Camila Andrade Câmara

“O Poder Legislativo Brasileiro, a institucionalização da Câmara dos Deputados, através da educação legislativa – estudo de caso CEFOR”.

Trabalho de conclusão de curso submetido à Universidade Federal de Minas Gerais, desenvolvido como exigência para a conclusão do curso de Gestão Pública, sob orientação da Professora Magna Inácio.

Belo Horizonte
2014

Camila Andrade Câmara

"O Poder Legislativo Brasileiro, a institucionalização da Câmara dos Deputados, através da educação legislativa – estudo de caso CEFOR".

Trabalho de conclusão de curso submetido à Universidade Federal de Minas Gerais, desenvolvido como exigência para a conclusão do curso de Gestão Pública, sob orientação da Professora Doutora Magna Inácio.

Magna Inácio (Orientadora) - UFMG

Marcelo Vieira

Belo Horizonte, 11 de Junho de 2014.

RESUMO

A finalidade do presente trabalho é analisar a institucionalização do Poder Legislativo brasileiro, especialmente a Câmara dos Deputados do Congresso Nacional, com foco no papel da educação legislativa na consolidação desse processo. Para isso, a partir da origem e formação do Legislativo, tanto no mundo quanto no Brasil, e da percepção pública deste Poder desde a Constituição de 1988, será realizada uma análise das alterações causadas nesse perfil com a intervenção de inovações educativas feitas através da educação parlamentar. Portanto, a intenção é confirmar que a criação de um processo educativo de capacitação e de diálogo com a sociedade, por parte do Legislativo, contribuiu para a mudança da opinião pública e para a consolidação da institucionalização da Câmara dos Deputados. Além disso, o trabalho aborda a iniciativa deste Poder para aprofundar cada vez mais a democracia, ampliando a participação da sociedade no processo decisório, com destaque para as suas funções de representatividade e de controle político.

Palavras-chave: Poder Legislativo. Câmara dos Deputados. Institucionalização. Educação legislativa. CEFOR.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráficos: Páginas:

Gráfico 1: Evolução da avaliação do desempenho do Congresso Nacional – Brasil – 1995-2008 (%)..... 19

Gráfico 2: Avaliação de Impactos 39

LISTA DE TABELAS

Tabelas: Páginas:

Tabela 1: A credibilidade dos políticos, grupos e organizações – Brasil – 1987 (%).....18

Tabela 2: Percepção do cumprimento da função dos parlamentares de legislar e fiscalizar o uso do dinheiro público – 1989 (%).....18

LISTA DE SIGLAS

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CEFOR – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento

CPA – Comissão Própria de Avaliação

CR/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

EAD – Educação à distância

ELEGIS - Escola do Legislativo do Distrito Federal

INESP – Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o Desenvolvimento do Estado do Ceará

MEC – Ministério da Educação

PJB – Parlamento Jovem Brasileiro

SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Esducação Superior

SUMÁRIO

CAPÍTULOS: **PÁGINAS:**

1. INTRODUÇÃO 09

2. - SOBRE O LEGISLATIVO.....11

2.1 Origem do Legislativo.....11

2.2 O que é o Legislativo? Como funciona?.....12

2.3 Percepção Pública do Parlamento.....16

3. DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DAS CASAS LEGISLATIVAS.....22

4. EDUCAÇÃO LEGISLATIVA.....27

4.1 A educação no poder legislativo 27

4.2 As Escolas do Legislativo 28

5. CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO - CEFOR.....32

6. CONCLUSÃO 41

REFERÊNCIAS 43

1 - INTRODUÇÃO

O Estado brasileiro, pela sua Constituição de 1988, é considerado um Estado Democrático de Direito. Sendo a forma de governo uma república, o regime político democrático está organizado na forma de um sistema presidencialista e federativo. Sob tal arranjo, foi instituída a tripartição dos poderes entre Executivo, Legislativo e Judiciário, como forma de se permitir um controle entre eles e suprimir o abuso de poder, teoria conhecida como "freios e contra pesos" dos poderes.

O presente trabalho visa realizar um estudo sobre o Legislativo no Brasil, a fim de se demonstrar o processo de institucionalização desse Poder e como a educação legislativa contribuiu nesse processo. Ou seja, o foco será a análise do processo de institucionalização, através da comparação dos modelos dos Estados Unidos e do Brasil e da história do Legislativo da Câmara dos Deputados do Brasil. Aliado a isso, a intenção é demonstrar se a educação legislativa dessa Casa contribui de maneira positiva com o processo de institucionalização.

