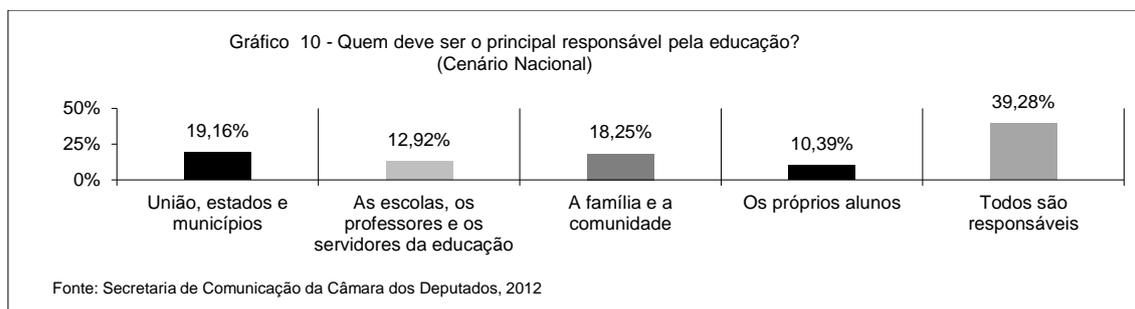
a ambiguidade já identificada em estudo anterior (BARROS e MARTINS, 2014).

A respeito da ênfase ao papel formador, uma inferência possível é que tal percepção reflete o pensamento da população de que caberia à escola, além da instrução, a formação moral e ética, desobrigando a família da última função. Isso não significa que a escola não seja um agente de formação e socialização cidadã, entretanto a instância de socialização primária é a família, o espaço por excelência de transmissão de valores, crenças e demais elementos relacionados à esfera da reprodução social, como explicam Bourdieu e Passeron (1975), entre outros autores. Certamente, trata-se de uma concepção que resulta do próprio contexto sociocultural, em uma época de redefinição e redesenho dos modelos e funções das famílias, com cada vez menos tempo dos pais para acompanhar a formação dos filhos. Além disso, há que se considerarem as consequências decorrentes da própria “crise na educação”, como denomina Arendt (2000), ao analisar o dilema das escolas entre a formação humanística em declínio e o imperativo da formação profissional, em função das demandas do mercado de trabalho.

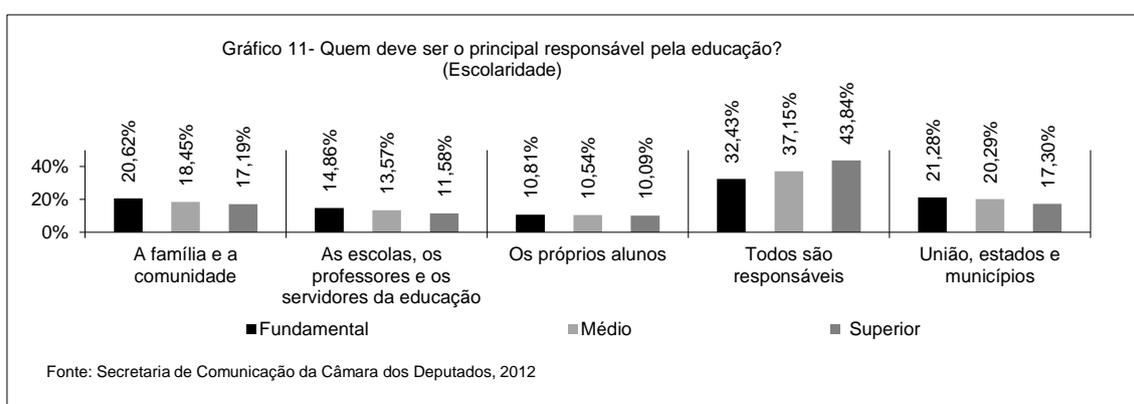


3.5 Responsabilidade institucional pela educação

A tendência geral das opiniões aponta para o reconhecimento de que a responsabilidade pela educação deve ser compartilhada pela União, estados e municípios, além do envolvimento da família, da comunidade, dos professores e dos próprios alunos. Nesse quesito, como mostra o Gráfico 10, cerca de 39,28% responderam que todos são responsáveis pela educação. Os menores percentuais indicam os alunos (10,39%) e as escolas, professores/servidores (12,92%).



O Gráfico 11 confirma que a tendência é dominante independentemente do grau de instrução, ou seja, a maioria dos cidadãos atribui a todos a responsabilidade pela educação. A única diferença percebida é que a tabulação conforme a escolaridade mostra que tal opinião adquire mais peso à medida que se eleva o tempo de escolarização, ou seja, 32,43% para os respondentes com o ensino fundamental; 37,15% para os cidadãos com o ensino médio; e 43,84% para aqueles com o nível superior. A educação como responsabilidade de todos, entretanto, soa como um discurso idealizado ou uma perspectiva normativa. Reflete ainda um certo nível de engajamento retórico dos respondentes, porém descolado das práticas cotidianas. Certamente esse elevado nível de adesão à ideia de responsabilidade compartilhada é fruto da midiaticização dos movimentos que defendem essa visão, a exemplo do “Todos Pela Educação” (<http://www.todospelaeducacao.org.br/>), fundado em 2006, que conta com o apoio de celebridades e figuras de amplo reconhecimento público, como o ex-jogador de futebol Raí. Os estudos empíricos, ao contrário, indicam um distanciamento cada vez maior entre a escola, a família e a comunidade (PAUL e BARBOSA, 2008).



3.6 O que é mais importante para melhorar a qualidade da Educação

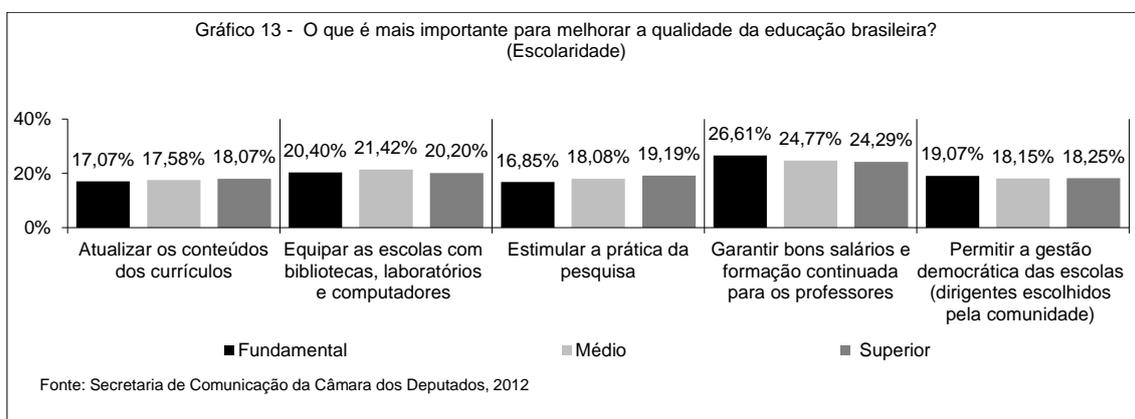
Nesse tópico, predominaram afirmativas que atribuem maior relevância aos salários e à formação continuada dos professores (24,77%) e à infraestrutura das escolas (bibliotecas, laboratórios e computadores), com 20,71%, como mostra o Gráfico 12. Os itens relacionados aos conteúdos dos currículos (17,75%), gestão democrática (18,32%) e pesquisa (18,45%) receberam os menores percentuais. Pesquisa de opinião pública do IBOPE (2008)⁹ também apontou como principal problema da educação os baixos salários, tendo 19% dos respondentes apontado essa questão, 17% a falta de segurança, 15% as ‘poucas escolas’ e 11% ‘professores desqualificados/despreparados’. Os levantamentos do Senado Federal (BRASIL, 2011 e 2013) corroboram esses resultados, já que, ao analisarem quais seriam os maiores problemas da educação pública, 31%, no primeiro estudo, e 31,7%, no segundo, indicaram os baixos salários, e outros 25%

⁹ Esse estudo, realizado em 2008, contou com 2002 entrevistas em 141 municípios.

e 20,08%, respectivamente, indicaram a qualificação dos professores.¹⁰ Apesar de diferentes abordagens e alternativas elencadas nestes estudos, essas duas temáticas fundamentais se destacaram nos dois levantamentos. Cabe aqui apresentar um dado do Anuário Brasileiro da Educação (2014, p.12), que pode explicar a preocupação de grande parte da população pesquisada em relação aos salários dos educadores, pois o professor da Educação Básica recebe em média R\$ 1.874,50, sendo que esse valor é a metade do salário médio dos profissionais de nível superior completo e cerca de três vezes menor do que a média dos vencimentos dos profissionais da área de exatas.



Assim como no cenário geral, nesse tópico, quanto à escolaridade, também predominam as respostas que atribuem maior relevância aos salários, à formação continuada dos professores e à infraestrutura das escolas (bibliotecas, laboratórios e computadores), como mostra o Gráfico 13.



3.7 Percepção dos cidadãos sobre avanços na educação

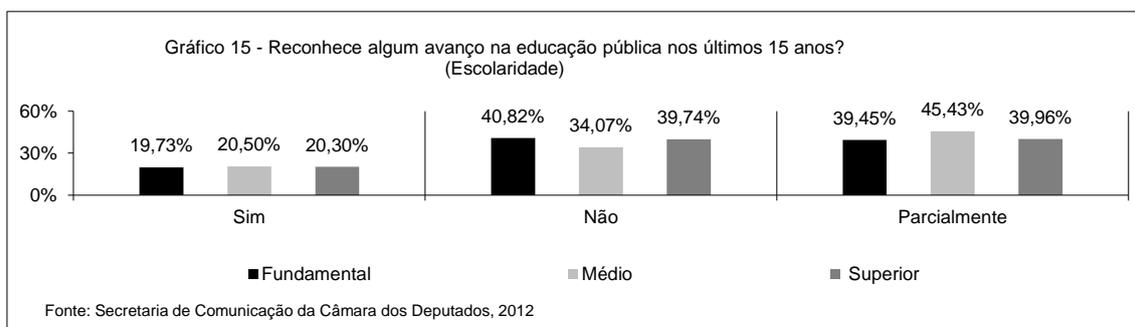
Indagados se reconhecem algum avanço na educação pública nos últimos anos, 42,08%

¹⁰ As alternativas apresentadas em 2011 foram estas: baixos salários, professores sem qualificação, estrutura física ruim, dificuldade de chegar à escola, falta de vagas, falta de merenda e material didático ruim. Em 2013, foi acrescentada a alternativa 'greves frequentes' que recebeu 9,9% das respostas como o principal problema da educação pública.

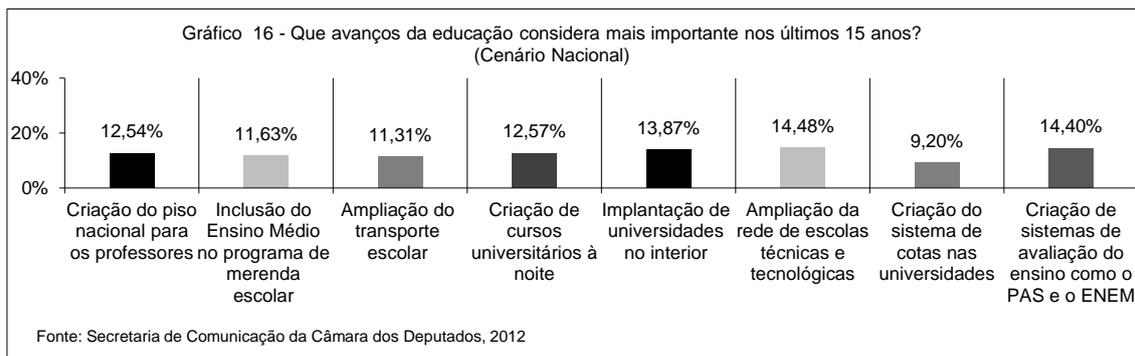
dos cidadãos optaram pelo “sim” e 20,30% responderam “em parte” (Gráfico 14). Somados os dois itens dos que reconhecem avanços (total e parcial), chega-se ao total de 63,38%, o que representa elevada percepção social sobre melhorias no ensino público brasileiro nas últimas décadas, especialmente após o início da vigência da LDB, em 1996.



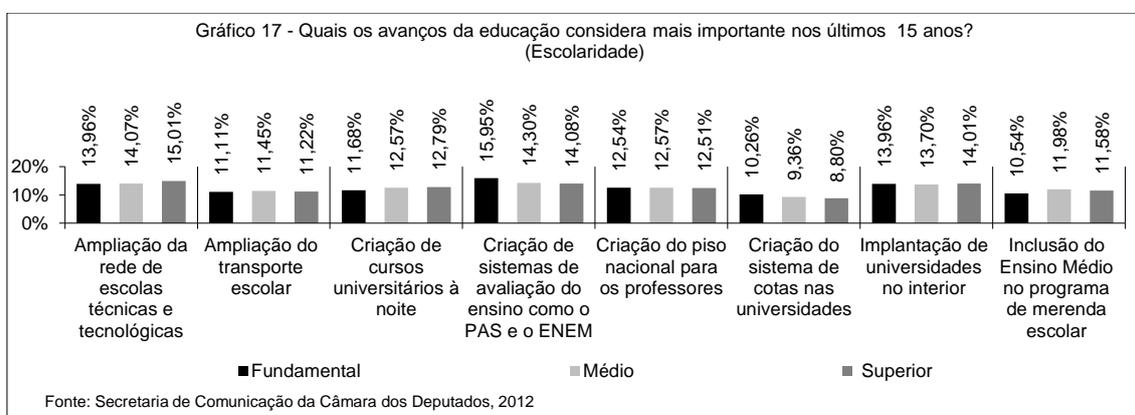
A opinião muda quando se trata do tópico que avalia se os cidadãos reconhecem avanços no campo educacional durante o período dos 15 anos de vigência da LDB. Como mostra o Gráfico 14, quanto maior a escolaridade, maior o percentual de respostas afirmativas (considerando-se o somatório do “sim” e do “parcialmente”, visto que este último também é uma resposta afirmativa). Contudo, o Gráfico 15 reforça a consonância com o cenário geral, reiterando a ideia de que nem sempre a variável escolaridade é relevante para definir a percepção dos respondentes sobre as problemáticas educacionais. Conclusão semelhante foi observada pelo estudo de Barros e Martins (2014) acerca das percepções sociais sobre os efeitos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e das expectativas em torno no Plano Nacional de Educação (PNE). Isso não significa que a instrução seja irrelevante ou desprezível, mas que não constitui fator predominante para definir o modo de avaliar questões e problemáticas variadas sobre educação. Em alguns casos específicos, o tempo de escolarização influencia a opinião do cidadão, mas essa premissa não pode ser generalizada para todos os casos.



Entre os avanços mais destacados pela população consultada estão os seguintes: (a) ampliação das redes de escolas técnicas e tecnológicas (14,48%); (b) criação dos sistemas de avaliação do ensino como o PAS e o ENEM (14,40%); e a implantação de universidades no interior do País (13,87%). O detalhamento estatístico consta nos Gráficos 16 e 17.



Chama atenção a dispersão das respostas quanto ao reconhecimento dos avanços da educação nos últimos anos, conforme mostram os dados expostos nos gráficos 16 e 17. Destaca-se a proximidade dos percentuais entre todos os itens pesquisados, com uma escala de pequenas variações. Os menores percentuais registrados se referem à criação do sistema de cotas nas universidades públicas, com 9,2% no cenário nacional. Ao se considerar a variável escolaridade, o Gráfico 17 mostra os seguintes percentuais: 10,26% para os informantes com o ensino fundamental; 9,36% para os do ensino médio; e 8,8% para os portadores de diploma de curso superior. A pulverização das respostas pode constituir um indicador de que há um reconhecimento social de avanços nas variadas áreas educacionais, fruto de uma ampla pauta de políticas públicas protagonizadas pelo poder público brasileiro, incluindo o Legislativo, conforme mostra o estudo de Martins (2011). Portanto, a população não acompanha os debates diretamente por meio dos agentes políticos, mas toma conhecimento pelos variados meios de informação, confirmando a tese da crescente midiaticização da política e em especial do parlamento (MANIN, 2013; URBINATI, 2013).



Em contraponto a essa percepção de avanços na educação pública por grande parte do público pesquisado, mais da metade da população avalia esse serviço público como ruim ou péssimo, sendo que essa insatisfação demonstra-se crescente nas pesquisas de opinião do Senado

Federal. Em 2011 e 2013, 37% e 53,8%, respectivamente, afirmaram ser ruim ou péssima; 44% e 36% afirmaram ser regular. Consideravam ser ótima ou boa apenas 18% e 9%, respectivamente (BRASIL, 2011 e 2013).

4 Conclusão

No que se refere aos dados gerais cabe destacar as tendências de opinião dominantes, especialmente no tocante à atenção prioritária do Poder Legislativo em relação aos diferentes níveis da educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio), além do ensino técnico e profissionalizante. Isso revela que a preocupação maior dos cidadãos consultados ainda é com o nível elementar e instrumental do ensino público. Essa posição é corroborada pelos dados da pesquisa do Senado Federal, na qual o ensino fundamental é apontado como prioridade para a destinação de recursos públicos na educação. Essa necessidade pode ser reforçada pela demanda não atendida na educação infantil (0 a 5 anos), o que representa um grande desafio ao Governo Federal, principalmente após a aprovação do PNE, que ataca diretamente esse problema em suas metas. Ainda no contexto do financiamento da educação, o salário dos professores é apontado pelas três pesquisas de opinião aqui abordadas e pelo Anuário Brasileiro da Educação Pública de 2014 como o principal problema da educação pública no Brasil. Essa situação não foi resolvida pela criação do piso nacional da educação básica (Lei nº 11.738/2008), que definiu o piso salarial em R\$ 950,00 e, em 2014, elevou o valor para R\$ 1.697,00, referente a 40 horas semanais.

Em relação ao papel da educação, as respostas indicam certo grau de complexidade e de ambiguidade, o que dificulta uma conclusão fechada. Em alguns casos, a depender de como a pergunta é formulada, os cidadãos privilegiam os aspectos de formação intelectual, cultural, moral e ética do ensino público, além do fomento ao respeito à diferença, à diversidade e aos direitos humanos. Em outros casos reafirmam a função da escola na formação profissional, por exemplo. Talvez essa tendência seja um indicativo de que a população entende a educação tanto em sua dimensão instrumental e utilitária (alfabetização, formação técnica e profissional) como em sua dimensão de formação humana e cidadã. As duas visões seriam indissociáveis e complementares, portanto.

No âmbito da variável grau de instrução, observa-se que, de fato, o grau de escolaridade é um fator interveniente na percepção dos cidadãos sobre os principais aspectos da educação contemplados pela sondagem. Entre os fatores que se destacam, chamam a atenção especialmente as concepções dos respondentes com nível superior, sobretudo no que se refere à importância da pesquisa científica, à atualização dos conteúdos dos currículos escolares e à melhoria das bibliotecas, por exemplo.

A partir dessas ponderações conclui-se, no entanto, que a educação ainda não é reconhecida pela população consultada (apesar desse perfil específico) como um tema político,

no sentido amplo do termo. Apesar de ser apontada consensualmente como uma questão de interesse nacional (como algo importante para todo o País e não apenas para uma ou outra região), é vista mais como um problema social e cultural, sem ênfase para a conotação política.

Outro dado que merece destaque é aquele relativo ao papel do Poder Legislativo no âmbito da educação. Promover debates sobre os temas educacionais, por exemplo, uma das opções de resposta do questionário na parte específica sobre este assunto (Gráfico 6), foi uma das menos citadas pelos respondentes. No cenário nacional o quantitativo de respostas foi de 20,02%, percentual similar no cenário relacionado com a escolaridade. Entretanto, o Gráfico 7 mostra que os respondentes com nível superior priorizam as alternativas “Fiscalizar a aplicação dos recursos públicos em educação” (31,44%) e “Aprovar medidas que promovam a capacitação dos professores e servidores da educação” (25,78%).

Em suma, a educação é reconhecida em todos os cenários de opinião como um tema relevante em âmbito nacional do ponto de vista social e cultural, mas sua conotação política é pouco destacada, principalmente quando se trata do reconhecimento da esfera do Poder Legislativo como uma instância de debate sobre políticas públicas educacionais. Aliás, o papel do Poder legislativo é associado pelos cidadãos consultados diretamente à garantia de recursos orçamentários e à fiscalização financeira relativa à aplicação dos investimentos públicos no setor.

Do ponto de vista da relação dos dados com o referencial teórico utilizado no texto, as inferências apontam para uma falta de confluência entre as percepções da sociedade e a noção de educação como processo de racionalização cultural e social. Em termos mais amplos, os dados mostram ainda baixa correlação da perspectiva da opinião pública com os pressupostos teóricos ancorados nas premissas do modelo republicano de democracia, no qual a formação da opinião e da vontade coletiva é um dos aspectos fundamentais da esfera pública moderna. A educação é reconhecida pelos cidadãos consultados como relevante para o fortalecimento da esfera pública, mas desvinculada da concepção republicana de democracia e sua perspectiva de ênfase nos aspectos deliberativos habermasianos.

Da mesma forma, na visão dos cidadãos consultados, o Poder Legislativo, no que se refere às políticas públicas para o setor educacional, é percebido mais como órgão responsável pela alocação de recursos para financiar o ensino público (Gráfico 7). A perspectiva deliberativa da democracia, com ênfase para o debate racional e a troca pública de razões é pouco valorizada pela opinião pública no que se refere à atuação do parlamento e ao campo das políticas públicas educacionais. “Nesse sentido, reforça-se a ideia do Estado como provedor e garantidor de serviços e dos indivíduos como cidadãos-clientes” (BARROS e MARTINS, 2014, p.103). Entretanto, tais aspectos necessitariam de aprofundamento maior, o que poderia ser objeto de outro artigo, com abordagem teórica ancorada na atuação legislativa e seus reflexos na opinião pública, em termos de longo prazo.