Para demonstrar o exposto acima, será desenvolvido um breve histórico sobre sua origem, adentrando posteriormente a temática central sobre as funções inerentes ao Legislativo, expondo de forma abrangente as características intrínsecas de cada uma delas, quais sejam: legislativa; de representação; de legitimidade governamental; de fiscalização e controle; de juízo político; e constituinte. Com destaque para as funções de representação e controle político, pois são as atividades que mais dialogam com a sociedade, permitindo uma maior identificação deste Poder para com ela.

Após este levantamento, será analisada a percepção política do Parlamento brasileiro, com o intuito de se verificar como a sociedade enxergava o Legislativo e seus membros. A partir disso, o enfrentamento verificado por parte da Câmara em mudar essa realidade.

Depois disso, uma análise comparada será realizada, através do exemplo dos Estados Unidos da América. Será demonstrado como a institucionalização ocorreu nos Estados Unidos e quais foram às condições enfrentadas. No final, é levantado o processo pelo qual o Brasil passou e as suas semelhanças com o modelo estadunidense.

Durante todo esse processo serão levantadas as características do processo de institucionalização do Poder Legislativo deflagrado no contexto brasileiro. E a todo o momento se tem como base o sistema de informação da Câmara dos Deputados, destacando principalmente o CEFOR – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, e o trabalho realizado através da educação legislativa.

A partir do conceito de educação legislativa proposto nesse trabalho será analisado o papel que ela exerce no processo de institucionalização do Poder Legislativo. Para isso, o histórico das principais escolas do legislativo das Assembleias dos Estados-membros do Brasil é analisado, destacando-se suas principais características.

Por fim, será analisado detalhadamente o CEFOR, a intenção é contar sua origem e exemplificar todo o trabalho realizado por este órgão, especialmente, ao que diz respeito ao processo de educação legislativa realizado por ele, seja o de capacitação dos seus próprios servidores ou os cursos voltados para a sociedade como um todo.

Concomitantemente, será realizada uma análise com o intuito de indicar que a institucionalização da Câmara dos Deputados é cada vez mais sólida devido a esse desenvolvimento de educação praticada no CEFOR e de como isso preza pela ampliação da cidadania.

2 – SOBRE O LEGISLATIVO

A princípio, a fim de que se tenha uma discussão mais profunda sobre o Poder Legislativo é interessante que contextualize, resumidamente, a sua origem e formação. Assim, diante dessa evolução será possível ter conhecimento de como esta instituição ganhou os moldes conhecidos atualmente. Para tanto, também serão abordados suas funções e funcionamento.

2.1 Origem do Legislativo:

Primeiramente, para dar início de todo o processo de origem e formação do Legislativo ou Parlamento é necessário voltar à antiguidade grega e trazer ideias e conceitos que formaram tal pensamento moderno, tais como tripartição de poderes e diferentes funções a serem exercidas pelo poder soberano. Diz-se poder soberano porque, na época em que as primeiras discussões a respeito do tema ocorreram, o conceito de Estado ainda não existia.

Nesse sentido, Aristóteles, em sua obra "Política", 2002, identificou três diferentes funções: elaboração de normas gerais e abstratas, aplicação dessas normas aos casos concretos e de julgamento dessa aplicação, o que corresponde, respectivamente, aos papeis desempenhados, atualmente, pelo Legislativo, pelo Executivo e pelo Judiciário.

Diante do exposto, o grande ganho para esta teoria foi demonstrado por Montesquieu, em "Do Espírito das Leis", de 1979, no qual o entendimento da separação dos poderes foi consolidado, de modo que características específicas foram diretamente relacionadas com as competências diretas e indiretas de cada órgão, assim como as limitações de cada poder. Dessa forma, as funções administrativas, legislativa e judiciária deveriam ser desempenhadas por diferentes órgãos, com o intuito de se controlar o poder e quem o governa. Ou seja, tal separação tinha a intenção de permitir um controle maior de um poder sobre o outro, de maneira que pudessem se contrabalancear entre si. Deste modo, essa divisão não caracteriza uma separação literal do poder, pois o poder é indivisível, mas apenas um

instrumento que permite ao Estado conseguir governar de forma mais organizada e controlada, impedindo a tirania e o abuso.

Com o advento das Constituições e do Estado Moderno, a ideia de tripartição dos poderes, mais conhecida como Sistema de Freios e Contrapesos – ou *Checks and Balances* - foi totalmente incorporada, no sentido de se estabelecer a autonomia e limites de cada poder. Essa teoria consiste na contenção do poder pelo próprio poder, de modo que eles exerçam suas funções, mas que possam ser controlados pelos outros poderes. Pode-se afirmar que os poderes são independentes, contudo mantém uma relação harmônica entre si. O controle, para o Estado, abarca um sentido bastante amplo, mas para esse Sistema o sentido mais utilizado é o da prestação de contas. Para BITTENCOURT:

> O governante e o administrador público justificam sua atuação prestando contas que se devem controlar. É esse conceito de controle amplo que também se conhece pela expressão "accountability", tão freqüente nas discussões políticas sobre a democracia, e que tem sido traduzida em nosso idioma pelo conceito de "obrigação de prestar contas". (BITTENCOURT , 2009, pg. 6)

A expressão Poder Legislativo, neste trabalho, refere-se à função parlamentar do Estado quanto às instituições que a realizam. Essa definição engloba tanto os processos políticos inerentes ao Poder Legislativo quanto suas ações institucionais e organizativas, como a elaboração legislativa e as atividades de representação e fiscalização.

2.2 O que é o Legislativo? Como funciona?

Seguindo a influência do mundo contemporâneo ocidental, o Brasil também incorporou a teoria da separação de poderes, no período republicano. Atualmente, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CR/88 – mantém os três poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário, definindo o escopo das funções desses poderes e as suas competências.

No caso do Legislativo, foi atribuído a ele, como funções principais, legislar e fiscalizar, além de exercer as prerrogativas de administrar e julgar. Contudo, o mais interessante que tange esse Poder, é o fato dele ser a representação da sociedade e exercer o controle político. Estes últimos, atualmente, têm recebido um destaque considerável e é

realmente fundamental que isto ocorra, considerando a existência de um Estado democrático. Além disso, são justamente essas características que corroboram no processo de consolidação da institucionalização do Legislativo.

Como dito anteriormente, o foco deste trabalho é esclarecer sobre a institucionalização do Legislativo e a sua relação com a atividade de educação exercida por ele, seja no sentido de capacitação dos seus servidores ou na disponibilização para a população, que é representada por ele. Logo, somente o funcionamento especificamente do Poder Legislativo e suas características serão detalhados.

No Brasil, a organização do Legislativo é bicameral, composto por duas Casas: a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. Segundo a CR/88, artigos 45° e 46º, a "Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal". E o "Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário". (arts. 45° e 46°, CR/88).

Dessa maneira, pode-se considerar que algumas das atividades que o Legislativo brasileiro exerce, tais como: legislat iva; legitimidade governamental; fiscalização e controle; de juízo político e constituinte. Todas elas ressaltam o papel parlamentar atribuído ao Legislativo e, ao mesmo tempo, da atividade de representação da sociedade e de controle político. Sobre essas cinco atividades citadas acima cabem uma breve explanação.

Assim, a primeira é a atividade constituinte e está diretamente ligada a formulação inicial da Constituição que irá coordenar toda a criação do ordenamento infraconstitucional, como as leis, códigos, por exemplo. Como o Brasil teve sete Constituições – 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988, consideram-se, da mesma forma, sete processos constituintes diferentes. Dessa forma, a atividade legislativa é derivada da constituinte.

A segunda, a atividade legislativa é a mais identificável, por meio do qual o Congresso Nacional elabora as leis que irão compor todo o ordenamento jurídico. Esse processo de elaboração legislativa, para a União, compreende: emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções (Art. 59°, CR/88). Dentro deste contexto, cabe ao Congresso não só formular novas leis, como também modificá-las ou revogá-las, como forma de manter as normas internas de acordo com a evolução histórica do Estado brasileiro. Isto, dentro de um processo inteiramente formal e previsto pela Constituição. Sinteticamente, é interessante destacar as etapas de formulação das leis, como sendo as seguintes: iniciativa, discussão, votação, aprovação, sanção ou veto, promulgação e publicação.