É oportuno comentar ainda a sistematização dos dados em dois cenários de opinião, sendo um com a totalização das respostas (cenário nacional) e o outro com as percepções agregadas conforme o nível de escolaridade. O que se observa é que, de fato, o grau de escolaridade é um fator interveniente na percepção dos cidadãos sobre os principais aspectos da educação contemplados pela sondagem. Chamam a atenção especialmente as concepções dos respondentes com nível superior, sobretudo no que se refere a aspectos relacionados à formação de uma cultura científica e à organização curricular, em sintonia com as conclusões de estudo anterior realizado sobre as percepções sociais acerca da LDB e do PNE (BARROS e MARTINS, 2014, p.103): “A distinção do ponto de vista do nível de escolarização corrobora os pressupostos gerais do referencial sociológico utilizado no estudo, especialmente no que se refere ao princípio weberiano da racionalização. Quanto maior o grau de instrução do cidadão consultado na pesquisa, maior sua capacidade de formular argumentos racionais e de opinar sobre as questões postas pela sondagem de opinião”. Entretanto, como já foi ressaltado anteriormente, não é possível generalizar que o nível de escolaridade constitui variável determinante para definir a opinião cidadã em todos os aspectos.

Referências

ARENDDT, H. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

_____. **Eichmann em Jerusalém**: um relato sobre a banalidade do mal. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

_____. **Entre o passado e o futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2000.

_____. **O que é política**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

_____. **Entre o passado e o futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2000.

BARROS, A. T.; MARTINS, L. M. **Legislação, Educação e Política**: percepções sociais sobre a Lei de Diretrizes e Bases e o Plano Nacional de Educação (2011-2020). *Política & Sociedade*, Florianópolis, 2014. v. 13, n. 27, p. 77-109.

BRASIL. Senado Federal. **Pesquisa Educação Pública no Brasil** – Pesquisa de opinião pública nacional. Secretaria Especial de Comunicação Social, Secretaria de Pesquisa de Opinião Pública, Data Senado, Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/comissoes/ce/documentos/pesquisaeducacaopublicabrasil.pdf> Consultado em 17/11/14. Acesso em: nov. 2014.

BRASIL. Senado Federal. **Pesquisa Federalização da Educação**. Secretaria de Transparência, Coordenação de Pesquisa e Opinião, Data Senado, Brasília, 2013. Disponível em: http://www.senado.gov.br/senado/datasenado/pdf/datasenado/DataSenado_Relatorio_da_pesquisa_sobre_federalizacao_de_educacao_v3.pdf Acesso em: nov. 2014.

BOURDIEU, P; PASSERON, J. C. **A reprodução**. Elementos para uma teoria do sistema de ensino. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975.

COSSON, Rildo. **Escolas do Legislativo, escolas de democracia**. Brasília: Edições Câmara, 2008.

CRUZ, Priscilla; MONTEIRO, Luciano (org). **Anuário Brasileiro da Educação Básica 2014**. Movimento Todos pela Educação e Editora Moderna, São Paulo, 2014. Disponível em: <http://www.todospelaeducacao.org.br/biblioteca/1493/anuario-brasileiro-da-educacao-basica-2014/> Acesso em 17 nov. 2014.

DOMINGUES, José Maurício. A cidade: racionalização e liberdade em Max Weber. In: SOUSA, Jessé (org). **A atualidade de Max Weber**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2000. p. 209-234.

HABERMAS, J. **Teoría de la acción comunicativa**, Madrid: Taurus, 1987. v. I.

_____. **Direito e democracia**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

IBOPE. PESQUISA DE OPINIÃO PÚBLICA SOBRE A EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA NO BRASIL. **Ibope Inteligência, dezembro de 2008**. Disponível em: <http://g1.globo.com/jornaldaglobo/download/0,,4714-1,00.pdf> Acesso em: nov. 2014.

MANIN, Bernard. A democracia do público reconsiderada. *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, 2013. p. 115-127, n. 97.

MARQUES JÚNIOR, Alaôr Messias. Educação legislativa: as escolas do Legislativo e a função educativa do parlamento. **E-Legis**, 2009, v. 2, n. 3, p.73-86. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/2263>. Acesso em 22 fev. 12.

MARTINS, Ricardo Chaves de Rezende. **O Poder Legislativo e as políticas públicas educacionais no período de 1995-2010**. Tese de doutorado. Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Ciência Política, 2011. 223f.

PAUL, J.; BARBOSA, M. L. O. Qualidade docente e eficácia escolar. **Tempo Social**, São Paulo, 2008. p. 119-133, v. 20, n. 1.

RIBEIRO, Guilherme Wagner. A educação legislativa é uma resposta à crise do parlamento? **E-Legis**, 2011, v. 4, n. 6, p. 96-103. Disponível em <http://elegisbr.com/cefor/index.php/e-legis/article/view/68/69>. Acesso em 22.02.12.

SOUSA, Jessé. Acerca do lugar da moralidade na política: Weber, Habermas e a singularidade cultural alemã. In: SOUSA, Jessé. (org). **A atualidade de Max Weber**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2000. p. 49-90.

URBINATI, N. Crise e metamorfoses da democracia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, 2013. p. 5-16, v. 28, n. 82.

WEBER, M. **O Parlamento como órgão do Estado e o problema da publicidade da administração**. A tarefa da seleção de líderes. *Economia e Sociedade*. Brasília: Editora da UnB, 1999. p. 560-580.

Artigo recebido em: 01/09/2014

Artigo aceito para publicação em: 24/11/2014



REFORMA ADMINISTRATIVA DO PODER EXECUTIVO E AÇÕES DE MODERNIZAÇÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

PUBLIC MANAGEMENT REFORM AND MODERNIZATION ACTIONS OF THE CHAMBER OF DEPUTIES

Nilson Matias de Santana*

Resumo: O artigo analisa possíveis relações entre o movimento de reformas administrativas promovidas pelo Poder Executivo no aparelho do Estado, especificamente as mais recentes, e as ações adotadas no processo de modernização do Poder Legislativo, no que se refere à gestão administrativa da Câmara dos Deputados. Os assuntos relacionados ao exercício da função administrativa pelas casas legislativas não têm sido muito abordados nos estudos concernentes ao Poder Legislativo, daí a relevância do tema. O texto traça um breve panorama histórico das principais reformas administrativas conduzidas pelo Poder Executivo, com ênfase na reforma de 1995, que difundiu o modelo de administração gerencial. Por meio de uma pesquisa exploratória, recorre-se à metodologia histórico-descritiva para analisar duas das ações de modernização implementadas pela Câmara dos Deputados, apontando-se possíveis pontos de contato com as diretrizes do movimento que pretendeu reformar o aparelho do Estado. A conclusão é que essas ações revelam vários pontos de contato com as reformas administrativas promovidas pelo Poder Executivo.

Palavras-chaves: Poder Legislativo; Câmara dos Deputados; Modernização Administrativa; Reforma Administrativa.

Abstract: The paper examines possible relationships between the Brazilian movement of administrative reforms promoted by the Executive Branch in the State apparatus, specifically the most recent, and the actions taken in the process of modernization of the Legislature, in relation to the administrative management of the Chamber of Deputies of Brazil. The issues related to the exercise of administrative function by the legislative houses have not been much discussed in studies related to the Legislature. For this reason, the theme can be considered relevant. The text outlines a brief historical overview of the main administrative reforms

* Nilson Matias de Santana, Mestrando Profissional em Poder Legislativo pelo Centro de Formação da Câmara dos Deputados, Especialista em Direito Constitucional pelo Instituto Brasiliense de Direito Público, Especialista em Processo Legislativo pelo Centro de Formação da Câmara dos Deputados, Graduado em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco. É Analista Legislativo da Câmara dos Deputados. (nilsonmatias@gmail.com)

conducted by the executive branch, with emphasis on the 1995 reform that has diffused the managerial administrative model. Through an exploratory study by historical-descriptive methodology, the text analyzes two modernization actions implemented by the Chamber of Deputies, aiming to find possible points of contact with the guidelines of the movement that aims to reform the Brazilian state apparatus. The conclusion is that these actions reveal various points of contact with the administrative reforms promoted by the Executive Branch.

Keywords: Legislative Branch; Chamber of Deputies; Administrative Modernization; Administrative Reform.

1 Introdução

O Poder Executivo, como responsável pelo exercício precípua da função administrativa, promoveu, a partir da década de 1930, ações no sentido de modernizar o aparelhamento do Estado, no que se convencionou denominar de reformas administrativas.

Na década de 1990, a reforma do Estado ocupou o centro do protagonismo político como uma resposta ao processo de globalização em curso, que reduziu significativamente a autonomia do Estado para formular e implementar políticas públicas (BRESSER-PEREIRA, 1995). No Brasil, um dos elementos dessa necessidade de reinventar o Estado foi a reforma administrativa, que se tornou tema central em 1995, após a eleição e posse de Fernando Henrique Cardoso na Presidência da República.

Este artigo pretende analisar se essas reformas, especialmente a mais recente, exerceram influência no processo de modernização da gestão administrativa da Câmara dos Deputados. Para isso, por meio de pesquisa exploratória, buscou-se identificar, em duas das principais ações de modernização promovidas pela Câmara dos Deputados, características que revelem, direta ou indiretamente, pontos de contato com as mencionadas reformulações.

Os assuntos relacionados ao exercício da função administrativa pelas casas legislativas não têm sido muito abordados nos estudos concernentes ao Poder Legislativo, daí a relevância do tema.

O texto inicia com um breve panorama das principais reformas promovidas pelo Poder Executivo a partir da década de 1930. Descrevem-se ali as principais características e objetivos dessas alterações. Atenção especial recebeu a chamada reforma gerencial ocorrida em 1995, a partir das diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor para a Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), concebido durante o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998).

Em seguida, abordam-se duas ações de modernização promovidas pela Câmara dos Deputados: a criação da Diretoria de Recursos Humanos e a adoção do Planejamento Estratégico pela Casa.

Na última seção, além das considerações finais, são efetuadas sugestões de futuras abordagens.

2 Breve panorama histórico das reformas administrativas brasileiras

2.1 A Era Vargas: a criação do Dasp

A primeira tentativa de modernização da Administração Pública no Brasil foi a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp) em 1938, que, conforme esclarece Bariani (2010, p.40), já estava prevista na Constituição de 10 de novembro de 1937:

Art 67. Haverá junto à Presidência da República, organizado por decreto do Presidente, um Departamento Administrativo com as seguintes atribuições: a) o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público; (...).(BRASIL, 1937).

Para concretizar o dispositivo anterior, o Dasp foi criado no início do Estado Novo, por meio do Decreto-Lei nº 579, de 30 de julho de 1938 (BRASIL, 1938), que elencava suas atribuições, tendo como objetivo principal instituir um modelo de gestão capaz de propiciar racionalidade e excelência produtiva com rigor técnico, associados à impessoalidade e à autonomia. Ainda segundo Bariani, (2010, p. 41), “as influências teóricas dessa proposta estão em autores como Francisco Campos, Max Weber, Henri Fayol”, entre outros.

Wahrlich (1974) assinala que a ênfase na reforma dos meios (atividades de administração geral) foi a característica reformista principal desse período. Segundo a autora, tratava-se de “uma ‘reforma modernizadora’, inspirada nas melhores fontes disponíveis à época, ou seja, num modelo taylorista/fayoliano/weberiano” (WAHRLICH, 1974, p. 28).

A tarefa do Dasp, nas palavras de Torres, “era exatamente promover a montagem de uma máquina administrativa nos moldes do modelo weberiano, como a afirmação dos princípios do mérito, da centralização, da separação entre o público e o privado, da hierarquia” (TORRES, 2004, p. 147).

Segundo assinala Wahrlich (1983), pode-se até mesmo identificar, já nos discursos da campanha eleitoral do então candidato à Presidência da República, Getúlio Vargas, em 1930, as ideias centrais da reforma administrativa. Embora derrotado nas urnas, o político gaúcho seria conduzido à Presidência por força da Revolução de 1930 (FAUSTO, 2009; LIRA NETO, 2012), levando a cabo o seu intento reformista.

Após a promulgação da Constituição de 1934, o Presidente Vargas encaminhou o projeto de lei que representou a sua primeira medida no tocante à reforma administrativa. Tal projeto resultou na Lei nº 284, de 28 de outubro de 1936 (BRASIL, 1936), que aprovou o primeiro plano federal de classificação de cargos, institucionalizando o sistema de mérito para

acesso ao serviço público.

Percebe-se que, ao menos do ponto de vista da norma, a adoção da meritocracia para ingresso nas fileiras do Estado foi uma tentativa de ruptura com o patrimonialismo até então reinante.

Em sistemas patrimonialistas, sob a ótica dos servidores, têm primazia os interesses dos seus respectivos contratantes, conforme argumentado por Weber (2012).

O termo “patrimonialismo” é oriundo da obra de Weber (2012) e define um tipo específico de dominação, que, por sua vez, é uma modalidade específica de poder (CAMPANTE, 2008). O funcionamento do patrimonialismo na Administração Pública é explicado assim por Costa (2008):

Na administração pública patrimonialista, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder soberano, e os seus auxiliares e servidores possuem *status* de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas. A *res pvblica* não é diferenciada da *res principis*. (COSTA, 2008, p. 281).

“O conluio entre o poder estatal e o poder privado” (CARVALHO, 2007, p. 25) é o que melhor caracteriza o patrimonialismo. Tal descrição se coaduna com o contexto social da década de 1930 no Brasil, onde o clientelismo, o fisiologismo e a corrupção, viçosos frutos do patrimonialismo, faziam-se presentes em todos os quadrantes da Administração Pública (BARIANI, 2010), o que se apresenta como imenso desafio que o Dasp iria enfrentar.

Bariani avalia que “o Dasp deixou uma marca que contribui para modernizar a administração pública no Brasil” (BARIANI, 2010, p. 60). Sem o Dasp, a crítica ao patrimonialismo teria sido mais difícil e os avanços das décadas seguintes, inexistentes.

Embora atualmente a palavra ‘burocracia’ tenha adquirido, no senso comum, contornos pejorativos, a adoção da administração pública burocrática, conforme assinala Bresser-Pereira (1999), objetivou a superação da administração patrimonialista. A hierarquia traduzida em unidade de comando, a estrutura piramidal de poder, a rigidez das rotinas, o controle dos processos administrativos visavam à profissionalização da administração para libertá-la das amarras do clientelismo. Daí a necessidade de controles rigorosos, regulações e rotinas severas (BRESSER-PEREIRA, 1999).

2.2 Período militar: o Decreto-Lei nº 200, de 1967

Durante o regime militar, ocorreu também um processo importante de transformação da Administração Pública. O Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 (BRASIL, 1967), sob a inspiração de Hélio Beltrão e Amaral Peixoto, objetivava modernizar a administração pública mediante a adoção de instrumentos gerenciais de gestão utilizados pela iniciativa privada (TORRES, 2004, p. 153). O decreto estabeleceu, para tanto, cinco princípios fundamentais: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competências e controle.

Ao traçar o diagnóstico da Reforma Administrativa de 1967, Silva (2010) comenta:

(...) a reforma administrativa de 1967 foi norteadada pelo desejo de modernizar o aparelho do Estado e aumentar sua eficiência, adotando, para isso, o padrão de gestão do setor privado. Como afirmou o presidente Castello Branco, em 1965, em mensagem presidencial ao Congresso Nacional, “o propósito é que o setor público possa operar com a eficiência da empresa privada” (...) No contexto da reforma, a gestão privada aparece como antítese da demora, do desperdício, do centralismo, da ausência de controle, dos privilégios e do papelório (SILVA, 2010, p. 63).

Nota-se já aqui, em 1967, a ideia de que a empresa privada é mais eficiente do que a organização pública, questionável premissa que, a partir do final da década de 1990, conforme se verá adiante, motivará a proposta de uma nova reforma no aparelho do Estado.

A reforma administrativa de 1967, de acordo com Silva (2010), nasceu como uma das propostas institucionais da tecnocracia do regime militar na tentativa de racionalizar a administração federal, introduzindo procedimentos gerenciais típicos do setor privado, além de atender, segundo o autor, a demandas provenientes de grupos próximos ao regime, o que explicaria a abertura para a participação do capital privado em sociedades de economia mista.

Devido à natureza do regime, não houve participação ativa da sociedade civil na formulação da reforma administrativa de 1967, que se configurou em um processo da própria burocracia federal.

O planejamento aparece como elemento de racionalidade pragmática, de instrumento para alcance dos objetivos do Estado.

Um dos elementos da descentralização, fixada como um dos princípios no texto do decreto-lei, é a diferenciação entre administração direta e administração indireta. Compõem a primeira, a Presidência da República, os ministérios e os órgãos diretamente subordinados à Presidência. Já a administração indireta é formada por órgãos com autonomia de gestão e personalidade jurídica pública ou privada, constituindo-se na forma de autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista.

O detalhamento da administração pública indireta, com definição de características próprias, segundo Silva (2010), deveu-se à pretensão dos reformadores de permitir que os seus órgãos não se submetessem à rigidez das regras do serviço público federal, de forma a se estabelecer uma descentralização sem subordinação das organizações da administração indireta aos ministérios, dando-lhes maior flexibilidade e autonomia. Dessa forma foi possível, por exemplo, adotar, na administração indireta, o regime trabalhista típico do setor privado, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Com isso, os princípios éticos foram enfraquecidos, e o clientelismo voltou a ganhar força na administração pública (SILVA, 2010).

Ao comentar o Decreto-Lei nº 200, de 1967, Bresser-Pereira, que seria o artífice da próxima reforma, afirma:

A reforma iniciada pelo Decreto-Lei nº 200 foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. Toda a ênfase foi dada à descentralização mediante a autonomia da administração indireta, a partir do pressuposto da rigidez da administração direta e da maior eficiência da administração descentralizada. (BRESSER-PEREIRA, 1999, p. 26).

Bresser-Pereira ainda acrescenta que o Decreto-Lei nº 200 teria produzido duas consequências indesejáveis: 1) facilitou a sobrevivência de práticas patrimonialistas e fisiológicas, ao permitir a contratação de empregados sem concurso público; 2) deixou de desenvolver carreiras no alto escalão ao não se preocupar com a formação de administradores públicos de alto nível, que eram recrutados, também sem o devido concurso público, das empresas estatais (BRESSER-PEREIRA, 1999).

2.3 Era FHC – O Plano Diretor para a Reforma do Aparelho do Estado

Já sob a égide da Constituição de 1988, a principal reforma administrativa ocorreu a partir de meados dos anos 90, e iniciou-se com o movimento denominado de ‘administração pública gerencial’. Conforme afirma Ana Paula Paes de Paula, “a reforma gerencial brasileira foi um desdobramento do ajuste estrutural da economia, que teve início com a adesão do Governo Collor às recomendações do Consenso de Washington para a crise latino-americana” (PAES DE PAULA, 2007, p. 125).

O contexto histórico da reforma gerencial é apresentado, em breves linhas, por Christina Andrews:

Enquanto o Brasil e outros países latino-americanos mergulhavam na recessão, os países desenvolvidos, à sua maneira, também iniciavam o ajustamento. O crescimento econômico das décadas anteriores nesses países viera ao custo do aumento das taxas de inflação, levando os formuladores de políticas públicas a abraçar a visão crítica do “Estado do Bem-estar Social” e de seu custoso aparato burocrático. Na Europa, a partir do final da década de 1970, a ênfase em políticas sociais promotoras da igualdade social cede terreno para a ênfase em políticas voltadas para a contenção do déficit orçamentário, fazendo emergir em todas as frentes políticas a ideia da eficiência administrativa (ANDREWS, 2010, p. 88).

A quase totalidade da literatura acerca do assunto aponta o contexto de crise internacional como indutor da proposta de reformulação do papel do Estado que levou, na década de 1990, vários países a promoverem reformas (ANDREWS, 2010; BENINI, BENINI e NOVAES, 2012; BRESSER-PEREIRA, 1999; PAES DE PAULA, 2007).

Inspirado na experiência de outros países, principalmente da Grã-Bretanha, em 1995, o então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira, apresentou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), que traçava um diagnóstico da burocracia estatal e apontava os objetivos a serem perseguidos pelo governo e pela sociedade, para prover a administração pública de níveis mais altos de governabilidade e governança (TORRES, 2004, p. 172).

O aparelho do Estado foi definido como a administração pública em sentido amplo, acepção em que representa a própria estrutura organizacional do Estado, englobando os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), nas três esferas federativas (União, Estados-membros e Municípios) (BRASIL, 1995).

Ao apresentar o PDRAE, o então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso esclareceu os objetivos da reforma pretendida:

Este “Plano Diretor” procura criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais. No passado, constituiu grande avanço a implementação de uma administração pública formal, baseada em princípios racional-burocráticos, os quais se contrapunham ao patrimonialismo, ao clientelismo, ao nepotismo, vícios estes que ainda persistem e que precisam ser extirpados. Mas o sistema introduzido, ao limitar-se a padrões hierárquicos rígidos e ao concentrar-se no controle dos processos e não dos resultados, revelou-se lento e ineficiente para a magnitude e a complexidade dos desafios que o País passou a enfrentar diante da globalização econômica. (BRASIL, 1995, p. 6).

O plano propunha a adoção no Brasil do modelo gerencial de administração pública, uma vez que o modelo burocrático weberiano era tido como não mais adequado à administração de um Estado moderno.