A terceira, a atividade de representação, vem aliada ao sistema democrático, na qual "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição" (Art. 1º, § único, CR/88). Nesse sentido, de acordo com o caráter federativo do Brasil, na esfera da União, os deputados federais são os representantes do povo de cada Estado-membro e os senadores representam os próprios Estados-membros. Já na esfera estadual e municipal, a divisão não é bicameral, sendo os representantes do povo no Legislativo no âmbito estadual os deputados estaduais e no âmbito municipal os vereadores. Desta forma, vale ressaltar que para Estados-membros e Municípios não há representação federativa nas Assembleias ou Câmaras Municipais e que o processo de elaboração legislativa também é diferente nessas esferas.

A quarta é a atividade de legitimidade governamental, que alia-se à soberania popular já citada. Ou seja, são os cidadãos, no momento em que exercem o direito de participação nas eleições, elegendo um representante para atuar no Congresso Nacional, para a defesa de seus interesses e do Estado. Nas palavras de José Afonso da Silva,

> dizer que o governo tem legitimidade é reconhecer que ele recebeu da fonte primária do poder o atributo que lhe possibilita atuar no interesse público. A legitimação é um processo pelo qual se atribui legitimidade a quem não há tinha. Pense-se na legitimação de um filho ilegítimo pelo processo de seu reconhecimento. Assim também alguém adquire legitimidade para o exercício do governo por algum processo de legitimação. Esse processo é, primariamente, o eleitoral. É por via de eleição que se confere o poder de governar. O Poder Legislativo mesmo só será legítimo na medida em que seus membros adquiriram a qualidade de legislador conferida pelos eleitores. (SILVA, 2010, pg. 148).

Para Silva, a quinta atividade seria a de fiscalização e controle realizado pelo Legislativo perante aos outros Poderes e órgãos. Segundo o artigo 71° da Constituição, que dispõe sobre o controle externo, fica a cargo do Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, ao qual compete de maneira geral, a apreciação e fiscalização das contas, julgamento das contas dos administradores, elaboração de pareceres e prestação de informações.

A função de controle das políticas públicas tem extrema importância, sendo uma das atividades exercidas pelo Legislativo de maior valor e diálogo com a sociedade. Nesse sentido, segundo INÁCIO E ANASTASIA:

> A complexidade da ação governamental nas sociedades contemporâneas tem ampliado os graus de incerteza política quanto aos

> resultados das ações de governo e incentivado o desenvolvimento de estruturas especializadas de apoio à produção de políticas públicas.
>
> (...)

Destaca-se ainda que existam outros tipos de controle externo, como o controle jurisdicional da Administração e o controle da Administração pelo *ombudsman*, mas o foco são o do Legislativo e o do Tribunal de Contas, que são os responsáveis pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. O controle feito pelo Congresso Nacional pode ser realizado pelos seguintes meios: pedidos escritos de informação, convocação para comparecimento, fiscalização de atos da Administração direta e indireta, comissões parlamentares de inquérito, aprovações e autorizações de atos do Executivo e sustação de atos normativos do Poder Executivo.

Com efeito, a Constituição delegou ao Congresso a tarefa de desempenhar o controle externo da Administração Pública. Contudo, como é um ente público, o Tribunal de Contas foi incumbido de auxiliá-lo, já que é capaz de prestar apoio técnico. O Tribunal de Contas é uma instituição estatal independente, ou seja, não é subordinado ao Legislativo, nem aos outros dois poderes.

Por último, a sexta atividade é a de juízo político, em outras palavras, é um processo em que se pode verificar a responsabilidade do Governo. Para José Afonso da Silva,

> o juízo político de apuração da responsabilidade do Presidente da República, no presidencialismo, tem natureza diferente do engajamento da responsabilidade do Governo no parlamentarismo, porque se trata de um processo que visa julgar o Presidente nos chamados "crimes de responsabilidade, conforme disposto nos artigos 85 e 86 da Constituição de 1988. No Presidencialismo o próprio Presidente é responsável, ficando sujeito à sanção de perda do cargo por infrações definidas como crimes de responsabilidade, apuradas em processo político-administrativo realizado pelas Casas do Congresso Nacional.
>
> Os "crimes de responsabilidade" distinguem-se em infrações políticas – atentado contra a Constituição, contra a existência da União, contra o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos poderes constitucionais das unidades da Federação, contra o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais, contra a segurança interna do país (art. 85, I-IV) – e crimes funcionais – como atentar contra a probidade na administração, a lei orçamentária e o cumprimento das leis e das decisões judiciais (art. 85, V-VII). (SILVA, 2010, pg. 152).