O PDRAE distinguiu as funções do Estado em três macroáreas de atuação: atividades exclusivas do Estado; serviços sociais e científicos do Estado; produção de bens e serviços para o mercado. A cada uma das áreas de atuação, segundo o PDRAE, corresponde uma forma de propriedade.

A figura 1 apresenta o relacionamento entre as formas de propriedade e de administração e as áreas de atuação do Estado.

	Forma de Propriedade			Forma de Administração	
	Estatal	Pública Não Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
NÚCLEO ESTRATÉGICO Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios, Ministério Público	●				●
ATIVIDADES EXCLUSIVAS Regulamentação, Fiscalização, Fomento, Segurança Pública, Seguridade Social Básica	●				●
SERVIÇOS NÃO-EXCLUSIVOS Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus		●			●
PRODUÇÃO PARA O MERCADO Empresas Estatais			●		●

Figura 1: áreas de atuação do Estado

Fonte: PDRAE (BRASIL, 1995, p. 48)

No NÚCLEO ESTRATÉGICO está o coração do Estado. Segundo o PDRAE, é somente aí que se justifica a permanência do modelo burocrático, por sua efetividade e segurança, embora seja necessário modernizá-lo por meio da adoção de práticas da administração gerencial. Nas demais áreas de atuação, apenas o modelo gerencial puro deve ser adotado.

As ATIVIDADES EXCLUSIVAS englobam aqueles serviços que apenas o Estado pode realizar. Segundo o PDRAE,

São serviços em que se exerce o poder extroverso do Estado - o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar. Como exemplos temos: a cobrança e fiscalização dos impostos, a polícia, a previdência social básica, o serviço de desemprego, a fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, o serviço de trânsito, a compra de serviços de saúde pelo Estado, o controle do meio ambiente, o subsídio à educação básica, o serviço de emissão de passaportes, etc. (BRASIL, 1995, p. 41).

Os SERVIÇOS NÃO EXCLUSIVOS englobam aquelas atividades em que o Estado atua em conjunto com outras organizações públicas não estatais e privadas. São serviços que envolvem atividades ligadas a direitos fundamentais, como, por exemplo, educação e saúde. O PDRAE cita como exemplos as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus (BRASIL, 1995).

O setor denominado PRODUÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA O MERCADO equivale ao campo de atuação das empresas. São atividades que, embora permaneçam no aparelho do Estado, regem-se pela lógica de mercado, voltadas para o lucro.

2.3 A Era Lula: o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – Gespública

Em janeiro de 2003, Luiz Inácio Lula da Silva tomou posse como Presidente da República. Por ser oriundo de um partido de esquerda, cuja atuação parlamentar se caracterizava por ferrenha oposição às ideias difundidas pelo PRDRAE, havia uma grande expectativa sobre qual seria a postura do novo governo em relação à administração pública.

O tempo demonstrou que os temores de ruptura eram infundados. Conforme assinala Abrúcio (2007, p. 77), “o governo Lula continuou uma série de iniciativas advindas da experiência anterior da modernização do Estado brasileiro, particularmente no reforço de algumas carreiras”.

Em 2005, é instituído o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – Gespública, com a finalidade de contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do País (BRASIL, 2005). O Gespública tem abrangência nacional e se direciona às organizações públicas em geral, sendo aberto a todas as esferas de governo e a todos os poderes.

O Gespública representa a tentativa de continuidade do modelo gerencial, uma vez que foi instituído a partir da evolução de programas anteriores.

A figura 2 ilustra a evolução que levou ao desenvolvimento do Gespública.

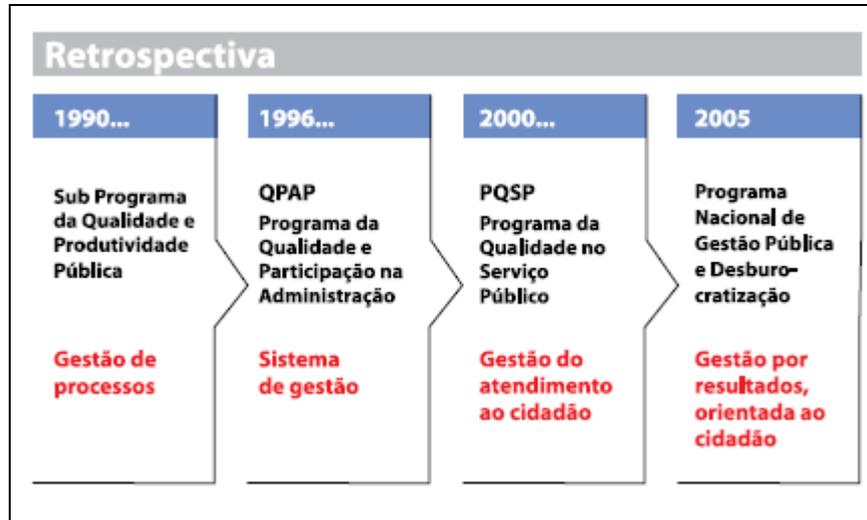


Figura 2 – Marcos na evolução do Gespública.

Fonte: Documento de referência (BRASIL, 2008/2009)

Os quatro marcos mostrados na Figura 2 não representam rupturas e sim incrementos importantes a partir do programa inicial (BRASIL, 2009).

O Documento de Referência 2008/2009 do Gespública esclarece:

O Programa Nacional da Gestão Pública e Desburocratização é um poderoso instrumento de cidadania, conduzindo cidadãos e agentes públicos ao exercício prático de uma administração pública ética, participativa, descentralizada, promotora do controle social e orientada para resultados, entre outras ações gerenciais. (BRASIL, 2009, p. 9).

O Gespública foi formulado sob a premissa básica de que a gestão pública pode atingir altos níveis de excelência sem deixar de ser pública. A qualidade na gestão deve ser desenvolvida e orientada dentro dos princípios constitucionais da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade e da eficiência (BRASIL, 2009), que é o traço característico da ação administrativa do Estado, voltado para o interesse público.

Os instrumentos e os conceitos do Gespública não se limitam áreas a específicas (saúde, educação, previdência, fiscalização etc), mas aplicam-se a toda a administração pública e todos os poderes do Estado e esferas federativas (BRASIL, 2009).

O Gespública possui um conjunto de orientações e parâmetros que formam um instrumento para avaliação e melhoria da gestão das instituições que aderiram ao Programa. Essa ferramenta, de natureza gerencial, apresenta todos os critérios e itens de avaliação

necessários para se aferir o nível de desenvolvimento da gestão de determinada organização pública.



Figura 3 – Diagrama de gestão das práticas do Gespública

Fonte: MPOG (BRASIL, 2010)

Abrúcio (2007) aponta como experiência bem-sucedida no campo da gestão pública no governo Lula duas ações levadas a efeito no âmbito da Federação: o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (Pnage) e o Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros (Promoex). Tais programas objetivam modernizar a administração pública das instâncias subnacionais, particularmente no nível estadual.

3 A modernização administrativa na Câmara dos Deputados

Como órgão do Poder Legislativo e integrante do núcleo estratégico do Estado (conforme indicado na figura 1), a Câmara dos Deputados não foi indiferente aos ventos reformistas que alçaram o modelo gerencial à condição de protagonista na Administração Pública a partir de 1995.

É possível identificar nas ações de modernização administrativa implementadas nos últimos dez anos pela administração da Câmara dos Deputados a influência, ainda que indireta,

dos paradigmas estabelecidos nas mais recentes reformas administrativas conduzidas pelo Poder Executivo. Nas seções seguintes, serão abordadas duas dessas ações.

3.1 A criação da Diretoria de Recursos Humanos (DRH)

A estrutura organizacional da Câmara dos Deputados é regida pela Resolução nº 20, de 30 de novembro de 1971 (BRASIL, 1971). Sofreu várias alterações, embora sem grandes modificações na essência.

Uma modificação relevante nessa estrutura foi a criação, por meio do Ato da Mesa nº 27, de 20 de agosto de 2003 (BRASIL, 2003), da Diretoria de Recursos Humanos. Na justificativa no ato está registrado:

Desde a edição da Resolução nº 20, de 1971, notórias são as modificações havidas na sociedade, no Direito Constitucional, no Direito Administrativo, na Ciência da Administração e, conseqüentemente, na Administração Pública brasileira. Em razão disso, a reestruturação administrativa da Casa faz-se necessária, a fim de adaptá-la à atualidade. Se agora não é possível uma completa reestruturação, ao menos parte dela se toma imperiosa. (BRASIL, 2003, p. 10).

Essas notórias modificações anteriormente referidas, principalmente no que se refere à administração pública podem ser identificadas com as ações que, a partir principalmente do PDRAE (BRASIL, 1995), difundiram o modelo gerencial, que já preconizava como prioritária a adoção de uma nova política de recursos humanos, que deveria passar pela profissionalização e valorização do servidor público, a fim de se atender com qualidade aos novos papéis do Estado.

A ideia de valorização do servidor pressupõe, ainda segundo o PDRAE:

(1) criar condições psicossociais necessárias ao fortalecimento do espírito empreendedor do serviço público, conjugada ao comportamento ético e ao desempenho eficiente; (2) reforçar o sentido de missão e o comprometimento do servidor público para com a prestação de serviços de melhor qualidade para o cidadão, e (3) obter maior satisfação do servidor público com o seu trabalho e com sua qualidade de vida. (BRASIL, 1995, 64).

A Diretoria de Recursos Humanos da Câmara dos Deputados tem, desde a sua criação, promovido ações que guardam consonância com os objetivos acima transcritos. A estruturação da diretoria abrange as áreas de saúde, gestão de pessoal e treinamento, que desenvolvem programas voltados para a valorização do servidor.

Em 2006, a Diretoria de Recursos Humanos (DRH) foi introdutora do planejamento estratégico na Câmara dos Deputados, ocasião em que desenvolveu o seu planejamento estratégico setorial, utilizando a metodologia BSC. No final daquele ano, era lançado o Plano de Gestão Estratégica da Área de Recursos Humanos, no qual se apresentou o respectivo Mapa Estratégico Setorial, sendo depois seguida por outros setores da Casa (GUIMARÃES *et al*, 2012).

3.2 A adoção do planejamento estratégico

Segundo Bergue (2011, p. 423), “a estratégia, como elemento teórico no campo das ciências sociais, desenvolveu-se a partir de meados do século XX, especialmente no período do pós-Segunda Guerra Mundial, sob forte influência das Ciências Econômicas”.

O termo ‘estratégia’ provém do grego *strategia* – a arte do general, tendo sido empregada pela primeira vez na língua inglesa em 1688 (WHIPP *apud* BERGUE, 2011).

O processo de Planejamento Estratégico, iniciado de forma incipiente em 2004, ainda sem a utilização dessa terminologia (o que somente ocorreria formalmente em 2006), estabeleceu como missão da área de apoio técnico administrativo e legislativo “dar suporte à atividade parlamentar, com qualidade e ética, contribuindo para o seu contínuo fortalecimento, aperfeiçoamento e transparência”. Como desdobramento, foram estabelecidos os objetivos, as medidas e os recursos necessários para cumprir essa missão.

Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010) relacionam dez escolas de planejamento estratégico conforme a visão que adotam acerca do processo de formulação de estratégia:

Quadro 1: Escolas de formulação de estratégia

ESCOLA	VISÃO DO PROCESSO DE ESTRATÉGIA
Escola do Design	Formulação de estratégia como um processo de <i>concepção</i> .
Escola do Planejamento	Formulação de estratégia como um processo <i>formal</i> .
Escola do Posicionamento	Formulação de estratégia como um processo <i>analítico</i>
Escola Empreendedora	Formulação de estratégia como um processo <i>visionário</i>
Escola Cognitiva	Formulação de estratégia como um processo <i>mental</i>
Escola de Aprendizado	Formulação de estratégia como um processo <i>emergente</i>
Escola do Poder	Formulação de estratégia como um processo de <i>negociação</i> .
Escola Cultural	Formulação de estratégia como um processo <i>coletivo</i>
Escola Ambiental	Formulação de estratégia como um processo <i>reativo</i>
Escola da Configuração	Formulação de estratégia como um processo de <i>transformação</i>

Fonte: Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010). (itálicos reproduzidos do original).

Segundo Guimarães *et alli* (2012), o planejamento estratégico na Câmara dos Deputado seguiu um movimento *middle-up-down*:

Em 2006 a Diretoria de Recursos Humanos (DRH) desenvolveu seu planejamento estratégico setorial, utilizando a metodologia BSC18. Em dezembro do mesmo ano, foi lançado o Plano de Gestão Estratégica da Área de Recursos Humanos, no qual se apresentou o respectivo Mapa Estratégico Setorial. Posteriormente, outros setores o fizeram (setembro de 2007 – Secretaria de Comunicação Social; dezembro de 2007 – Secretaria de Controle Interno; outubro de 2008 – Diretoria Legislativa; dezembro de 2008 – Diretoria Administrativa). Esse fato levou Botelho e Melo (2009) a considerarem o processo de gestão estratégica da Câmara como *middle-up-down* ou “estratégia corporativa deduzida”. (GUIMARÃES *et al*, 2012, p. 29)

O modelo de gestão *middle-up-down* considera que a gerência intermediária de uma organização é o centro principal da produção de conhecimento mediante um movimento de espiral para cima e para baixo, na estrutura organizacional, que posiciona os gestores intermediários no cruzamento dos fluxos verticais e horizontais de informações (NONAKA; TAKEUCHI, 1997).

O Mapa Estratégico Corporativo da Câmara dos Deputados (Figura 5) foi lançado em abril de 2009.

Percebe-se a explícita adoção do modelo gerencial em ações referentes aos processos internos, tais como: “subsidiar a tomada de decisões por meio de informações e análises tempestivas”, “aprimorar a gestão e a disseminação da informação e do conhecimento”, “aprimorar continuamente os instrumentos da gestão estratégica”, “modernizar a gestão de processos de trabalho”.

O Plano Diretor para a Reforma do Aparelho do Estado, ao se referir ao núcleo estratégico – do qual faz parte o Poder Legislativo – apresenta como um dos objetivos “aumentar a efetividade do núcleo estratégico, de forma que os objetivos democraticamente acordados sejam adequada e efetivamente alcançados” (BRASIL, 1995, p. 45). Para isso, propõe modernizar a administração burocrática, que, conforme já ficou registrado acima, ainda é justificável no núcleo estratégico.

Embora não se possa afirmar que a adoção do planejamento estratégico na Câmara dos Deputados tenha sido explicitamente inspirada pelo movimento de implantação do modelo gerencial no Poder Executivo, o mapa estratégico corporativo (Figura 4) revela que a cultura disseminada pelo Plano Diretor para a Reforma do Aparelho do Estado encontrou solo fértil na administração daquela Casa Legislativa.

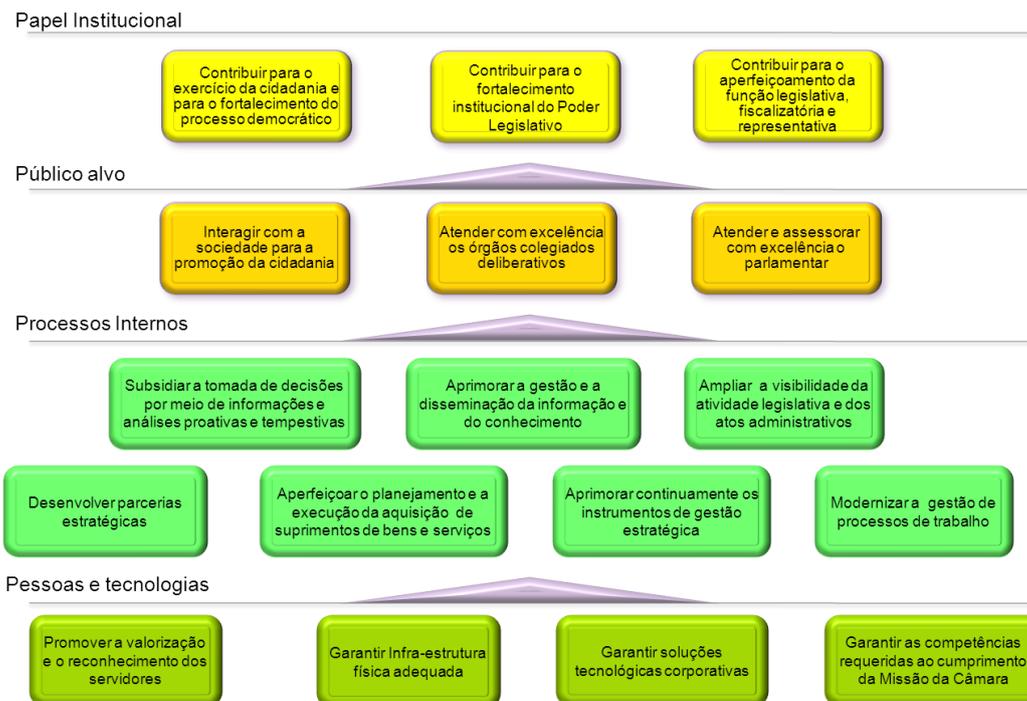


Figura 4: Mapa estratégico corporativo da Câmara dos Deputados.

Fonte: Oliveira (2011).

Até mesmo nas diretrizes estratégicas 2012-2023, referente ao planejamento de longo prazo da Câmara dos Deputados, percebe-se a presença marcante do modelo gerencial. A diretriz 7, que trata da gestão, estabelece:

Linhas de Atuação:

- 7.1 Aprimorar o processo decisório, a gestão de projetos, de processos e de riscos corporativos, e o uso de indicadores de desempenho;
- 7.2 Melhorar a gestão e a disseminação de informações internas;
- 7.3 Assegurar a infraestrutura adequada e continuidade dos serviços;
- 7.4 Promover uma adequada gestão de pessoas, com ênfase na produtividade, meritocracia e qualidade de vida;
- 7.5 Melhorar a eficiência administrativa e a utilização dos recursos;
- 7.6 Instituir serviços comuns ao Parlamento. (BRASIL, 2013)

Essas ações encontram plena correspondência em vários dos conceitos e valores presentes tanto no PDRAE quanto no Gespública, o que parece indicar a mesma concepção de administração gerencial.

5 Conclusão

O processo de reforma do aparelho do Estado deve ser considerado em andamento constante. Essa história ainda não acabou. A administração pública brasileira precisa avançar no sentido de superar cada vez mais o patrimonialismo que, infelizmente ainda é bem presente, inclusive no Poder Legislativo.

As ações de modernização da Câmara dos Deputados analisadas – a criação da Diretoria de Recursos Humanos e a implantação do Planejamento Estratégico – apontam vários possíveis

pontos de contato com as reformas administrativas promovidas pelo Poder Executivo a partir de 1995, sob inspiração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, assim como alguns dos conceitos e valores do Gespública. Embora seja verdade que, sem um estudo mais aprofundado, não se pode afirmar que essas ações sofreram influência direta do Plano, é também verdade que toda mudança ocorre como resposta ao contexto cultural circundante. Os estreitos limites do presente trabalho exploratório não permitiram a coleta de dados mais consistentes com vistas ao aprofundamento do tema.

O quadro 2 mostra a convergência de conceitos e valores entre os mais recentes programas de reforma administrativo do Poder Executivo e algumas das diretrizes estratégicas da Câmara dos Deputados.

Quadro 2 – Convergência conceitual entre o PDRAE, o Gespública e as Diretrizes Estratégicas da Câmara dos Deputados

PDRAE E GESPÚBLICA	DIRETRIZES ESTRATÉGICAS 2012-2023 – CÂMARA DOS DEPUTADOS
<ul style="list-style-type: none"> • Aumento da governança • Modernização da Administração Burocrática • Capacitação permanente • Profissionalização do serviço público • Pensamento Sistêmico • Aprendizado Organizacional • Cultura da inovação • Valorização do servidor • Visão de futuro • Foco na cidadania e na sociedade 	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolver e aperfeiçoar programas institucionais de educação política para os públicos interno e externo; • Aperfeiçoar práticas de cidadania no âmbito interno. • Aprimorar o processo decisório, a gestão de projetos, de processos e de riscos corporativos, e o uso de indicadores de desempenho; • Melhorar a gestão e a disseminação de informações internas; • Promover uma adequada gestão de pessoas, com ênfase na produtividade, meritocracia e qualidade de vida; • Melhorar a eficiência administrativa e a utilização dos recursos.

Fonte: Elaboração própria

Nesse sentido, percebe-se que o modelo gerencial adotado pela Câmara dos Deputados, sob ponto de vista conceitual, está em consonância com os pressupostos dos principais movimentos de modernização da gestão pública.

Há um vasto campo de estudo ainda não desbravado no que se refere à gestão administrativa no Poder Legislativo. Uma possível proposta de pesquisa – transcendendo os objetivos restritos deste artigo - seria investigar com mais profundidade (mediante possível análise documental e entrevistas com atores-chaves dos processos de modernização) se tais convergências são realmente fruto da adoção consciente dos elementos do movimento de reforma do Estado, por meio da influência direta do Poder Executivo, ainda que retardada no tempo, ou se o próprio contexto do Poder Legislativo levou os seus gestores a trilharem o mesmo caminho em direção ao modelo gerencial de forma independente, em um autêntico voo solo.

Referências

ABRÚCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **RAP. Revista Brasileira de Administração Pública**, 2007. v. 1, p. 77-87.

ANDREWS, Cristina W. Da década perdida à reforma gerencial: 1980-1998. In: _____; BARIANI, Edison (org). **Administração pública no Brasil: breve história política**. São Paulo: Unifesp, 2010. p. 85-118.

BARIANI, Edison. Dasp: entre a norma e o fato. In: ANDREWS, Cristina W.; _____ (org). **Administração pública no Brasil: breve história política**. São Paulo: Unifesp, 2010. p. 38-62.