De um modo geral, pode-se afirmar que a existência e consolidação do Legislativo foram fundamentais para o funcionamento do Estado tal qual é conhecido atualmente, já que toda a estrutura do Poder Legislativo ocupa uma posição central no sistema

decisório democrático. Todos esses mecanismos e atividades supracitadas contribuem para o exercício da democracia e para o controle do poder, além de possíveis infrações dos outros Poderes ou órgãos. Sendo assim, também acabam por criar uma opinião pública a respeito de suas funções e resultados, que serão analisados na perspectiva da Constituição de 1988.

Cada vez mais o que se percebe é uma atuação que tende mais ao proativismo por parte proativa do Legislativo, de modo que para o seu desenvolvimento institucional é feito um planejamento estratégico e democrático capaz de criar novas condições de representação política de maneira sustentável. A fim de se demonstrar todo o esforço do Legislativo brasileiro no sentido de transformação, tanto na qualidade do papel que desempenha, quanto para a avaliação da opinião pública, será realizado um levantamento de como se dava essa compreensão desde quando a CR/88 entrou em vigor, ressaltando as intervenções implementadas para que esse quadro possa sempre melhorar.

2.3 Percepção Pública sobre o Parlamento

Depois da compreensão da origem e funcionamento do Poder Legislativo, é fundamental uma análise da percepção pública do Parlamento para que se possa entender a amplitude de suas ações e como a sociedade, responsável por ter eleito seus membros, avalia toda a estrutura, planejamento e atitudes. Aliado a isso, é interessante que haja uma avaliação das intervenções do Legislativo no sentido de se conscientizar a população sobre as políticas e ações adotadas.

A opinião da população em relação ao trabalho desempenhado pelo Legislativo é parte fundamental para o desenvolvimento deste trabalho, pois, sendo a Casa que representa o povo, a intenção é demonstrar como o serviço de educação e capacitação oferecido pelas Escolas Legislativas é capaz de moldar esse resultado e contribuir para o processo de institucionalização cada vez mais sólido.

Em um primeiro momento será feito um breve resumo histórico dessa percepção, juntamente com a análise de alguns dados que permitirão avaliar como a sociedade enxerga o Poder Legislativo. Então, este diagnóstico será utilizado na apreciação da institucionalização, como forma de se demonstrar como o serviço de educação oferecido pelas Escolas Legislativas é capaz de respaldar duas das funções de mais destaque: a de representação e controle político.

Historicamente, acompanhando a democracia implantada desde a Constituição de 1988, o que se vê é um sentimento de erosão da confiança da população em relação ao Parlamento. Contudo esse resultado é observado em outras democracias, não caracterizando uma peculiaridade nacional. Então, se ainda se acredita na democracia como forma de regime mais adequada, por outro lado, a esfera política está perdendo sua autoridade, seja em relação aos partidos, aos próprios políticos ou na instituição parlamentar. Nesse sentido,

> Entre as razões dessa falta de confiança e descrédito, a percepção da ineficiência das instituições para articular e responder às demandas da sociedade e da presença de motivações meramente individuais para boa parte dos políticos concentra as principais críticas dos cidadãos.
>
> Os estudos mostram que as avaliações negativas do desempenho dos políticos e das instituições representativas são vetores que condicionam a avaliação do desempenho do sistema democrático e se traduzem em uma tendência crescente de insatisfação da opinião pública sobre como a democracia e suas intermediações funcionam. Assim, embora as democracias em geral – consolidadas e em consolidação – atestem um funcionamento estabelecido sobre dinâmicas institucionais relativamente sólidas, o distanciamento dos cidadãos da política e dos assuntos públicos, ou seja, indicadores do desengajamento cívico observado nas pesquisas, traduz os limites do governo representativo (MENEGUELLO, 2012, pg. 13-14).

Diante disso, o que se percebe é um paradoxo, ao mesmo tempo em que o apoio à democracia é crescente e as formas de participação se tornam cada vez mais consolidadas, há uma desvalorização das instituições representativas. Assim, como nos dias de hoje, no início do processo de redemocratização, a percepção do Congresso, dos políticos e dos partidos era negativa. Contudo, a democracia também vista de forma pejorativa, ainda não exalava a confiança dos dias de hoje.