BENINI, Édi Augusto; BENINI, Élcio Gustavo; NOVAES, Henrique Tahan. Os grilhões da gestão pública: o processo decisório e as formas contemporâneas de dominação patrimonialista. **Cadernos Gestão Social**, jan./jun. 2012, v. 3, n. 1, p. 85-100. Disponível em: <<http://www.periodicos.adm.ufba.br/index.php/cgs/issue/view/8/showToc>>. Acesso em: 21 maio 2013.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Modelos de gestão em organizações públicas: teorias e tecnologias para análise e transformação organizacional**. Caxias do Sul: Educs, 2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – Gespública. **Documento de referência 2008/2009**. Brasília: MPOG, 2009.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – Gespública. **Instrumento para avaliação da gestão pública – ciclo 2010**. Brasília: MPOG, 2010.

BRASIL. Poder Executivo. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. Brasília, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 11 maio 2013.

BRASIL. Poder Executivo. **Lei n. 284, de 28 de outubro de 1936**. Diário Oficial da União. Seção 1, Suplemento, 30 out. 1936. p. 1.

BRASIL. Poder Executivo. Presidência da República. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (10 de novembro de 1937)**. Rio de Janeiro, 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm>. Acesso em: 21 maio 2013.

BRASIL. Poder Executivo. Presidência da República. **Decreto-Lei n. 579, de 30 de julho de 1938**. Diário Oficial da União, Seção 1, 30 jul. 1938, p. 15168. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-579-30-julho-1938-350919-publicacaooriginal-126972-pe.html>>. Acesso em: 17 maio 2013.

BRASIL. Poder Executivo. Presidência da República. **Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Diário Oficial da União, 27 fev. 1967, retificado em 17 set, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200compilado.htm>. Acesso em: 4 jun. 2013.

BRASIL. Poder Executivo. Presidência da República. **Decreto n. 5.378, de 23 de fevereiro de 2005**. Diário Oficial da União, 24 fev. 2005. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil>>

_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5378.htm>. Acesso em: 21 maio 2013.

BRASIL. Poder Legislativo. Câmara dos Deputados. **Gestão estratégica na Câmara dos Deputados**. Diretriz 7 – Gestão. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/a-camara/gestao-na-camara-dos-deputados/diretrizes-estrategicas-2012-2023/diretriz-7-gestao>>. Disponível em: 22 maio 2013.

BRASIL. Poder Legislativo. Câmara dos Deputados. Resolução n. 20, de 30 de novembro de 1971. **Diário do Congresso Nacional**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 1 dez. 1971. Seção 1, p. 1-39.

BRASIL. Poder Legislativo. Câmara dos Deputados. Ato da Mesa n. 27, de 20 de agosto de 2003. **Diário da Câmara dos Deputados** - Suplemento – 21 ago.2003. p. 9-11.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. In: PETRUCCI, Vera; SCHWARZ, Letícia (org). **Administração pública gerencial: a reforma de 1995 – ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI**. Brasília: UnB: ENAP, 1999. p. 17-62.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. O Patrimonialismo em Faoro e Weber e a Sociologia Brasileira. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, 2003. p. 153-193, v. 46, n. 1.

CARVALHO, José Murilo de. Fundamentos da política e da sociedade brasileiras. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (org) **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Unesp, 2007. p. 19-31.

COSTA, Frederico Lustosa da. **História das reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações**. Revista do Serviço Público, v. 59, n. 3, jul./set. 2008. Disponível em: < http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3176>. Acesso em: 19 maio 2013.

FAUSTO, Boris. **História concisa do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2009.

GUIMARÃES, André Sathler *et al.* Gestão estratégica no Poder Legislativo: o caso da Câmara dos Deputados. **Revista do Serviço Público**. Brasília, jan./mar. 2012. 63, p. 25-42.

LIRA NETO, João de. **Getúlio: dos anos de formação à conquista do poder (1882-1930)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. **Safari de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

NONAKA, Ikujiro; TAKEUCHI, Hirotaka. **Criação de conhecimento na empresa: como as empresas japonesas geram a dinâmica da inovação**. 2 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

OLIVEIRA, José Evandro do Nascimento. **O processo de implantação da gestão estratégica na câmara dos deputados: lições aprendidas pela diretoria de recursos humanos**. Monografia, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (Cefor), 2011. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/7084>>. Acesso: 20 maio 2013.

PAES DE PAULA, Ana Paula. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

SILVA, Leonardo Barbosa e. A reforma administrativa de 1967. In: ANDREWS, Cristina W.;

BARIANI, Edison (org). **Administração pública no Brasil**: breve história política. São Paulo: Unifesp, 2010. p. 63-84.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

WAHRLICH, Beatriz M. de Sousa. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. **Rev. Adm. Pública**. Rio de Janeiro, abr./jun. 1974. Disponível em: <http://ebape.fgv.br/sites/ebape.fgv.br/files/rap5_0.pdf>. Acesso em 13 Mar. 2013.

WAHRLICH, Beatriz M. de Sousa. **Reforma administrativa na era Vargas**. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. 4. ed. Brasília: UnB, 2012.

Artigo recebido em: 02/10/2014

Artigo aceito para publicação em: 01/12/2014



REFORMA ADMINISTRATIVA DO PODER EXECUTIVO E AÇÕES DE MODERNIZAÇÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

PUBLIC MANAGEMENT REFORM AND MODERNIZATION ACTIONS OF THE CHAMBER OF DEPUTIES

Nilson Matias de Santana*

Resumo: O artigo analisa possíveis relações entre o movimento de reformas administrativas promovidas pelo Poder Executivo no aparelho do Estado, especificamente as mais recentes, e as ações adotadas no processo de modernização do Poder Legislativo, no que se refere à gestão administrativa da Câmara dos Deputados. Os assuntos relacionados ao exercício da função administrativa pelas casas legislativas não têm sido muito abordados nos estudos concernentes ao Poder Legislativo, daí a relevância do tema. O texto traça um breve panorama histórico das principais reformas administrativas conduzidas pelo Poder Executivo, com ênfase na reforma de 1995, que difundiu o modelo de administração gerencial. Por meio de uma pesquisa exploratória, recorre-se à metodologia histórico-descritiva para analisar duas das ações de modernização implementadas pela Câmara dos Deputados, apontando-se possíveis pontos de contato com as diretrizes do movimento que pretendeu reformar o aparelho do Estado. A conclusão é que essas ações revelam vários pontos de contato com as reformas administrativas promovidas pelo Poder Executivo.

Palavras-chaves: Poder Legislativo; Câmara dos Deputados; Modernização Administrativa; Reforma Administrativa.

Abstract: The paper examines possible relationships between the Brazilian movement of administrative reforms promoted by the Executive Branch in the State apparatus, specifically the most recent, and the actions taken in the process of modernization of the Legislature, in relation to the administrative management of the Chamber of Deputies of Brazil. The issues related to the exercise of administrative function by the legislative houses have not been much discussed in studies related to the Legislature. For this reason, the theme can be considered relevant. The text outlines a brief historical overview of the main administrative reforms

* Nilson Matias de Santana, Mestrando Profissional em Poder Legislativo pelo Centro de Formação da Câmara dos Deputados, Especialista em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Direito Público, Especialista em Processo Legislativo pelo Centro de Formação da Câmara dos Deputados, Graduado em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco. É Analista Legislativo da Câmara dos Deputados. (nilsonmatias@gmail.com)

conducted by the executive branch, with emphasis on the 1995 reform that has diffused the managerial administrative model. Through an exploratory study by historical-descriptive methodology, the text analyzes two modernization actions implemented by the Chamber of Deputies, aiming to find possible points of contact with the guidelines of the movement that aims to reform the Brazilian state apparatus. The conclusion is that these actions reveal various points of contact with the administrative reforms promoted by the Executive Branch.

Keywords: Legislative Branch; Chamber of Deputies; Administrative Modernization; Administrative Reform.

1 Introdução

O Poder Executivo, como responsável pelo exercício precípua da função administrativa, promoveu, a partir da década de 1930, ações no sentido de modernizar o aparelhamento do Estado, no que se convencionou denominar de reformas administrativas.

Na década de 1990, a reforma do Estado ocupou o centro do protagonismo político como uma resposta ao processo de globalização em curso, que reduziu significativamente a autonomia do Estado para formular e implementar políticas públicas (BRESSER-PEREIRA, 1995). No Brasil, um dos elementos dessa necessidade de reinventar o Estado foi a reforma administrativa, que se tornou tema central em 1995, após a eleição e posse de Fernando Henrique Cardoso na Presidência da República.

Este artigo pretende analisar se essas reformas, especialmente a mais recente, exerceram influência no processo de modernização da gestão administrativa da Câmara dos Deputados. Para isso, por meio de pesquisa exploratória, buscou-se identificar, em duas das principais ações de modernização promovidas pela Câmara dos Deputados, características que revelem, direta ou indiretamente, pontos de contato com as mencionadas reformulações.

Os assuntos relacionados ao exercício da função administrativa pelas casas legislativas não têm sido muito abordados nos estudos concernentes ao Poder Legislativo, daí a relevância do tema.

O texto inicia com um breve panorama das principais reformas promovidas pelo Poder Executivo a partir da década de 1930. Descrevem-se ali as principais características e objetivos dessas alterações. Atenção especial recebeu a chamada reforma gerencial ocorrida em 1995, a partir das diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor para a Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), concebido durante o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998).

Em seguida, abordam-se duas ações de modernização promovidas pela Câmara dos Deputados: a criação da Diretoria de Recursos Humanos e a adoção do Planejamento Estratégico pela Casa.

Na última seção, além das considerações finais, são efetuadas sugestões de futuras abordagens.

2 Breve panorama histórico das reformas administrativas brasileiras

2.1 A Era Vargas: a criação do Dasp

A primeira tentativa de modernização da Administração Pública no Brasil foi a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp) em 1938, que, conforme esclarece Bariani (2010, p.40), já estava prevista na Constituição de 10 de novembro de 1937:

Art 67. Haverá junto à Presidência da República, organizado por decreto do Presidente, um Departamento Administrativo com as seguintes atribuições: a) o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público; (...).(BRASIL, 1937).

Para concretizar o dispositivo anterior, o Dasp foi criado no início do Estado Novo, por meio do Decreto-Lei nº 579, de 30 de julho de 1938 (BRASIL, 1938), que elencava suas atribuições, tendo como objetivo principal instituir um modelo de gestão capaz de propiciar racionalidade e excelência produtiva com rigor técnico, associados à impessoalidade e à autonomia. Ainda segundo Bariani, (2010, p. 41), “as influências teóricas dessa proposta estão em autores como Francisco Campos, Max Weber, Henri Fayol”, entre outros.

Wahrlich (1974) assinala que a ênfase na reforma dos meios (atividades de administração geral) foi a característica reformista principal desse período. Segundo a autora, tratava-se de “uma ‘reforma modernizadora’, inspirada nas melhores fontes disponíveis à época, ou seja, num modelo taylorista/fayoliano/weberiano” (WAHRLICH, 1974, p. 28).

A tarefa do Dasp, nas palavras de Torres, “era exatamente promover a montagem de uma máquina administrativa nos moldes do modelo weberiano, como a afirmação dos princípios do mérito, da centralização, da separação entre o público e o privado, da hierarquia” (TORRES, 2004, p. 147).

Segundo assinala Wahrlich (1983), pode-se até mesmo identificar, já nos discursos da campanha eleitoral do então candidato à Presidência da República, Getúlio Vargas, em 1930, as ideias centrais da reforma administrativa. Embora derrotado nas urnas, o político gaúcho seria conduzido à Presidência por força da Revolução de 1930 (FAUSTO, 2009; LIRA NETO, 2012), levando a cabo o seu intento reformista.

Após a promulgação da Constituição de 1934, o Presidente Vargas encaminhou o projeto de lei que representou a sua primeira medida no tocante à reforma administrativa. Tal projeto resultou na Lei nº 284, de 28 de outubro de 1936 (BRASIL, 1936), que aprovou o primeiro plano federal de classificação de cargos, institucionalizando o sistema de mérito para

acesso ao serviço público.

Percebe-se que, ao menos do ponto de vista da norma, a adoção da meritocracia para ingresso nas fileiras do Estado foi uma tentativa de ruptura com o patrimonialismo até então reinante.

Em sistemas patrimonialistas, sob a ótica dos servidores, têm primazia os interesses dos seus respectivos contratantes, conforme argumentado por Weber (2012).

O termo “patrimonialismo” é oriundo da obra de Weber (2012) e define um tipo específico de dominação, que, por sua vez, é uma modalidade específica de poder (CAMPANTE, 2008). O funcionamento do patrimonialismo na Administração Pública é explicado assim por Costa (2008):

Na administração pública patrimonialista, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder soberano, e os seus auxiliares e servidores possuem *status* de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas. A *res pvblica* não é diferenciada da *res principis*. (COSTA, 2008, p. 281).

“O conluio entre o poder estatal e o poder privado” (CARVALHO, 2007, p. 25) é o que melhor caracteriza o patrimonialismo. Tal descrição se coaduna com o contexto social da década de 1930 no Brasil, onde o clientelismo, o fisiologismo e a corrupção, viçosos frutos do patrimonialismo, faziam-se presentes em todos os quadrantes da Administração Pública (BARIANI, 2010), o que se apresenta como imenso desafio que o Dasp iria enfrentar.

Bariani avalia que “o Dasp deixou uma marca que contribui para modernizar a administração pública no Brasil” (BARIANI, 2010, p. 60). Sem o Dasp, a crítica ao patrimonialismo teria sido mais difícil e os avanços das décadas seguintes, inexistentes.

Embora atualmente a palavra ‘burocracia’ tenha adquirido, no senso comum, contornos pejorativos, a adoção da administração pública burocrática, conforme assinala Bresser-Pereira (1999), objetivou a superação da administração patrimonialista. A hierarquia traduzida em unidade de comando, a estrutura piramidal de poder, a rigidez das rotinas, o controle dos processos administrativos visavam à profissionalização da administração para libertá-la das amarras do clientelismo. Daí a necessidade de controles rigorosos, regulações e rotinas severas (BRESSER-PEREIRA, 1999).

2.2 Período militar: o Decreto-Lei nº 200, de 1967

Durante o regime militar, ocorreu também um processo importante de transformação da Administração Pública. O Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 (BRASIL, 1967), sob a inspiração de Hélio Beltrão e Amaral Peixoto, objetivava modernizar a administração pública mediante a adoção de instrumentos gerenciais de gestão utilizados pela iniciativa privada (TORRES, 2004, p. 153). O decreto estabeleceu, para tanto, cinco princípios fundamentais: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competências e controle.

Ao traçar o diagnóstico da Reforma Administrativa de 1967, Silva (2010) comenta:

(...) a reforma administrativa de 1967 foi norteadada pelo desejo de modernizar o aparelho do Estado e aumentar sua eficiência, adotando, para isso, o padrão de gestão do setor privado. Como afirmou o presidente Castello Branco, em 1965, em mensagem presidencial ao Congresso Nacional, “o propósito é que o setor público possa operar com a eficiência da empresa privada” (...) No contexto da reforma, a gestão privada aparece como antítese da demora, do desperdício, do centralismo, da ausência de controle, dos privilégios e do papelório (SILVA, 2010, p. 63).

Nota-se já aqui, em 1967, a ideia de que a empresa privada é mais eficiente do que a organização pública, questionável premissa que, a partir do final da década de 1990, conforme se verá adiante, motivará a proposta de uma nova reforma no aparelho do Estado.

A reforma administrativa de 1967, de acordo com Silva (2010), nasceu como uma das propostas institucionais da tecnocracia do regime militar na tentativa de racionalizar a administração federal, introduzindo procedimentos gerenciais típicos do setor privado, além de atender, segundo o autor, a demandas provenientes de grupos próximos ao regime, o que explicaria a abertura para a participação do capital privado em sociedades de economia mista.

Devido à natureza do regime, não houve participação ativa da sociedade civil na formulação da reforma administrativa de 1967, que se configurou em um processo da própria burocracia federal.

O planejamento aparece como elemento de racionalidade pragmática, de instrumento para alcance dos objetivos do Estado.

Um dos elementos da descentralização, fixada como um dos princípios no texto do decreto-lei, é a diferenciação entre administração direta e administração indireta. Compõem a primeira, a Presidência da República, os ministérios e os órgãos diretamente subordinados à Presidência. Já a administração indireta é formada por órgãos com autonomia de gestão e personalidade jurídica pública ou privada, constituindo-se na forma de autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista.

O detalhamento da administração pública indireta, com definição de características próprias, segundo Silva (2010), deveu-se à pretensão dos reformadores de permitir que os seus órgãos não se submetessem à rigidez das regras do serviço público federal, de forma a se estabelecer uma descentralização sem subordinação das organizações da administração indireta aos ministérios, dando-lhes maior flexibilidade e autonomia. Dessa forma foi possível, por exemplo, adotar, na administração indireta, o regime trabalhista típico do setor privado, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Com isso, os princípios éticos foram enfraquecidos, e o clientelismo voltou a ganhar força na administração pública (SILVA, 2010).

Ao comentar o Decreto-Lei nº 200, de 1967, Bresser-Pereira, que seria o artífice da próxima reforma, afirma:

A reforma iniciada pelo Decreto-Lei nº 200 foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. Toda a ênfase foi dada à descentralização mediante a autonomia da administração indireta, a partir do pressuposto da rigidez da administração direta e da maior eficiência da administração descentralizada. (BRESSER-PEREIRA, 1999, p. 26).

Bresser-Pereira ainda acrescenta que o Decreto-Lei nº 200 teria produzido duas consequências indesejáveis: 1) facilitou a sobrevivência de práticas patrimonialistas e fisiológicas, ao permitir a contratação de empregados sem concurso público; 2) deixou de desenvolver carreiras no alto escalão ao não se preocupar com a formação de administradores públicos de alto nível, que eram recrutados, também sem o devido concurso público, das empresas estatais (BRESSER-PEREIRA, 1999).

2.3 Era FHC – O Plano Diretor para a Reforma do Aparelho do Estado

Já sob a égide da Constituição de 1988, a principal reforma administrativa ocorreu a partir de meados dos anos 90, e iniciou-se com o movimento denominado de ‘administração pública gerencial’. Conforme afirma Ana Paula Paes de Paula, “a reforma gerencial brasileira foi um desdobramento do ajuste estrutural da economia, que teve início com a adesão do Governo Collor às recomendações do Consenso de Washington para a crise latino-americana” (PAES DE PAULA, 2007, p. 125).

O contexto histórico da reforma gerencial é apresentado, em breves linhas, por Christina Andrews:

Enquanto o Brasil e outros países latino-americanos mergulhavam na recessão, os países desenvolvidos, à sua maneira, também iniciavam o ajustamento. O crescimento econômico das décadas anteriores nesses países viera ao custo do aumento das taxas de inflação, levando os formuladores de políticas públicas a abraçar a visão crítica do “Estado do Bem-estar Social” e de seu custoso aparato burocrático. Na Europa, a partir do final da década de 1970, a ênfase em políticas sociais promotoras da igualdade social cede terreno para a ênfase em políticas voltadas para a contenção do déficit orçamentário, fazendo emergir em todas as frentes políticas a ideia da eficiência administrativa (ANDREWS, 2010, p. 88).

A quase totalidade da literatura acerca do assunto aponta o contexto de crise internacional como indutor da proposta de reformulação do papel do Estado que levou, na década de 1990, vários países a promoverem reformas (ANDREWS, 2010; BENINI, BENINI e NOVAES, 2012; BRESSER-PEREIRA, 1999; PAES DE PAULA, 2007).

Inspirado na experiência de outros países, principalmente da Grã-Bretanha, em 1995, o então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira, apresentou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), que traçava um diagnóstico da burocracia estatal e apontava os objetivos a serem perseguidos pelo governo e pela sociedade, para prover a administração pública de níveis mais altos de governabilidade e governança (TORRES, 2004, p. 172).

O aparelho do Estado foi definido como a administração pública em sentido amplo, acepção em que representa a própria estrutura organizacional do Estado, englobando os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), nas três esferas federativas (União, Estados-membros e Municípios) (BRASIL, 1995).

Ao apresentar o PDRAE, o então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso esclareceu os objetivos da reforma pretendida:

Este “Plano Diretor” procura criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais. No passado, constituiu grande avanço a implementação de uma administração pública formal, baseada em princípios racional-burocráticos, os quais se contrapunham ao patrimonialismo, ao clientelismo, ao nepotismo, vícios estes que ainda persistem e que precisam ser extirpados. Mas o sistema introduzido, ao limitar-se a padrões hierárquicos rígidos e ao concentrar-se no controle dos processos e não dos resultados, revelou-se lento e ineficiente para a magnitude e a complexidade dos desafios que o País passou a enfrentar diante da globalização econômica. (BRASIL, 1995, p. 6).

O plano propunha a adoção no Brasil do modelo gerencial de administração pública, uma vez que o modelo burocrático weberiano era tido como não mais adequado à administração de um Estado moderno.

O PDRAE distinguiu as funções do Estado em três macroáreas de atuação: atividades exclusivas do Estado; serviços sociais e científicos do Estado; produção de bens e serviços para o mercado. A cada uma das áreas de atuação, segundo o PDRAE, corresponde uma forma de propriedade.

A figura 1 apresenta o relacionamento entre as formas de propriedade e de administração e as áreas de atuação do Estado.

	Forma de Propriedade			Forma de Administração	
	Estatal	Pública Não Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
NÚCLEO ESTRATÉGICO Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios, Ministério Público	●				●
ATIVIDADES EXCLUSIVAS Regulamentação, Fiscalização, Fomento, Segurança Pública, Seguridade Social Básica	●				●
SERVIÇOS NÃO-EXCLUSIVOS Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus		●			●
PRODUÇÃO PARA O MERCADO Empresas Estatais			●		●

Figura 1: áreas de atuação do Estado

Fonte: PDRAE (BRASIL, 1995, p. 48)

No NÚCLEO ESTRATÉGICO está o coração do Estado. Segundo o PDRAE, é somente aí que se justifica a permanência do modelo burocrático, por sua efetividade e segurança, embora seja necessário modernizá-lo por meio da adoção de práticas da administração gerencial. Nas demais áreas de atuação, apenas o modelo gerencial puro deve ser adotado.

As ATIVIDADES EXCLUSIVAS englobam aqueles serviços que apenas o Estado pode realizar. Segundo o PDRAE,

São serviços em que se exerce o poder extroverso do Estado - o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar. Como exemplos temos: a cobrança e fiscalização dos impostos, a polícia, a previdência social básica, o serviço de desemprego, a fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, o serviço de trânsito, a compra de serviços de saúde pelo Estado, o controle do meio ambiente, o subsídio à educação básica, o serviço de emissão de passaportes, etc. (BRASIL, 1995, p. 41).

Os SERVIÇOS NÃO EXCLUSIVOS englobam aquelas atividades em que o Estado atua em conjunto com outras organizações públicas não estatais e privadas. São serviços que envolvem atividades ligadas a direitos fundamentais, como, por exemplo, educação e saúde. O PDRAE cita como exemplos as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus (BRASIL, 1995).

O setor denominado PRODUÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA O MERCADO equivale ao campo de atuação das empresas. São atividades que, embora permaneçam no aparelho do Estado, regem-se pela lógica de mercado, voltadas para o lucro.

2.3 A Era Lula: o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – Gespública

Em janeiro de 2003, Luiz Inácio Lula da Silva tomou posse como Presidente da República. Por ser oriundo de um partido de esquerda, cuja atuação parlamentar se caracterizava por ferrenha oposição às ideias difundidas pelo PRDRAE, havia uma grande expectativa sobre qual seria a postura do novo governo em relação à administração pública.

O tempo demonstrou que os temores de ruptura eram infundados. Conforme assinala Abrúcio (2007, p. 77), “o governo Lula continuou uma série de iniciativas advindas da experiência anterior da modernização do Estado brasileiro, particularmente no reforço de algumas carreiras”.

Em 2005, é instituído o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – Gespública, com a finalidade de contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do País (BRASIL, 2005). O Gespública tem abrangência nacional e se direciona às organizações públicas em geral, sendo aberto a todas as esferas de governo e a todos os poderes.

O Gespública representa a tentativa de continuidade do modelo gerencial, uma vez que foi instituído a partir da evolução de programas anteriores.

A figura 2 ilustra a evolução que levou ao desenvolvimento do Gespública.

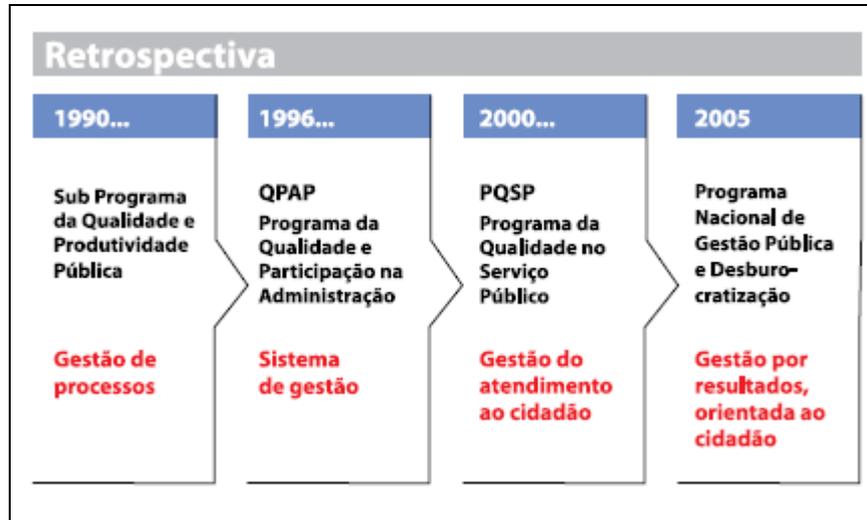


Figura 2 – Marcos na evolução do Gespública.

Fonte: Documento de referência (BRASIL, 2008/2009)

Os quatro marcos mostrados na Figura 2 não representam rupturas e sim incrementos importantes a partir do programa inicial (BRASIL, 2009).

O Documento de Referência 2008/2009 do Gespública esclarece:

O Programa Nacional da Gestão Pública e Desburocratização é um poderoso instrumento de cidadania, conduzindo cidadãos e agentes públicos ao exercício prático de uma administração pública ética, participativa, descentralizada, promotora do controle social e orientada para resultados, entre outras ações gerenciais. (BRASIL, 2009, p. 9).

O Gespública foi formulado sob a premissa básica de que a gestão pública pode atingir altos níveis de excelência sem deixar de ser pública. A qualidade na gestão deve ser desenvolvida e orientada dentro dos princípios constitucionais da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade e da eficiência (BRASIL, 2009), que é o traço característico da ação administrativa do Estado, voltado para o interesse público.

Os instrumentos e os conceitos do Gespública não se limitam áreas a específicas (saúde, educação, previdência, fiscalização etc), mas aplicam-se a toda a administração pública e todos os poderes do Estado e esferas federativas (BRASIL, 2009).

O Gespública possui um conjunto de orientações e parâmetros que formam um instrumento para avaliação e melhoria da gestão das instituições que aderiram ao Programa. Essa ferramenta, de natureza gerencial, apresenta todos os critérios e itens de avaliação

necessários para se aferir o nível de desenvolvimento da gestão de determinada organização pública.

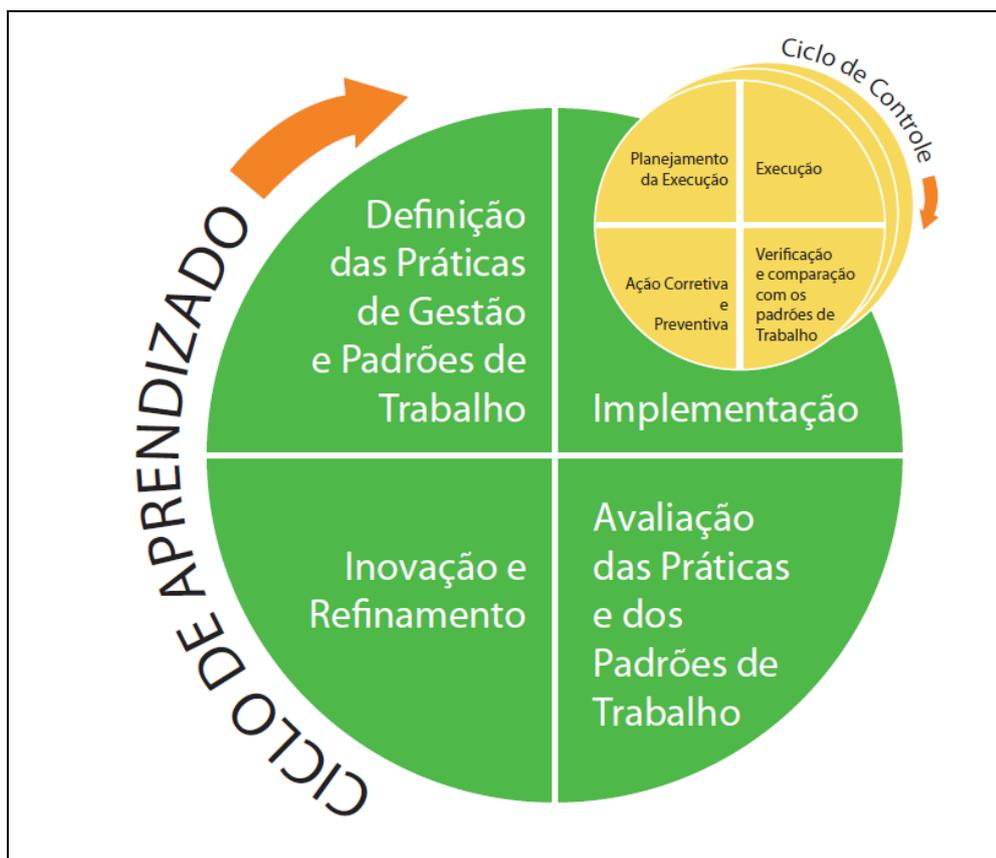


Figura 3 – Diagrama de gestão das práticas do Gespública

Fonte: MPOG (BRASIL, 2010)

Abrúcio (2007) aponta como experiência bem-sucedida no campo da gestão pública no governo Lula duas ações levadas a efeito no âmbito da Federação: o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (Pnage) e o Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros (Promoex). Tais programas objetivam modernizar a administração pública das instâncias subnacionais, particularmente no nível estadual.

3 A modernização administrativa na Câmara dos Deputados

Como órgão do Poder Legislativo e integrante do núcleo estratégico do Estado (conforme indicado na figura 1), a Câmara dos Deputados não foi indiferente aos ventos reformistas que alçaram o modelo gerencial à condição de protagonista na Administração Pública a partir de 1995.

É possível identificar nas ações de modernização administrativa implementadas nos últimos dez anos pela administração da Câmara dos Deputados a influência, ainda que indireta,

dos paradigmas estabelecidos nas mais recentes reformas administrativas conduzidas pelo Poder Executivo. Nas seções seguintes, serão abordadas duas dessas ações.

3.1 A criação da Diretoria de Recursos Humanos (DRH)

A estrutura organizacional da Câmara dos Deputados é regida pela Resolução nº 20, de 30 de novembro de 1971 (BRASIL, 1971). Sofreu várias alterações, embora sem grandes modificações na essência.

Uma modificação relevante nessa estrutura foi a criação, por meio do Ato da Mesa nº 27, de 20 de agosto de 2003 (BRASIL, 2003), da Diretoria de Recursos Humanos. Na justificativa no ato está registrado:

Desde a edição da Resolução nº 20, de 1971, notórias são as modificações havidas na sociedade, no Direito Constitucional, no Direito Administrativo, na Ciência da Administração e, conseqüentemente, na Administração Pública brasileira. Em razão disso, a reestruturação administrativa da Casa faz-se necessária, a fim de adaptá-la à atualidade. Se agora não é possível uma completa reestruturação, ao menos parte dela se toma imperiosa. (BRASIL, 2003, p. 10).

Essas notórias modificações anteriormente referidas, principalmente no que se refere à administração pública podem ser identificadas com as ações que, a partir principalmente do PDRAE (BRASIL, 1995), difundiram o modelo gerencial, que já preconizava como prioritária a adoção de uma nova política de recursos humanos, que deveria passar pela profissionalização e valorização do servidor público, a fim de se atender com qualidade aos novos papéis do Estado.

A ideia de valorização do servidor pressupõe, ainda segundo o PDRAE:

(1) criar condições psicossociais necessárias ao fortalecimento do espírito empreendedor do serviço público, conjugada ao comportamento ético e ao desempenho eficiente; (2) reforçar o sentido de missão e o comprometimento do servidor público para com a prestação de serviços de melhor qualidade para o cidadão, e (3) obter maior satisfação do servidor público com o seu trabalho e com sua qualidade de vida. (BRASIL, 1995, 64).

A Diretoria de Recursos Humanos da Câmara dos Deputados tem, desde a sua criação, promovido ações que guardam consonância com os objetivos acima transcritos. A estruturação da diretoria abrange as áreas de saúde, gestão de pessoal e treinamento, que desenvolvem programas voltados para a valorização do servidor.

Em 2006, a Diretoria de Recursos Humanos (DRH) foi introdutora do planejamento estratégico na Câmara dos Deputados, ocasião em que desenvolveu o seu planejamento estratégico setorial, utilizando a metodologia BSC. No final daquele ano, era lançado o Plano de Gestão Estratégica da Área de Recursos Humanos, no qual se apresentou o respectivo Mapa Estratégico Setorial, sendo depois seguida por outros setores da Casa (GUIMARÃES *et al*, 2012).

3.2 A adoção do planejamento estratégico

Segundo Bergue (2011, p. 423), “a estratégia, como elemento teórico no campo das ciências sociais, desenvolveu-se a partir de meados do século XX, especialmente no período do pós-Segunda Guerra Mundial, sob forte influência das Ciências Econômicas”.

O termo ‘estratégia’ provém do grego *strategia* – a arte do general, tendo sido empregada pela primeira vez na língua inglesa em 1688 (WHIPP *apud* BERGUE, 2011).

O processo de Planejamento Estratégico, iniciado de forma incipiente em 2004, ainda sem a utilização dessa terminologia (o que somente ocorreria formalmente em 2006), estabeleceu como missão da área de apoio técnico administrativo e legislativo “dar suporte à atividade parlamentar, com qualidade e ética, contribuindo para o seu contínuo fortalecimento, aperfeiçoamento e transparência”. Como desdobramento, foram estabelecidos os objetivos, as medidas e os recursos necessários para cumprir essa missão.

Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010) relacionam dez escolas de planejamento estratégico conforme a visão que adotam acerca do processo de formulação de estratégia:

Quadro 1: Escolas de formulação de estratégia

ESCOLA	VISÃO DO PROCESSO DE ESTRATÉGIA
Escola do Design	Formulação de estratégia como um processo de <i>concepção</i> .
Escola do Planejamento	Formulação de estratégia como um processo <i>formal</i> .
Escola do Posicionamento	Formulação de estratégia como um processo <i>analítico</i>
Escola Empreendedora	Formulação de estratégia como um processo <i>visionário</i>
Escola Cognitiva	Formulação de estratégia como um processo <i>mental</i>
Escola de Aprendizado	Formulação de estratégia como um processo <i>emergente</i>
Escola do Poder	Formulação de estratégia como um processo de <i>negociação</i> .
Escola Cultural	Formulação de estratégia como um processo <i>coletivo</i>
Escola Ambiental	Formulação de estratégia como um processo <i>reativo</i>
Escola da Configuração	Formulação de estratégia como um processo de <i>transformação</i>

Fonte: Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010). (itálicos reproduzidos do original).

Segundo Guimarães *et alli* (2012), o planejamento estratégico na Câmara dos Deputado seguiu um movimento *middle-up-down*:

Em 2006 a Diretoria de Recursos Humanos (DRH) desenvolveu seu planejamento estratégico setorial, utilizando a metodologia BSC18. Em dezembro do mesmo ano, foi lançado o Plano de Gestão Estratégica da Área de Recursos Humanos, no qual se apresentou o respectivo Mapa Estratégico Setorial. Posteriormente, outros setores o fizeram (setembro de 2007 – Secretaria de Comunicação Social; dezembro de 2007 – Secretaria de Controle Interno; outubro de 2008 – Diretoria Legislativa; dezembro de 2008 – Diretoria Administrativa). Esse fato levou Botelho e Melo (2009) a considerarem o processo de gestão estratégica da Câmara como *middle-up-down* ou “estratégia corporativa deduzida”. (GUIMARÃES *et al*, 2012, p. 29)

O modelo de gestão *middle-up-down* considera que a gerência intermediária de uma organização é o centro principal da produção de conhecimento mediante um movimento de espiral para cima e para baixo, na estrutura organizacional, que posiciona os gestores intermediários no cruzamento dos fluxos verticais e horizontais de informações (NONAKA; TAKEUCHI, 1997).

O Mapa Estratégico Corporativo da Câmara dos Deputados (Figura 5) foi lançado em abril de 2009.

Percebe-se a explícita adoção do modelo gerencial em ações referentes aos processos internos, tais como: “subsidiar a tomada de decisões por meio de informações e análises tempestivas”, “aprimorar a gestão e a disseminação da informação e do conhecimento”, “aprimorar continuamente os instrumentos da gestão estratégica”, “modernizar a gestão de processos de trabalho”.

O Plano Diretor para a Reforma do Aparelho do Estado, ao se referir ao núcleo estratégico – do qual faz parte o Poder Legislativo – apresenta como um dos objetivos “aumentar a efetividade do núcleo estratégico, de forma que os objetivos democraticamente acordados sejam adequada e efetivamente alcançados” (BRASIL, 1995, p. 45). Para isso, propõe modernizar a administração burocrática, que, conforme já ficou registrado acima, ainda é justificável no núcleo estratégico.

Embora não se possa afirmar que a adoção do planejamento estratégico na Câmara dos Deputados tenha sido explicitamente inspirada pelo movimento de implantação do modelo gerencial no Poder Executivo, o mapa estratégico corporativo (Figura 4) revela que a cultura disseminada pelo Plano Diretor para a Reforma do Aparelho do Estado encontrou solo fértil na administração daquela Casa Legislativa.

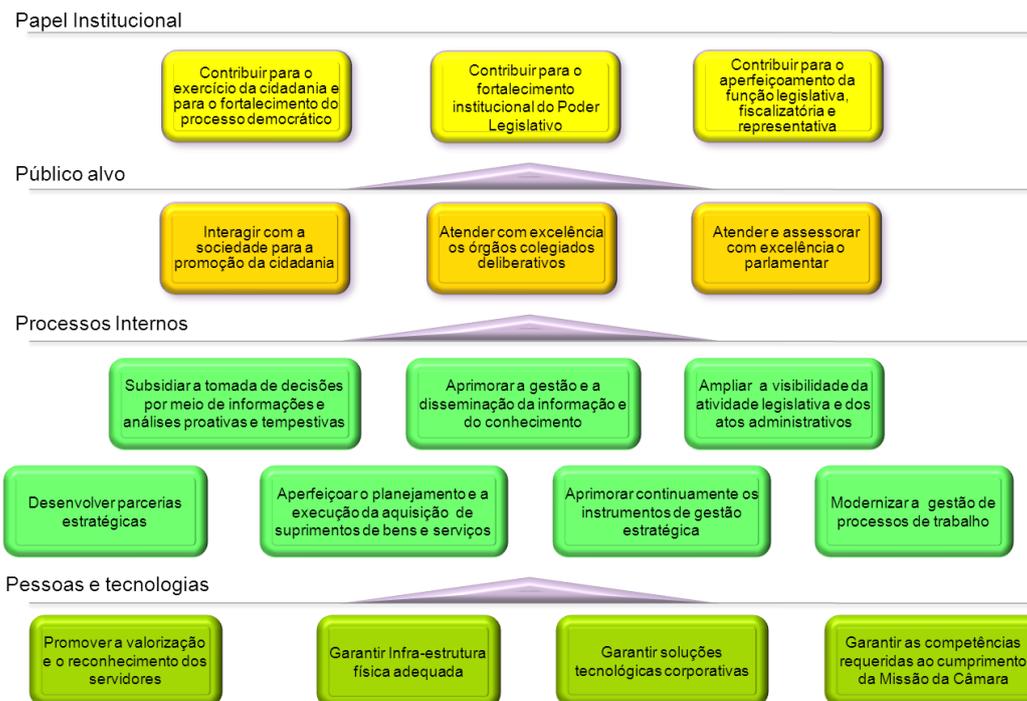


Figura 4: Mapa estratégico corporativo da Câmara dos Deputados.

Fonte: Oliveira (2011).

Até mesmo nas diretrizes estratégicas 2012-2023, referente ao planejamento de longo prazo da Câmara dos Deputados, percebe-se a presença marcante do modelo gerencial. A diretriz 7, que trata da gestão, estabelece:

Linhas de Atuação:

- 7.1 Aprimorar o processo decisório, a gestão de projetos, de processos e de riscos corporativos, e o uso de indicadores de desempenho;
- 7.2 Melhorar a gestão e a disseminação de informações internas;
- 7.3 Assegurar a infraestrutura adequada e continuidade dos serviços;
- 7.4 Promover uma adequada gestão de pessoas, com ênfase na produtividade, meritocracia e qualidade de vida;
- 7.5 Melhorar a eficiência administrativa e a utilização dos recursos;
- 7.6 Instituir serviços comuns ao Parlamento. (BRASIL, 2013)

Essas ações encontram plena correspondência em vários dos conceitos e valores presentes tanto no PDRAE quanto no Gespública, o que parece indicar a mesma concepção de administração gerencial.

5 Conclusão

O processo de reforma do aparelho do Estado deve ser considerado em andamento constante. Essa história ainda não acabou. A administração pública brasileira precisa avançar no sentido de superar cada vez mais o patrimonialismo que, infelizmente ainda é bem presente, inclusive no Poder Legislativo.

As ações de modernização da Câmara dos Deputados analisadas – a criação da Diretoria de Recursos Humanos e a implantação do Planejamento Estratégico – apontam vários possíveis

pontos de contato com as reformas administrativas promovidas pelo Poder Executivo a partir de 1995, sob inspiração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, assim como alguns dos conceitos e valores do Gespública. Embora seja verdade que, sem um estudo mais aprofundado, não se pode afirmar que essas ações sofreram influência direta do Plano, é também verdade que toda mudança ocorre como resposta ao contexto cultural circundante. Os estreitos limites do presente trabalho exploratório não permitiram a coleta de dados mais consistentes com vistas ao aprofundamento do tema.

O quadro 2 mostra a convergência de conceitos e valores entre os mais recentes programas de reforma administrativo do Poder Executivo e algumas das diretrizes estratégicas da Câmara dos Deputados.

Quadro 2 – Convergência conceitual entre o PDRAE, o Gespública e as Diretrizes Estratégicas da Câmara dos Deputados

PDRAE E GESPÚBLICA	DIRETRIZES ESTRATÉGICAS 2012-2023 – CÂMARA DOS DEPUTADOS
<ul style="list-style-type: none"> • Aumento da governança • Modernização da Administração Burocrática • Capacitação permanente • Profissionalização do serviço público • Pensamento Sistêmico • Aprendizado Organizacional • Cultura da inovação • Valorização do servidor • Visão de futuro • Foco na cidadania e na sociedade 	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolver e aperfeiçoar programas institucionais de educação política para os públicos interno e externo; • Aperfeiçoar práticas de cidadania no âmbito interno. • Aprimorar o processo decisório, a gestão de projetos, de processos e de riscos corporativos, e o uso de indicadores de desempenho; • Melhorar a gestão e a disseminação de informações internas; • Promover uma adequada gestão de pessoas, com ênfase na produtividade, meritocracia e qualidade de vida; • Melhorar a eficiência administrativa e a utilização dos recursos.

Fonte: Elaboração própria

Nesse sentido, percebe-se que o modelo gerencial adotado pela Câmara dos Deputados, sob ponto de vista conceitual, está em consonância com os pressupostos dos principais movimentos de modernização da gestão pública.

Há um vasto campo de estudo ainda não desbravado no que se refere à gestão administrativa no Poder Legislativo. Uma possível proposta de pesquisa – transcendendo os objetivos restritos deste artigo - seria investigar com mais profundidade (mediante possível análise documental e entrevistas com atores-chaves dos processos de modernização) se tais convergências são realmente fruto da adoção consciente dos elementos do movimento de reforma do Estado, por meio da influência direta do Poder Executivo, ainda que retardada no tempo, ou se o próprio contexto do Poder Legislativo levou os seus gestores a trilharem o mesmo caminho em direção ao modelo gerencial de forma independente, em um autêntico voo solo.

Referências

ABRÚCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **RAP. Revista Brasileira de Administração Pública**, 2007. v. 1, p. 77-87.

ANDREWS, Cristina W. Da década perdida à reforma gerencial: 1980-1998. In: _____; BARIANI, Edison (org). **Administração pública no Brasil: breve história política**. São Paulo: Unifesp, 2010. p. 85-118.

BARIANI, Edison. Dasp: entre a norma e o fato. In: ANDREWS, Cristina W.; _____ (org). **Administração pública no Brasil: breve história política**. São Paulo: Unifesp, 2010. p. 38-62.

BENINI, Édi Augusto; BENINI, Élcio Gustavo; NOVAES, Henrique Tahan. Os grilhões da gestão pública: o processo decisório e as formas contemporâneas de dominação patrimonialista. **Cadernos Gestão Social**, jan./jun. 2012, v. 3, n. 1, p. 85-100. Disponível em: <<http://www.periodicos.adm.ufba.br/index.php/cgs/issue/view/8/showToc>>. Acesso em: 21 maio 2013.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Modelos de gestão em organizações públicas: teorias e tecnologias para análise e transformação organizacional**. Caxias do Sul: Educs, 2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – Gespública. **Documento de referência 2008/2009**. Brasília: MPOG, 2009.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – Gespública. **Instrumento para avaliação da gestão pública – ciclo 2010**. Brasília: MPOG, 2010.

BRASIL. Poder Executivo. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. Brasília, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 11 maio 2013.

BRASIL. Poder Executivo. **Lei n. 284, de 28 de outubro de 1936**. Diário Oficial da União. Seção 1, Suplemento, 30 out. 1936. p. 1.

BRASIL. Poder Executivo. Presidência da República. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (10 de novembro de 1937)**. Rio de Janeiro, 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm>. Acesso em: 21 maio 2013.

BRASIL. Poder Executivo. Presidência da República. **Decreto-Lei n. 579, de 30 de julho de 1938**. Diário Oficial da União, Seção 1, 30 jul. 1938, p. 15168. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-579-30-julho-1938-350919-publicacaooriginal-126972-pe.html>>. Acesso em: 17 maio 2013.

BRASIL. Poder Executivo. Presidência da República. **Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Diário Oficial da União, 27 fev. 1967, retificado em 17 set, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De10200compilado.htm>. Acesso em: 4 jun. 2013.

BRASIL. Poder Executivo. Presidência da República. **Decreto n. 5.378, de 23 de fevereiro de 2005**. Diário Oficial da União, 24 fev. 2005. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil>>

_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5378.htm>. Acesso em: 21 maio 2013.

BRASIL. Poder Legislativo. Câmara dos Deputados. **Gestão estratégica na Câmara dos Deputados**. Diretriz 7 – Gestão. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/a-camara/gestao-na-camara-dos-deputados/diretrizes-estrategicas-2012-2023/diretriz-7-gestao>>. Disponível em: 22 maio 2013.

BRASIL. Poder Legislativo. Câmara dos Deputados. Resolução n. 20, de 30 de novembro de 1971. **Diário do Congresso Nacional**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 1 dez. 1971. Seção 1, p. 1-39.

BRASIL. Poder Legislativo. Câmara dos Deputados. Ato da Mesa n. 27, de 20 de agosto de 2003. **Diário da Câmara dos Deputados** - Suplemento – 21 ago.2003. p. 9-11.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. In: PETRUCCI, Vera; SCHWARZ, Letícia (org). **Administração pública gerencial: a reforma de 1995 – ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI**. Brasília: UnB: ENAP, 1999. p. 17-62.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. O Patrimonialismo em Faoro e Weber e a Sociologia Brasileira. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, 2003. p. 153-193, v. 46, n. 1.

CARVALHO, José Murilo de. Fundamentos da política e da sociedade brasileiras. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (org) **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Unesp, 2007. p. 19-31.

COSTA, Frederico Lustosa da. **História das reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações**. Revista do Serviço Público, v. 59, n. 3, jul./set. 2008. Disponível em: < http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3176>. Acesso em: 19 maio 2013.

FAUSTO, Boris. **História concisa do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2009.

GUIMARÃES, André Sathler *et al.* Gestão estratégica no Poder Legislativo: o caso da Câmara dos Deputados. **Revista do Serviço Público**. Brasília, jan./mar. 2012. 63, p. 25-42.

LIRA NETO, João de. **Getúlio: dos anos de formação à conquista do poder (1882-1930)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. **Safari de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

NONAKA, Ikujiro; TAKEUCHI, Hirotaka. **Criação de conhecimento na empresa: como as empresas japonesas geram a dinâmica da inovação**. 2 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

OLIVEIRA, José Evandro do Nascimento. **O processo de implantação da gestão estratégica na câmara dos deputados: lições aprendidas pela diretoria de recursos humanos**. Monografia, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (Cefor), 2011. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/7084>>. Acesso: 20 maio 2013.

PAES DE PAULA, Ana Paula. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

SILVA, Leonardo Barbosa e. A reforma administrativa de 1967. In: ANDREWS, Cristina W.;

BARIANI, Edison (org). **Administração pública no Brasil**: breve história política. São Paulo: Unifesp, 2010. p. 63-84.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

WAHRLICH, Beatriz M. de Sousa. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. **Rev. Adm. Pública**. Rio de Janeiro, abr./jun. 1974. Disponível em: <http://ebape.fgv.br/sites/ebape.fgv.br/files/rap5_0.pdf>. Acesso em 13 Mar. 2013.

WAHRLICH, Beatriz M. de Sousa. **Reforma administrativa na era Vargas**. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. 4. ed. Brasília: UnB, 2012.

Artigo recebido em: 02/10/2014

Artigo aceito para publicação em: 01/12/2014



COMPARATIVE PUBLIC ADMINISTRATION AND THEIR SOCIAL IMPACTS

Robson Luiz Fialho Coutinho*

Resumo: O objetivo deste artigo é apresentar os modelos de administração pública patrimonial, burocrático, gerencial e societal, bem como os impactos sociais da adoção de cada um desses modelos. Também são apresentadas as várias reformas pelas quais passou a administração pública brasileira. Utilizando-se de uma abordagem descritivo-comparada, o estudo leva à conclusão que as sociedades possuem prioridades diferentes ao longo do tempo e os Estados precisam se reestruturar para atender adequadamente às necessidades que se apresentam a cada momento.

Palavras-chaves: Administração Pública; Patrimonialismo; Burocracia; Gerencialismo; Administração Pública Societal.

Abstract: The purpose of this paper is to present models of patrimonialism, bureaucratic, managerial and societal public administration as well as the social impact of adoption of each of these models. Also featured are various reforms undergone by the Brazilian government. Using a descriptive-comparative approach, the study leads to the conclusion that societies have different priorities over time and states need to restructure to meet adequately the needs that arise every time.

Keywords: Public Administration; Patrimonialism; Bureaucracy; Managerialism; Societal Public Administration.

1 Introdução

As crises econômicas ocorridas na década de 1980 e o questionamento sobre o papel do Estado na sociedade contemporânea têm levado os governos de diversos países a promoverem reformas em maior ou menor intensidade visando ao fortalecimento e à modernização da

* Robson Luiz Fialho Coutinho, Mestre Profissional em Poder Legislativo pelo Centro de Formação da Câmara dos Deputados, Pós-graduado em Desenvolvimento Gerencial pela Universidade de Brasília, Pós-graduado em Administração Legislativa pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Graduado em Administração pela Associação de Ensino Unificado do Distrito Federal. É Analista Legislativo da Câmara dos Deputados, integrante do grupo de pesquisa do CEFOR sobre Gestão do conhecimento e da informação, inteligência e aprendizagem organizacional do Legislativo. (robson.coutinho@camara.leg.br)

administração pública, com o objetivo de fornecer serviços públicos com maior qualidade e eficiência.

A reforma administrativa e a implantação de um novo modelo de administração pública parece ser um tema recorrente tanto para os governos quanto para os estudiosos da administração pública. Para Abrúcio (1997), o modelo burocrático, que era hegemônico entre os países desenvolvidos até a década de 1980, passou a ser duramente criticado e condenado, abrindo espaço para a possibilidade de substituição por outro modelo.

Implantar um novo modelo significa substituir um padrão que não funciona mais ou que não responde de forma adequada aos anseios do Estado e da sociedade. Por isso é importante conhecer os modelos existentes, seus aspectos positivos e negativos e os impactos sociais resultantes da adoção de cada um deles.

Os modelos conhecidos na administração pública são o patrimonial, o burocrático, o gerencial (BRESSER-PEREIRA, 1997) e um modelo ainda em construção, o societal (PAES DE PAULA, 2005). Cada um desses modelos possui características distintas dos demais, porém eles se desenvolvem e criam formas próprias ao serem implantados em determinado Estado, configurações essas que passam pelos filtros das diferenças históricas, culturais, sociais e políticas de cada nação.

O artigo inicia com os tipos de dominação (WEBER, 1999), que são a base para o desenvolvimento e consolidação de cada um dos modelos. Em seguida, são apresentadas as principais características dos modelos de administração e seus impactos sociais, com ênfase para o caso brasileiro. No caso do modelo gerencial, são apresentadas as experiências da Inglaterra e dos Estados Unidos da América. Por fim, são apresentados os impactos sociais resultantes da implantação de cada um dos modelos.

2 Poder e Dominação

De acordo com Weber (1999), poder é a capacidade de uma pessoa, ou grupo de pessoas, impor sua vontade em uma ação social, mesmo encontrando oposição de outros. Já a dominação é a probabilidade de se encontrar obediência a uma determinada ordem, dentro de um grupo de pessoas.

Em cada sociedade existe uma estrutura de dominação que serve para a legitimação do poder e para moldar a estrutura dessa sociedade. Essas estruturas de dominação podem ser agrupadas em três tipos “puros”, que se misturam e resultam nas diversas formas existentes na história. Os três tipos de dominação são: a tradicional, a carismática e a burocrática (WEBER, 1999).

A estrutura de dominação existe desde os agrupamentos humanos mais primitivos até as sociedades contemporâneas complexas e pode ser legitimada pela tradição, pela crença ou pela

razão. Nada impede também que a dominação seja incorporada e legitimada pela combinação desses três fatores (WEBER, 1999).

Na sociedade tradicional, representada pelas tribos, clãs, feudos e famílias, a obediência à autoridade é justificada pela tradição e pelos costumes. A dominação patriarcal origina-se na autoridade do chefe da comunidade doméstica e é hereditária. Os dominados obedecem às normas que se fundamentam na tradição, uma vez que o patriarca é o líder natural da vida cotidiana. Os elementos fundamentais da autoridade do patriarca são a piedade à tradição e à pessoa do senhor (WEBER, 1999).

Nesse tipo de dominação, o costume e a tradição são a base da legitimação do poder. Os comandados obedecem porque historicamente sempre foi assim, esta é a ordem estabelecida, a qual todos devem fidelidade e obediência sem questionamentos (WEBER, 1999).

Trata-se de um tipo de dominação conservadora, contrário à mudança social, pois a mudança implica rompimento das tradições, abandono de usos e costumes. É uma dominação sem base racional e, portanto, não existe preocupação com a eficiência (MOTTA, 2004).

Existe um caso especial de dominação patriarcal que é o poder descentralizado por meio da cessão de terras ou utensílios em troca de alguns serviços. Na chamada dominação patrimonial, o senhor oferece proteção contra perigos externos e ajuda em caso de necessidade, tendo como retribuição apoio incondicional de seus dominados (WEBER, 1999).

Na dominação patrimonial, o dominado tem o dever de servir o exército do senhor sempre que necessário, entrega presentes e tributos e não tem a posse definitiva das terras em que trabalha. São exemplos desse tipo de sociedade, o feudalismo da Idade Média, os faraós do Egito, os Incas, os grandes reis orientais e grandes senhores territoriais (WEBER, 1999).

Em termos históricos, nas sociedades primitivas predominou o controle tradicional, enquanto que a dominação patrimonial existiu em larga escala nas sociedades pré-capitalistas complexas (BRESSER-PEREIRA, 1997).

No tipo de dominação conhecida como carismática, o poder do mandante também se baseia na autoridade pessoal. Esta autoridade, por sua vez, não está fundamentada na tradição, mas sim na crença, no carisma, na graça concedida a determinada pessoa, que se manifesta nos heróis, profetas e redentores (WEBER, 1999).

A dominação carismática ocorre a partir da combinação do surgimento de situações extraordinárias e do aparecimento de um líder com características especiais, incomuns, que passa a exigir obediência aos seus seguidores para o cumprimento de uma missão (WEBER, 1999).

O líder carismático é portador de dons físicos e espirituais únicos, não acessíveis a todos, e exige obediência e adesão em virtude de sua missão. A autoridade do líder não deriva de ordens e estatutos, tampouco de costumes tradicionais ou promessas de fidelidade feudais. O

portador do carisma apresenta provas de seus poderes por meio de milagres, se pretende ser um profeta, ou de atos heroicos, se pretende ser um líder guerreiro (WEBER, 1999).

Na sociedade carismática, típica de nações em evolução, grupos religiosos e grupos revolucionários, a autoridade é justificada e mantida pelo carisma do líder, o que explica as características místicas, arbitrárias e personalísticas desse tipo de dominação (WEBER, 1999).

A dominação carismática é um poder instável, sem base racional e, por isso, adquire facilmente características revolucionárias. É uma dominação pessoal, intransferível, que não pode ser delegada nem concedida a um terceiro. É arbitrária, porque não é regulamentada por leis, estatutos ou tradições (MOTTA, 2004).

Diferentemente da dominação tradicional, em que há uma previsão de continuidade, de passagem do poder para o próximo patriarca, príncipe ou rei, na sociedade carismática há uma constante instabilidade, pois a capacidade do líder é questionada sempre que surgem novos obstáculos a serem superados e, o que é pior, o carisma do líder não é transmitido de forma automática para o seu sucessor (WEBER, 1999).

O terceiro tipo puro é a chamada dominação burocrática. Nesse tipo de dominação, o poder de mando é legitimado por um sistema de regras racionais e impessoais, pactuadas ou impostas, nas quais o comandado obedece às regras e não à pessoa (WEBER, 1999).

Nas sociedades modernas o tipo de sistema social dominante é a organização burocrática, que é uma estratégia de administração, uma forma de poder e de dominação (MOTTA, 2004).

Na sociedade burocrática existe uma hierarquia de cargos com clara definição de atribuições, separação entre as atividades oficiais e as atividades privadas, bem como separação dos respectivos recursos monetários (WEBER, 1999).

Os três tipos de dominação não se encontram em uma linha evolutiva no tempo, pelo contrário, eles aparecem combinados de diferentes formas e em maior ou menor grau. Mesmo em sociedades modernas tidas como burocráticas, muitos líderes eleitos por sistemas baseados em critérios racionais e legais optam por submeter seus liderados a critérios pessoais de comando, visando à satisfação de suas necessidades pessoais e não as da coletividade. Outras vezes o carisma é utilizado para que o líder possa realizar mudanças estruturais que não seriam aprovadas caso fossem usados somente argumentos de ordem racional ou legal.

3 Administração pública patrimonial

A sociedade tradicional do tipo patrimonialista dá origem à administração patrimonial ou modelo patrimonialista de administração (WEBER, 1999).

Para Weber (1999), no patrimonialismo não existe uma distinção entre a esfera privada e a oficial, tal qual na burocracia. A administração é tratada como assunto pessoal do senhor e o exercício do poder político é parte integrante de seu patrimônio pessoal.

De acordo com Costin (2010), na administração patrimonialista o patrimônio do rei se confundia com o patrimônio público, já que o Estado era considerado propriedade do rei.

Nesse tipo de administração, os funcionários devem satisfação total ao rei, príncipe ou senhor. A finalidade que se busca é a satisfação dos interesses do soberano e não o interesse público ou o bem comum. Por isso encontramos esse modelo com mais frequência nos Estados absolutistas e com o passar do tempo ele foi dando lugar a um modelo mais racional, em que o aparato administrativo volta-se para os interesses do Estado e não para os interesses do soberano. Weber (1999, p. 240), destaca que “a maioria de todos os grandes impérios continentais apresentou, até o início da Época Moderna e ainda dentro desta época, um caráter fortemente patrimonial”.

Nesse modelo, a ocupação dos cargos públicos ocorre por decisão do senhor, utilizando critérios de parentesco, amizade e troca de favores. Os nomeados são pessoas de confiança, que podem ou não possuir a qualificação necessária para o exercício da função pública. E por estarem a serviço do soberano, os funcionários não se preocupam em prestar bons serviços à população.

Para o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE, o patrimonialismo é uma excrescência inaceitável:

No patrimonialismo, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem status de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas. A *res publica* não é diferenciada das *res principis*. Em consequência, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração. No momento em que o capitalismo e a democracia se tornam dominantes, o mercado e a sociedade civil passam a se distinguir do Estado. Neste novo momento histórico, a administração patrimonialista torna-se uma excrescência inaceitável (BRASIL, 1995, p. 15).

O patrimonialismo, um sistema político-administrativo centrado na indefinição entre o que é público e o que é privado, veio para o Brasil com os portugueses (COSTIN, 2010). A ocupação de cargos na administração pública, feita em troca de amizade ou lealdade política, era uma prática bastante perniciososa para os valores de um Estado em crescimento e em consolidação de sua cultura.

Na tumultuada transferência da família real portuguesa para o Brasil em 1808, não havia edificações suficientes para acolher os nobres exilados e as repartições públicas do Reino. A solução foi desalojar os poucos ricos comerciantes e fidalgos cariocas de então de suas casas e palacetes, o que “acentuou a tendência patrimonialista de reunir no mesmo edifício o domicílio e o local de trabalho” (COSTA, 2008, p. 836).

Torres (2004) analisa que o modelo patrimonialista predomina de maneira absoluta na administração pública brasileira desde o descobrimento até a Revolução de 1930. Neste período, durante o Governo de Getúlio Vargas, ocorre uma reforma administrativa na tentativa de

superação do patrimonialismo e de introdução da administração burocrática no País, com o objetivo de tornar a administração mais eficiente e racional.

Da Descoberta até a Revolução de 1930, o Estado brasileiro pode ser descrito como uma grande instituição garantidora de privilégios sociais e econômicos para uma elite rural e aristocrática. Entre os principais privilégios podem-se destacar: sinecuras, prebendas, políticas públicas vantajosas, empréstimos favoráveis, clientelismo e patronagem (TORRES, 2004).

Com a evolução das atribuições e da complexidade dos Estados modernos, o patrimonialismo mostrou-se um modelo incompatível e foi substituído pelo modelo burocrático. Isso não significa, porém, que o modelo patrimonialista deixou de existir completamente. Ele deixa de ser um modelo predominante dos Estados modernos, mas continua a fazer parte das práticas de países não democráticos e/ou subdesenvolvidos.

3.1 Impactos sociais

O impacto social desse tipo de administração é a manutenção de um aparato estatal em que não há preocupação com custos, eficiência ou com a prestação de serviços para a população. O Estado existe para atender o soberano e uma elite de privilegiados que obtém seu poder e renda a partir do patrimônio do próprio Estado.

O patrimonialismo resulta em uma privatização do aparelho do Estado, que deixa de servir ao interesse coletivo para atender ao interesse de poucos, num amálgama entre o público e o privado (BRESSER-PEREIRA, 1997). Enquanto isso, a população pobre e trabalhadora paga impostos e não recebe em troca os benefícios advindos do desenvolvimento econômico do país.

É praticamente impossível a existência de controle social nesse tipo de administração, uma vez que não existem normas com essa finalidade e o cidadão não tem a quem recorrer para exigir bons serviços. Os excluídos, que são a maior parte da população, praticamente não participam das decisões públicas e recebem poucos serviços do Estado.

4 Administração pública burocrática

A administração pública burocrática apresenta-se como reação ao nepotismo e ao subjetivismo, característicos do patrimonialismo, e ganha importância em função da necessidade de maior previsibilidade e precisão no tratamento das questões organizacionais (ARAGÃO, 1997).

O desenvolvimento industrial e capitalista deu-se no seio de dois dos principais tipos de organização: as empresas e o Estado. Nesse processo, verificou-se que a continuidade do crescimento dependia da capacidade de organização da atividade humana e da estruturação das empresas e do próprio Estado na forma de organizações burocráticas (MOTTA, 2004).

A implantação da administração pública burocrática, em substituição à administração patrimonialista, ocorre no século XIX na Europa, na primeira década do século XX nos Estados Unidos e na década de 1930 no Brasil (BRESSER-PEREIRA, 1997).

No patrimonialismo a fidelidade do ocupante do cargo é uma fidelidade pessoal ao senhor, enquanto que na burocracia a fidelidade do servidor é perante as tarefas que ele precisa executar e que são delimitadas por regras (WEBER, 1999). Essa mudança de enfoque é traduzida por um dos princípios da burocracia, que é a impessoalidade.

De acordo com Costin (2010), a administração burocrática tem como princípios básicos o formalismo, a impessoalidade, a hierarquização e o controle rígido de meios. Esse modelo está associado ao tipo de dominação racional-legal de Max Weber. O Quadro 1 indica os princípios básicos da burocracia.

Quadro 1: Princípios básicos da burocracia

Princípio	Descrição
Formalismo	Atividades, estruturas e procedimentos estão codificados em regras exaustivas para evitar a imprevisibilidade e instituir maior segurança jurídica nas decisões administrativas;
Impessoalidade	Interessa o cargo e a norma, e não a pessoa em sua subjetividade. Por isso, carreiras bem estruturadas em que a evolução do funcionário possa ser prevista em bases objetivas são próprias desta forma de administração;
Hierarquização	A burocracia contém uma cadeia de comando longa e clara, em que as decisões obedecem a uma lógica de hierarquia administrativa, prescrita em regulamentos expressos, com reduzida autonomia do administrador;
Rígido controle de meios	Para se evitar a imprevisibilidade e introduzir ações corretivas a tempo, um constante monitoramento dos meios, especialmente dos procedimentos adotados pelos membros da administração no cotidiano de suas atividades.

Fonte: Costin, 2010, p. 32.

Entre os principais aspectos da moderna burocracia destacam-se: hierarquia de cargos e sistema de carreiras, estrutura impessoal de autoridade, competências dos cargos ordenadas por meio de regras e regulamentos, separação clara entre o público e o privado, ocupação dos cargos baseada na qualificação técnica e especialização, sistema remuneratório fixo e de acordo com a responsabilidade do cargo (WEBER, 1999).

O sistema remuneratório é um grande diferencial entre os modelos patrimonialista e burocrático, pois o funcionário deixa de receber favores e presentes do senhor e passa a ter direito a uma remuneração baseada nas suas atribuições e responsabilidades (WEBER, 1999). A sociedade também ganha com a mudança, pois os agentes do Estado são regularmente remunerados por suas atividades e não necessitam mais cobrar propinas e presentes dos cidadãos para realizar suas obrigações. Para Weber (1999), um dos pressupostos sociais e econômicos da burocracia é o desenvolvimento da economia monetária, uma vez que os funcionários passam a receber uma remuneração em espécie.

O desenvolvimento da burocracia e sua forte expansão ocorrem pelo fato de que a burocracia permite uma ampliação quantitativa e qualitativa das ações do Estado, em razão da

superioridade técnica da burocracia em relação às demais formas de organização (WEBER, 1999).

Para Aragão (1997), o modelo burocrático weberiano procura imprimir à administração pública um caráter profissional, limitando o clientelismo e patrimonialismo, tendo como características principais a centralização, direção do topo para a base, preenchimento dos principais cargos por profissionais de carreira, contratação de pessoal baseada no mérito. Esse modelo, característico dos Estados desenvolvimentistas, busca promover uma nítida separação entre administração e política.

O Brasil passou por três grandes reformas administrativas durante o século XX com o objetivo da modernização do Estado. As reformas ocorrem em ciclos de 30 anos (década de 1930, de 1960 e de 1990), sendo que as duas primeiras foram patrocinadas por regimes autoritários enquanto a última ocorre sob um governo democrático, conforme apresentado na Tabela 1.

A Tabela 1 também destaca o período de mais de 400 anos vividos pelo Brasil sob o modelo patrimonialista antes da reforma que introduziu a administração burocrática.

Tabela 1: Datas históricas e as reformas administrativas no Brasil

Descobrimto	Vinda da Família Real	Independência do Brasil	Administração burocrática	Decreto-lei nº 200/67	Reforma gerencial
1500	1808	1822	1938	1967	1995

Fonte: elaboração própria, a partir de Silva Neto (2003).

De acordo com Costa (2008), a consolidação da burocracia brasileira se deu de forma lenta e superficial nos primeiros cem anos de história do Brasil independente e ocorre de forma acelerada na Revolução de 1930.

O Governo de Getúlio Vargas promoveu uma reforma administrativa na década de 1930 com o objetivo de superação do patrimonialismo e de introdução da administração burocrática no País, para tornar a administração mais eficiente e racional. Desde o início do governo, foram tomadas medidas visando à racionalização de procedimentos, tais como a criação de comissões de padronização e de compras, assim como a reorganização de diversos Ministérios. Também foram criadas diversas empresas estatais para promover o desenvolvimento do País, culminando com a criação em 1938 do Departamento Administrativo do Serviço Público - Dasp, destinado a promover a política de pessoal civil e promover a racionalização de métodos e processos no serviço público (COSTA, 2008).

Segundo Costa (2008), a Revolução de 1930 representou a passagem do Brasil agrário para o Brasil industrial, pois a crise de 1929 obrigou o País a estimular o desenvolvimento industrial local visando à substituição de importações.

A segunda reforma ocorre com a publicação do Decreto-Lei nº 200/1967 (BRASIL, 1967). Para Costa (2008), esse foi o mais sistemático e ambicioso empreendimento para a

reforma da administração federal. Era uma espécie de lei orgânica da administração pública, pois fixou princípios, estabeleceu conceitos e definiu as estruturas da máquina administrativa.

Entre as modificações substanciais estabelecidas pelo decreto figuram a composição da administração direta e indireta, as competências dos ministérios, as ações de controle, administração financeira, planejamento orçamentário, supervisão ministerial e de administração de pessoal, entre outros (BRASIL, 1967).

O Decreto-Lei nº 200/67 foi a primeira experiência de reforma gerencial da administração pública brasileira. Uma tentativa de superação da rigidez burocrática, com ênfase na descentralização em busca de maior eficiência nas atividades econômicas do Estado. Entretanto, ao permitir a contratação de empregados sem concurso público, a reforma perpetua as práticas patrimonialistas e fisiológicas (BRESSER-PEREIRA, 1996).

O decreto-lei teve outras consequências indesejáveis. O núcleo estratégico do Estado foi enfraquecido, pois os militares não se preocuparam com a formação e seleção de administradores públicos de alto nível. Ao invés de concursos públicos, foram feitas contratações diretas de funcionários das empresas estatais para os escalões superiores do serviço público. (BRESSER-PEREIRA, 1996).

De acordo com Costa (2008), a tentativa de modernização do aparelho administrativo feita pelo Decreto-Lei nº 200/67, em função do desejo de incrementar a intervenção do Estado na economia, provocou a multiplicação de entidades da administração indireta em busca de um melhor atendimento às necessidades da sociedade e do próprio Estado.

Na década de 1990 ocorre a terceira grande reforma administrativa brasileira. O governo apresenta em 1995 o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE, com o objetivo de redefinir o papel do Estado e implantar a administração gerencial (COSTA, 2008).

4.1 Impactos sociais

O desenvolvimento do modelo burocrático e a consequente profissionalização da administração pública acompanharam a separação entre a administração pública e a política e a grande expansão das atribuições do Estado (COSTA, 2008).

Esse modelo possibilitou a descentralização administrativa, que se materializou pela criação de órgãos e entidades com atribuições próprias e equipes especializadas. O impacto social resultante foi o maior acesso da população aos serviços públicos, advindos da racionalização dos métodos de trabalho, padronização de processos e igualdade de tratamento.

A oferta de serviços públicos passa a ser maior, o acesso aos serviços é tratado como direito de todos e não mais de uma elite privilegiada, como ocorria no modelo patrimonialista. O Estado passa a contratar pessoas com base na meritocracia e a fornecer serviços padronizados, voltados para o atendimento das necessidades coletivas.

As eleições periódicas, a formalização de regras e procedimentos, o acesso à

informação e a evolução da sociedade têm possibilitado a existência de maior controle social sobre as ações do Estado e mais cobrança por serviços de qualidade.

5 Administração pública gerencial

Durante a primeira metade do século XX, houve um processo gradativo de expansão do aparelho burocrático do Estado. Esse movimento se acentuou após a Segunda Guerra Mundial com o surgimento do chamado Estado de Bem-Estar Social ou *Welfare State* (ARAGÃO, 1997).

De acordo com Abrúcio (1997, p. 6) “o Estado de Bem-Estar Social tinha como objetivo primordial a produção de políticas públicas na área social (educação, saúde, previdência social, habitação etc.) para garantir o suprimento das necessidades básicas da população”.

Porém, no início dos anos 1970, a crise do petróleo pôs fim à era de prosperidade mundial iniciada após a Segunda Grande Guerra. As crescentes dificuldades econômicas obrigaram os países a repensarem o papel do Estado na economia e a reduzirem os gastos públicos na área social (ABRÚCIO, 1997).

De acordo com Rua (1997), as crises econômica e fiscal foram controladas mediante a adoção dessas iniciativas. Porém, a crise de governabilidade fez com que as mudanças se estendessem ao modelo político-administrativo.

A tendência neoliberal que toma conta então das principais economias do planeta enfatiza a necessidade da redução do tamanho do Estado e da alteração de suas estruturas organizacionais. Fortalece-se a ideia de que o modelo burocrático do setor público é ineficiente e passa-se a falar em um novo modelo, denominado pós-burocrático (ARAGÃO, 1997).

O modelo pós-burocrático segue o padrão de gestão do setor privado, mostrando-se o mais adequado também para o serviço público (ABRÚCIO, 1997). O ideário burocrático weberiano é considerado ultrapassado para a realidade econômica e social do mundo contemporâneo. Diversos países passam a introduzir, em maior ou menor escala, padrões gerenciais na administração pública, baseados em padrões da iniciativa privada.

De acordo com Torres (2004), a administração gerencial nasce nas experiências da Inglaterra, com a ascensão de Margareth Thatcher em 1979 e, nos Estados Unidos, com Ronald Reagan, a partir de 1980, com a preocupação fundamental de redução dos custos e o aumento da eficiência da administração pública.

Depois de Inglaterra e Estados Unidos, os padrões gerenciais são introduzidos em outros países do mundo anglo-saxão (Austrália e Nova Zelândia) e posteriormente nos países da Europa continental e no Canadá (ABRÚCIO, 1997). Porém, a implantação do novo modelo não ocorre de forma homogênea, pelo contrário, cada país tem uma experiência própria de reforma do aparelho estatal, de acordo com a sua história e cultura administrativa.

Os neoliberais criticam a burocracia pública porque entendem que essa negligencia o interesse público, privilegiando os interesses particulares de seus membros. Ademais, ela é perdulária com os recursos públicos e não promove o alcance de resultados sociais relevantes, pois a implantação de políticas públicas ocorre da forma mais conveniente para os interesses da própria máquina pública (ARAGÃO, 1997).

Para Osborne (1995), os governos burocráticos que se desenvolveram durante a Era Industrial fizeram grandes realizações, mas com o tempo foram se tornando ineficientes e não acompanharam as mudanças da sociedade moderna. A burocracia hierárquica e centralizada concebida nas décadas de 1930 e 1940 não funciona mais na sociedade do conhecimento dos anos 90. Isso não significa, porém, que as instituições burocráticas devam ser totalmente extintas. Osborne (1995) cita o caso da seguridade social norte-americana, que funciona bem, porque atua em um ambiente estável, realiza tarefas relativamente simples e padronizadas, de modo que a qualidade não é uma questão crítica.

O novo modelo não rompe totalmente com o modelo burocrático. Muitas das características da burocracia são preservadas, tais como: estruturação de carreiras, mecanismos de proteção dos servidores contra perseguições políticas, estruturas de controle interno e externo, procedimentos estruturados para compras e contratação de serviços e elaboração e manutenção de documentos oficiais (COSTIN, 2010).

Torres (2004) também salienta que o modelo gerencial torna a administração pública mais compatível com técnicas inovadoras da administração de empresas. Nesse modelo, o controle é baseado nos resultados e o foco é o cliente/cidadão.

A melhoria da qualidade na prestação dos serviços públicos, tendo como objetivo beneficiar o cidadão, é uma das grandes mudanças promovidas pelo novo modelo.

A administração gerencial (COSTA, 2008, p.863) possui várias denominações que a identificam, sendo que alguns autores mantiveram os nomes originais em inglês: *newpPublic management* – *NPM* (COSTA, 2008, p.867; MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 62; ARAGÃO, 1997, p. 122) e *managerialism* (ABRÚCIO, 1997, p. 7; ARAGÃO, 1997, p. 119), enquanto outros trabalham com termos traduzidos: administração pública gerencial (PAES DE PAULA, 2005, p. 37; BRASIL, 1995, p.15; BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 79), gerencialismo (ARAGÃO, 1997, p. 118), modelo gerencial (ABRÚCIO, 1997, p. 7; ARAGÃO, 1997, p. 119; BRASIL, 1995, p.18), nova administração pública (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 80), nova gestão pública (COSTIN, 2010, p. 33) e pós-burocrático (COSTIN, 2010, p. 31). Para Secchi (2009) existem dois modelos distintos: a administração pública gerencial (APG), iniciada no governo inglês, e o governo empreendedor (GE), iniciado nos Estados Unidos da América.

De acordo com Costa, a designação de administração gerencial é “um infeliz pleonismo nascido de uma tradução inadequada da *new public management*” (COSTA, 2008, p. 867).

Abrúcio (1997) destaca que o modelo gerencial foi se modificando durante as décadas de 1980 e 1990. Dessa evolução, surgiram três principais tendências, que são o modelo gerencial puro, o *consumerism* e o *public service orientation* (PSO).

O modelo gerencial puro tem como eixo principal o conceito de produtividade ou a busca pela eficiência, tendo sido o primeiro a ser implantado na Inglaterra e nos Estados Unidos (ABRÚCIO, 1997).

De acordo com Rua (1997), o modelo gerencial puro foi importado diretamente do setor privado e, por ser totalmente apolítico, mostrou-se inadequado para a administração pública. Esse modelo caracteriza-se por ter uma concepção estritamente econômica baseada na eficiência operacional, avaliação de custos e benefícios, busca pela maior produtividade e completa separação entre política e administração.

A ênfase na eficiência pode ter como resultado direto a diminuição dos custos dos serviços, porém, pode levar a uma indesejada redução da qualidade desses mesmos serviços. Por isso as variáveis econômicas não devem ser os únicos meios para a avaliação dos serviços prestados pela administração pública.

Tanto na administração pública como na administração privada é possível medir a qualidade de um produto ou serviço por meio de instrumentos relacionados à eficiência e eficácia. No entanto, como destaca Abrúcio (1997), na área pública existem valores, tais como equidade e justiça, que não podem ser avaliados pelos conceitos da administração gerencial.

Entre as principais características da administração pública gerencial, Costin (2010, p. 35) destaca:

- sistemas de gestão e controle centrados em resultados e não mais em procedimentos;
- maior autonomia gerencial do administrador público;
- avaliação de resultados como peças-chave para identificar políticas e serviços públicos efetivos;
- estruturas de poder menos centralizadas e hierárquicas, permitindo maior rapidez e economia na prestação de serviços e a participação dos usuários;
- contratualização de resultados a serem alcançados, com explicitação mais clara de aportes para sua realização;
- incentivos ao desempenho superior, inclusive financeiros;
- criação de novas figuras institucionais para realização de serviços que não configuram atividades exclusivas do Estado como PPP (parcerias público-privadas), Organizações Sociais e Oscips (organizações da sociedade civil de interesse público) que podem estabelecer parcerias com o poder público.

5.1 A administração pública gerencial na Inglaterra

O governo conservador inglês de 1979 assumiu a reforma administrativa como uma de suas prioridades e decidiu instituir os princípios do gerencialismo com o objetivo de aumentar a eficiência e a efetividade dos serviços públicos (MACEDO, 1997).

Abrúcio (1997) identifica nas palavras de ordem da primeira-ministra inglesa Margaret Thatcher “*rolling back the state*”, a clara intenção de diminuir o tamanho do Estado devolvendo atividades governamentais para a iniciativa privada por meio de privatizações.

Foram identificadas três fases no processo de reforma administrativa inglês. A primeira fase vai de 1979 a 1982 e caracteriza-se pela tentativa de redução de despesas. Houve demissão de servidores e foram criados grupos de trabalho ministeriais para racionalizar gastos e eliminar desperdícios (MACEDO, 1997).

O programa *financial management initiative* enfatizava a necessidade de delegação e de maior transparência das informações. Para isso foram criados sistemas informatizados nos diversos departamentos do governo (PAES DE PAULA, 2005).

Durante a segunda fase (de 1982 a 1987), o governo passou a enfatizar a eficiência em detrimento da economia de recursos. Foi implantado um sistema de avaliação com metas individuais de desempenho, um sistema de remuneração proporcional ao rendimento individual e iniciou-se um processo de privatização de serviços públicos. Também foram criados sistemas de controle de custos, metas e meios para alcançá-las (MACEDO, 1997).

O programa *Next Steps* tinha por objetivo separar as atividades de planejamento das atividades de execução. Por isso, foram criadas agências executivas e houve uma maciça terceirização de serviços públicos (PAES DE PAULA, 2005).

A saída institucional para a definição de responsabilidades, tanto para as agências como para os funcionários públicos, foi a adoção da administração por objetivos e da avaliação de desempenho. Em primeiro lugar são definidas as metas a serem alcançadas e posteriormente são feitas comparações entre os resultados obtidos e os esperados (ABRÚCIO, 1997).

Na terceira fase (de 1987 a 1990), intensificou-se o uso de mecanismos típicos de mercado e houve maior desconcentração na prestação de serviços, direcionando-os para o consumidor (MACEDO, 1997).

A partir de 1981, teve início o programa *Citizen's Charter*. Trata-se de documentos com informações para o usuário a respeito dos padrões esperados para a execução dos serviços, seus custos, recursos disponíveis e definição de responsabilidades. Além disso, foram feitas consultas sistemáticas aos usuários sobre a qualidade dos serviços. Em 1995 existiam 39 *charters* sobre os principais serviços públicos (MACEDO, 1997).

De acordo com Macedo (1997), as medidas tomadas pelo governo inglês seguiram o caminho do gerencialismo e tiveram como consequência a redução da presença do Estado e uma mudança de paradigma de um Estado provedor para um Estado regulador. Porém, é preciso levar em consideração as especificidades daquele país e o fato de que a reforma deve ser vista como um processo contínuo, com avanços e recuos.

Para Abrúcio (1997), o principal êxito do modelo gerencial puro é a elevação da consciência da burocracia sobre os custos das políticas públicas.

O modelo gerencial puro, apesar de trazer para a discussão a questão dos custos dos serviços e buscar a eficiência operacional, recebeu muitas críticas por não levar em consideração as especificidades do setor público. Por isso, o modelo gerencial passa a se preocupar em atender as demandas dos consumidores. É o chamado *consumerism* (ABRÚCIO, 1997).

Nessa nova fase do gerencialismo, passa-se a adotar uma estrutura de contratação de serviços públicos. Esse modelo pressupõe a existência de concorrência entre os fornecedores dos serviços, de modo que o consumidor pode optar pelo serviço de maior qualidade (ABRÚCIO, 1997).

De acordo com Abrúcio (1997), o *consumerism* também foi criticado, principalmente pelo fato de tratar o usuário do serviço público como um consumidor. Afinal, o modelo de competição pode levar um grande número de consumidores a escolher um mesmo fornecedor, que receberá mais recursos, porém tenderá a perder a qualidade de seus serviços ou produtos em função do crescente aumento da demanda. Por outro lado, o fornecedor com menor qualidade perderá recursos e terá consumidores cada vez mais insatisfeitos.

Outra crítica em relação à contratualização é o fato de que nem sempre os consumidores podem escolher o prestador do serviço, seja por questões de facilidade de acesso, seja porque em alguns casos não há possibilidade de escolha, como no caso dos serviços policiais (ABRÚCIO, 1997).

O *Public Service Orientation* (PSO) surge como alternativa para os problemas enfrentados pelo modelo gerencial puro e pelo *consumerism*. Para Abrúcio (1997), o PSO muda o enfoque do consumidor, que tem referência individual, para o de cidadão, que possui uma referência coletiva de participação relacionada a direitos e deveres. Além disso, o PSO resgata o conceito de esfera pública, vista como um local de participação, aprendizagem e debate público.

O PSO também repensa a questão da competição entre as agências públicas e destaca a possibilidade de cooperação entre os prestadores de serviço, de modo a garantir o princípio da equidade (ABRÚCIO, 1997).

5.2 A Administração pública gerencial nos Estados Unidos

De acordo com Paes de Paula (2005), o movimento gerencialista nos Estados Unidos se manifestou pelo culto à excelência e pela cultura do *management*, que enfatizava a visão do indivíduo como empreendedor, crença em tecnologias gerenciais modernas e culto aos símbolos de excelência estimulados pela indústria de consultores e escritores da administração.

Na implantação do modelo gerencial puro, o governo Reagan não conseguiu reduzir os gastos sociais e com pessoal. Para Abrúcio (1997), um dos entraves para a implantação do modelo gerencial puro nos Estados Unidos foi o fato de, ao contrário do governo britânico, o

governo norte-americano é extremamente descentralizado e o poder local goza de grande autonomia.

A saída para atenuar os problemas financeiros do governo federal foi a diminuição das transferências de recursos para os estados e municípios. Como consequência, os governos locais tiveram que inovar em suas administrações (ABRÚCIO, 1997).

No início da década de 1980, prefeitos e governadores se viram sob forte pressão fiscal e passaram a desenvolver formas alternativas para a prestação de serviços públicos que incluíam parcerias com o setor privado e competição entre os fornecedores de serviços (OSBORNE, 1995).

Na década de 1990 o movimento gerencial ganha força na administração pública com a publicação do livro 'Reinventando o Governo', de Osborne e Gaebler (OSBORNE, 1995). Os autores defendem a falência da organização burocrática e exaltam experiências inovadoras caracterizadas pela competição entre os prestadores de serviços públicos, transferência do controle das atividades públicas para a comunidade, orientação para objetivos e foco nos resultados (PAES DE PAULA, 2005).

Em seu livro, Osborne (1995) apresenta e detalha, em dez capítulos, os princípios fundamentais para um novo modelo de governo. De forma resumida, os princípios são:

- 1) Governo catalisador: que trabalha em conjunto com o setor privado e com o terceiro setor para a implementação das políticas públicas;
- 2) Governo que pertence à comunidade: que se abre para a participação dos cidadãos e transfere o controle das atividades da burocracia para a comunidade;
- 3) Governo competitivo: que promove a competição entre as organizações públicas e também entre as organizações privadas para a prestação de serviços públicos;
- 4) Governo orientado por missões: que orienta-se por objetivos, pela missão, em vez de regras e regulamentos;
- 5) Governo de resultados: que financia resultados e não recursos, que define objetivos e avalia os resultados alcançados;
- 6) Governo orientado ao cliente: que trata os usuários como clientes, que ouve o cidadão e se preocupa em servi-lo e satisfazê-lo;
- 7) Governo empreendedor: que investe para aumentar suas receitas em vez de se concentrar nas despesas;
- 8) Governo preventivo: que planeja e atua preventivamente evitando o surgimento de problemas;
- 9) Governo descentralizado: que descentraliza o poder de decisão e promove o gerenciamento com participação;
- 10) Governo orientado para o mercado: que dá preferência aos mecanismos de mercado em vez de soluções burocráticas (ABRÚCIO, 1997; COSTIN, 2010; SECHI, 2009).

Entre as ideias inovadoras do livro, está a mudança de mentalidade em relação aos sistemas orçamentários tradicionais, pois eles não oferecem incentivos para que os administradores públicos poupem ou ganhem dinheiro. Para Osborne (1995, p. 230), "Se os administradores do orçamento continuarem recebendo suas dotações, a despeito das conquistas

de seus departamentos, muito provavelmente não desperdiçarão tempo tentando empreender estratégias para fazer mais dinheiro”.

Para Abrúcio (1997), o governo catalisador reformula a relação entre cidadãos e governo, que deixa de ser de dependência e passa a ser baseada em parcerias.

O livro deu origem a um movimento denominado “Reinventando o governo”, também conhecido por “governo empreendedor” (SECHI, 2009), que recebeu críticas por não tratar de todos os problemas relativos ao Estado. Para Paes de Paula (2005), os autores tratam da ideia da participação comunitária na execução dos serviços públicos, mas não mencionam a inserção social na formulação das políticas públicas. Abrúcio (1997) destaca que o livro faz uma simples enumeração de casos de sucesso e não apresenta um arcabouço teórico para a implantação das reformas no setor público.

A enumeração de casos de sucesso estimula os administradores públicos a buscarem soluções para seus próprios problemas, pois são casos reais de superação de dificuldades e mudança de paradigma em relação ao papel do governo. Por outro lado, a ausência de análise de casos de insucesso torna difícil a identificação das condições e variáveis que tornam possível a implantação de um novo modelo.

5.3 A implantação do modelo gerencial no Brasil

Em 1995, com a apresentação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE (BRASIL, 1995), a administração pública brasileira passa por outra grande reforma. O novo plano se propunha a implantar a administração pública gerencial em substituição ao modelo burocrático.

O aparelho do Estado é composto por um núcleo estratégico, um corpo de funcionários e uma força militar/policial. Também no aparelho do Estado é possível visualizar quatro setores com diferentes funções e formas de organização: núcleo estratégico, atividades exclusivas, serviços não exclusivos e produção de bens e serviços para o mercado (BRASIL, 1995; BRESSER-PEREIRA, 1996; COSTIN, 2010).

O núcleo estratégico é o setor de decisões estratégicas, de formulação, implantação e fiscalização da execução de políticas públicas. Também compreende a criação de leis e o julgamento de questões legais. Corresponde aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público (BRASIL, 1995).

No setor de atividades exclusivas, são prestados os serviços que só o Estado pode realizar. São os serviços vinculados ao poder de polícia, tais como regulamentação, fiscalização, polícia, cumprimento de normas sanitárias, cobrança de tributos, serviços de trânsito etc. (BRASIL, 1995).

No setor de serviços não exclusivos, o Estado atua, mas não possui o monopólio desses

serviços. As organizações públicas não estatais e as organizações privadas concorrem com o Estado para a execução desses serviços. São serviços relacionados às áreas de cultura, educação, saúde e pesquisa, entre outros, prestados por museus, universidades, escolas, hospitais e que não podem ser transformados em atividades meramente lucrativas (COSTIN, 2010).

Por fim, o setor de produção de bens e serviços para o mercado caracteriza-se pelas atividades econômicas que visam lucro, mas que permanecem no aparelho do Estado por questões estratégicas. São atividades monopolistas por natureza ou áreas em que o setor privado não tem interesse em investir (COSTIN, 2010).

Ainda de acordo com o Plano Diretor (BRASIL, 1995), no núcleo estratégico deve haver um misto de administração burocrática e gerencial, enquanto nos demais setores é recomendável a adoção da administração gerencial.

No núcleo estratégico, prevalece o princípio da efetividade: as decisões devem ser tomadas com correção e devem ser implantadas com segurança. Já nos demais setores, o mais importante é a eficiência, ou seja, há uma grande preocupação com a qualidade e com os custos dos serviços prestados à população (BRASIL, 1995).

Existe também uma distinção importante em relação à forma de propriedade. O Plano considera a existência de três diferentes formas: a propriedade estatal, a propriedade privada e a propriedade pública não estatal, conforme apresentado no Quadro 2.

Quadro 2: Formas de propriedade

Forma de propriedade	Descrição	Setor do Estado
Estatal	Propriedade do Estado	Núcleo estratégico e Atividades exclusivas
Privada	Propriedade dos indivíduos e organizações privadas	Produção de bens e serviços para o mercado
Pública não estatal	Organizações sem fins lucrativos, não são de propriedade de uma pessoa ou grupo e são voltadas para o atendimento do interesse público.	Serviços não exclusivos

Fonte: Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995, p. 43)

O núcleo estratégico, além dos instrumentos tradicionais de formulação de políticas públicas, elaboração de leis e emissão de sentenças judiciais, usará o contrato de gestão a ser formulado com as entidades executoras das políticas públicas (BRESSER-PEREIRA, 1996).

As atividades exclusivas de Estado serão organizadas por meio das agências autônomas, que terão seus objetivos e indicadores de desempenho formulados por meio dos contratos de gestão. Esses contratos também serão formulados com as organizações sociais, para execução dos programas e projetos do setor de atividades não exclusivas (BRESSER-PEREIRA, 1996).

A propriedade pública não estatal pressupõe uma parceria entre o Estado e as organizações sociais para a execução das atividades não exclusivas. As organizações sociais

recebem transferências públicas e terão suas atividades controladas pelo mercado, pela cobrança dos serviços, e também pelo Estado, por meio dos conselhos de administração e pelo acompanhamento dos contratos de gestão (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Por fim, o setor de produção de bens e serviços para o mercado deverá ficar nas mãos do setor privado. Esse princípio, porém, não é absoluto para todas as situações. As situações de monopólios naturais, setores monopolistas e setores estratégicos podem ser mantidos pelo Estado ou devem passar por um criterioso processo de regulação (BRESSER-PEREIRA, 1996).

De acordo com Torres (2004), a reforma iniciada em 1995 colecionou sucessos e fracassos e ainda não está completa. Entre os sucessos, o autor destaca: a Lei 9.649, de 1998 (agências executivas), a Lei 9.637, de 1998 (organizações sociais), a criação de agências reguladoras, o uso intensivo de tecnologia da informação. Os principais problemas e desafios são: a reforma perdeu fôlego com a extinção do MARE, a necessidade de regulamentação de vários artigos da Constituição Federal, o fracasso da implantação de organizações sociais, a ausência de um sistema de avaliação de desempenho e a necessidade de mudança cultural da mentalidade dos servidores públicos.

O modelo gerencial também sofre críticas de diversos autores. Para Paes de Paula (2005), o modelo gerencial não rompe com o neopatrimonialismo, em que os burocratas se apropriam da essência do Estado, e nem com as tendências autoritárias da gestão pública brasileira, pois a administração pública continua a excluir a participação social. Em relação à privatização, a autora destaca que “nem sempre a diminuição dos gastos do governo gerada pela transferência da prestação de serviços públicos pelo setor privado resulta na redução das tarifas e na melhoria da qualidade dos serviços para os cidadãos” (PAES DE PAULA, 2005, p. 68).

Para Bagattolli (2010), as reformas estruturais promoveram um crescimento econômico irrisório e passageiro em toda a América Latina, pioraram os índices de desenvolvimento, provocaram a deterioração do serviço público e o aumento da sua ineficiência.

No sentido oposto, Abrúcio (1997) destaca que o PDRAE é um grande avanço, pois parte da experiência internacional aponta para a necessidade de construção de uma administração pública condizente com as mudanças ocorridas no mundo.

5.4 Impactos sociais

Os impactos sociais resultantes da implantação do modelo gerencial em alguns países foram a preocupação com a oferta de serviços públicos de boa qualidade e a busca por maior eficiência. Os serviços passaram a ser periodicamente avaliados pelos usuários, que também podem obter informações a respeito dos padrões de desempenho esperados e custos de cada serviço.

O controle baseado em resultados, e não mais em processos, possibilitou maior autonomia e flexibilidade para os gerentes, que podem buscar soluções inovadoras e orientadas para os anseios dos cidadãos.

As parcerias, com entidades da iniciativa privada e com organizações não governamentais, destinadas para o desenvolvimento de atividades não exclusivas do Estado propiciou maior concorrência entre os fornecedores de serviços e a busca por qualidade e efetividade. Além disso, o governo passou a se preocupar mais com a transparência e com o controle social exercido pelos cidadãos.

6 Administração societal

De acordo com Paes de Paula (2005), a nova administração pública não reduz os custos governamentais da forma que se esperava e centraliza o poder de decisão no núcleo estratégico do governo. Além disso, o excesso de autonomia e poder discricionário dos burocratas para a tomada de decisão pode gerar conflitos entre os interesses dos gerentes públicos e as metas do governo, além de aumentar os riscos de corrupção.

Por isso, a autora defende a busca por um novo modelo de desenvolvimento baseado na concepção participativa e deliberativa da democracia.

A vertente societal surge na década de 1980 e tem sua origem na tradição mobilizatória brasileira das décadas de 1960 e 1970, que se consolidou com a criação de organizações não governamentais, movimentos populares, movimento sindical, movimentos pastorais e partidos políticos de esquerda. Desses diversos movimentos surge a ideia de implantação de um projeto político que possa ampliar a participação dos atores sociais na definição da agenda política (PAES DE PAULA, 2005).

Portanto, para a vertente societal, a reforma do Estado não é somente uma questão administrativa, mas sim um projeto político voltado para um maior controle social sobre as ações governamentais (PAES DE PAULA, 2005).

Entre os exemplos desse modelo, que envolvem a elaboração de novos formatos institucionais de modo a possibilitar a participação dos cidadãos nas decisões públicas, estão os conselhos gestores de políticas públicas, os fóruns temáticos e o orçamento participativo (PAES DE PAULA, 2005).

Essa vertente enfatiza a necessidade da descentralização do processo decisório, de forma a ampliar o papel dos cidadãos nas decisões públicas. Porém, o modelo ainda não apresenta soluções para as questões relativas ao desenvolvimento.

Paes de Paula (2005) reconhece que as experiências da vertente societal ainda são locais e fragmentadas. São manifestações que geram subsídios para a reflexão, mas precisam ser articuladas para a criação de um projeto global de reforma do Estado.

6.1 Principais características dos modelos administrativos

Cada um dos quatro modelos administrativos apresentados nesse artigo possuem características peculiares relativas a seus princípios e práticas na forma de administrar, que resultam em ações concretas com diferentes impactos para toda a sociedade.

Apesar da complexidade e das diferentes abordagens de cada um dos modelos nos diversos países em que foram implantados, é possível sintetizar as principais características de cada uma das abordagens para que se possa compará-los por meio de algumas variáveis. Nesse sentido, o Quadro 3 apresenta um resumo das principais características dos modelos administrativos apresentando os principais aspectos, forma de ocupação dos cargos públicos e impactos sociais resultantes.

Quadro 3: Resumo dos principais modelos administrativos

Modelos	Patrimonialista	Burocrático	Gerencial	Societal
Principais aspectos	Não há distinção entre o público e o privado; o Estado é considerado propriedade do rei.	Formalismo, divisão do trabalho, impessoalidade, hierarquia, controles rígidos de meios.	Controles baseados nos resultados, empreendedorismo, descentralização, parcerias com empresas e terceiro setor.	Participação do cidadão na formulação de políticas públicas.
Forma de ocupação dos cargos públicos	Troca de favores, nepotismo, amizade, lealdade política.	Meritocracia, sistema de carreiras, qualificação técnica e especialização.	Meritocracia, sistema de carreiras, qualificação técnica, produtividade.	Não abordado.
Impactos sociais	O aparelho do Estado existe para atender o soberano, não há preocupação em prestar bons serviços para a população.	Ampliação da ação do Estado, profissionalismo, prestação de serviços de forma impessoal e padronizada. Governo deve prestar conta sobre seus atos.	Foco no cidadão e na qualidade do serviço público, preocupação com os custos dos serviços e com a transparência.	Maior controle social sobre as ações governamentais.

Fonte: elaboração própria

7 Conclusão

As reformas ocorridas na administração pública em diversos países a partir da década de 1980 não ocorreram por acaso. Elas revelam a necessidade de mudanças no modelo de administração para atender as necessidades dos cidadãos do Estado contemporâneo.

Para mudar, é preciso conhecer as alternativas existentes, seus pontos fortes, pontos fracos e dificuldades enfrentadas por quem já implantou a mudança. Ao analisar os diversos modelos, também é possível avaliar a opção por uma mudança radical, que provoque uma ruptura com as práticas vigentes ou pela adoção de reformas incrementais, que apresentem pequenos avanços cumulativos.

Mesmo não sendo considerados casos de total sucesso, e, em muitos casos, sendo considerados processos incompletos, as reformas colocam na agenda pública a preocupação dos governos em melhorar a qualidade da prestação dos serviços públicos. De acordo com Costa (2008), não se pode avaliar as reformas administrativas em termos absolutos de sucesso ou

insucesso. Excetuando-se as tentativas que não chegaram a produzir efeitos legais, cada uma das reformas introduziu algum elemento novo que veio se agregar às práticas vigentes.

Independentemente do modelo a ser adotado, as reflexões sobre o papel do Estado, suas atribuições e formas de atuação estão obrigando os governos de diversos países a reverem suas estruturas, diretrizes e processos de trabalho em busca de novos caminhos que conduzam à modernização e a uma prestação de serviços públicos com mais qualidade.

Apesar das várias reformas pelas quais o Brasil passou, ainda convivemos em maior ou menor grau com os diversos modelos apresentados nesse artigo. Estamos no século XXI, mas ainda convivemos com o clientelismo, o nepotismo, a impunidade para corruptos, o favorecimento de pessoas e setores, entre outras características típicas do patrimonialismo, que causam enormes prejuízos para a sociedade como um todo, principalmente para os menos favorecidos.

Uma das consequências nefastas desse tipo de administração é o desenvolvimento de uma cultura institucional e social baseada na forte presença do Estado, no tratamento informal de assuntos estatais, em que benefícios pessoais são obtidos por meio de troca de favores, onde os mais favorecidos se apropriam de cargos e funções públicas para obtenção de privilégios e vantagens, enquanto os que se encontram na escala mais embaixo da pirâmide social são tratados como súditos, sem direitos ou benefícios, que passam a se contentar com as poucas benfeitorias e serviços que lhes são oferecidos.

A burocracia existe no Brasil desde a década de 1930, sabemos identificar seus benefícios e falhas, mas ainda não conseguimos nos desvencilhar do excesso de regras e controles, do formalismo, da ineficiência e da má prestação de serviços. As disfunções da burocracia causam um enorme prejuízo, pois causam aumento desnecessário da estrutura estatal, diminuem a capacidade competitiva do País, obrigam pessoas e empresas a gastarem tempo e dinheiro em atividades muitas vezes desnecessárias em vez de se ocuparem de atividades produtivas.

A abordagem societal, surgida na década de 1980, se apresenta como uma alternativa ainda incompleta, voltada para a ampliação da participação dos cidadãos nas decisões políticas por meio de novos arranjos institucionais. Mesmo não sendo um modelo pronto, a sociedade contemporânea tem manifestado interesse crescente por essa nova abordagem da administração pública, tendo em vista os clamores públicos por maior participação dos cidadãos na agenda política e por mais controle social sobre as ações governamentais.

Por fim, a reforma administrativa de 1998, que tinha por objetivo implantar o modelo gerencial no Brasil, promoveu várias alterações constitucionais para tornar a administração pública brasileira mais flexível e eficiente. Muito foi feito, mas diversos dispositivos constitucionais ainda carecem de regulamentação para que possam ter eficácia plena.

Entre a excessiva interferência do governo na sociedade, proposta por alguns modelos, e o Estado mínimo defendido pelos adeptos da administração gerencial, o mais importante talvez seja implantar um método de administração governamental que atenda aos anseios da sociedade, como preconiza Osborne (1995): “Não necessitamos de mais governo ou menos governo: precisamos de melhor governo”.

Para que tenhamos um governo cada vez melhor, necessitamos reconhecer os aspectos negativos e positivos dos diversos modelos administrativos e planejar uma ampla reforma, que venha a ser discutida com os diversos setores da sociedade e implantada com cautela, dadas a sua complexidade e suas consequências tanto para a administração pública como para os cidadãos.

De acordo com Rezende (2002), os reformistas são muito otimistas e não levam em consideração as dificuldades de implementação. As reformas administrativas são mais lentas que as reformas políticas e econômicas, sofrem resistência dos setores-alvo das reformas, são formuladas de maneira padronizada em organizações de grande diversidade e apresentam grande incerteza de sucesso. Outra questão crucial é a implantação de uma reforma administrativa ao mesmo tempo em que o Estado executa medidas de ajuste fiscal, pois enquanto a primeira evoca mais descentralização e maior autonomia, o ajuste pressiona por medidas centralizadoras, que possibilitam maior controle.

O processo de mudança nas democracias modernas precisa ser construído com o apoio de setores estratégicos e com o envolvimento dos cidadãos, maiores beneficiários dos ganhos de eficiência governamental. Trata-se de um problema complexo, capaz de gerar desequilíbrios institucionais e questionamentos de toda ordem, que podem levar ao abandono do projeto.

Diante das dificuldades, cabe aos reformadores entenderem que a reforma administrativa é, na verdade, uma reforma política de cunho administrativo. Em outras palavras, trata-se de uma reforma estratégica, a ser apresentada como parte de um projeto político de reestruturação do papel do Estado em prol da melhoria da qualidade dos serviços públicos.

Referências

ABRÚCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na administração pública. **Um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. Brasília: ENAP, 1997. Cadernos ENAP n. 10.

ARAGÃO, C. V. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP, set./dez. 1997. ano 48, n. 3, p. 104-132.

BAGATTOLLI, C. **Reforma do Estado**: críticas ao modelo gerencial. 2010. Disponível em: <http://www.cgca.com.br/artigos_det.cfm?id=26>. Acesso em 15 maio 2013.

BRESSER-PEREIRA, L. C.. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP, jan.-abr., 1996. v. 47, n. 1, p. 7-40.

BRESSER PEREIRA, L. C. **A Reforma do estado dos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

BRASIL. Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27, fev. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em 17 nov. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 05, jun. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em 17 nov. 2014.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE. Brasília: Presidência da República, 1995.

COSTIN, C. **Administração Pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

COSTA, F. L. C. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro, set./out. 2008. v. 42, n. 5, p. 829-874.

MACEDO, M. E.; ALVES, A. M. Reforma administrativa: o caso do Reino Unido. **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP, set./dez. 1997. ano 48, n. 3, p. 62-83.

MATIAS-PEREIRA, J. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, jan./fev. 2008. v. 42, n. 1, p. 61-82.

MOTTA, F. C. P; BRESSER-PEREIRA, L. C. **Introdução à organização burocrática**. São Paulo: Thompson Pioneira, 2004.

OSBORNE, D. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. 8. ed. Brasília, MH Comunicação, 1995.

PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

REZENDE, F. C. O dilema do controle e a falha sequencial nas reformas gerenciais. **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP, jul./set. 2002. ano 53, n. 3, p. 50-74.

RUA, M. G. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade. **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP, set./dez. 1997. ano 48, n. 3, 133-152.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, mar./abr. 2009. 43, n. 2, p. 347-369.

SILVA NETO, C. P. **A construção da democracia: síntese histórica dos grandes momentos da Câmara dos Deputados, das assembleias nacionais constituintes e do Congresso Nacional**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003. p. 751.

TORRES, M. D. F. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. p. 224.

WEBER, M. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999. v. 2, p. 586.

Artigo recebido em: 09/10/2014

Artigo aceito para publicação em: 24/11/2014