Tal impressão negativa é perceptível a partir a leitura das tabelas feita por Raquel Meneguello:

Tabela 1. A credibilidade dos políticos, grupos e organizações
Brasil – 1987 (%)

	Políticos	Igreja	Televisão	Líderes sindicais	Empresários	Ministros
Fala só a verdade	3,1	44,2	16,4	15,5	7,3	10,0
Fala mais verdades do que mentiras	15,0	31,4	47,1	40,2	24,4	33,8
Fala mais mentiras do que verdades	50,6	11,0	26,9	23,4	37,0	34,6
Fala só mentiras	25,0	3,5	2,8	6,3	18,2	11,0

Pergunta: Nos últimos tempos, muitas pessoas e organizações têm tentado mostrar ao povo brasileiro a situação em que o País realmente se encontra.
Para cada pessoa e/ou organização que eu citar, por favor, diga-me se o(a) Sr(a) acha que ela tem falado:
Fonte: IBO/BR87.FEV-00014.
Extraído de: MENEGUELLO, Rachel. Percepções públicas sobre o Parlamento brasileiro: dados dos últimos 50 anos. Org.: MENEGUELLO, Rachel. O Legislativo brasileiro: funcionamento, composição e opinião pública. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Comunicação Social, 2012. Pg. 27.

Tabela 2. Percepção do cumprimento da função dos parlamentares de legislar e fiscalizar o uso do dinheiro público – 1989 (%)

	Vereadores	Deputados Estaduais	Deputados Federais e Senadores
Cumprem	19,3	15,8	16,9
Não cumprem	57,2	55,8	55,7
Mais ou menos	14,1	15,5	14,2
Não sabe	9,4	12,9	13,2
Total	100,0	100,0	100,0

Pergunta: Os vereadores, deputados e senadores têm como principais funções fazer leis e fiscalizar o uso do dinheiro público. Na sua opinião, os vereadores da sua cidade cumprem essa função? E os deputados da Assembleia do estado? E os deputados e senadores do Congresso Nacional?
Fonte: DAT/BR89.SET-00186.
Extraído de: MENEGUELLO, Rachel. Percepções públicas sobre o Parlamento brasileiro: dados dos últimos 50 anos. Org.: MENEGUELLO, Rachel. O Legislativo brasileiro: funcionamento, composição e opinião públi ca. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Comunicação Social, 2012. Pg. 28.

Comparativamente, na Tabela 1, é possível perceber que o índice de “falar mais mentiras do que verdades” e “fala só mentiras”, para os políticos, é muito mais alto do que para qualquer outra organização. Já na Tabela 2, foi comparado o Poder Legislativo do s três entes do Estado brasileiro, vereadores, deputados estaduais, deputados federais e senadores; e os números da condição “não cumprem” a função, para todos supera os cinquenta por cento. Pode-se perceber que são dados do período imediatamente após a constituinte e marcado por uma instabilidade. Logo abaixo, já em um período que superou a fase instável, o Gráfico 1 é

apresentado trazendo uma análise da evolução da avaliação do Congresso Nacional ao longo dos anos 1995 e 2008, ou seja, um corte temporal mais recente Ao examiná-lo, é possível perceber que a avaliação do desempenho ao longo desse tempo é considerada mais "regular" do que "ótimo/bom" e o índice "ruim/péssimo" é tão expressivo quanto o "regular", contudo, sofre mais variações. Meneguello também acrescenta alguns dados em sua leitura do gráfico:

> Uma análise da evolução das tendências de avaliação do Congresso ao longo de 13 anos, entre 1995 e 2008, mostra que, mesmo com algumas oscilações localizadas nos momentos específicos de início de novas legislaturas, como em 2003 e 2007, as avaliações positivas não ultrapassam 24% em todo esse período. Além disso, essa tendência é acompanhada do forte crescimento das avaliações negativas na conjuntura das denúncias de corrupção envolvendo parlamentares e membros do governo, e que deram origem em 2005 às Comissões Parlamentares de Inquérito do "Bingo" e do "Mensalão". (MENEGUELLO, 2012).

Gráfico 1. Evolução da avaliação do desempenho do Congresso Nacional
Brasil – 1995-2008 (%)

Nota: o complemento dos dados para 100% deve-se às respostas "não sei".
Perguntas: (1998)> "No final do ano termina o mandato dos atuais deputados federais e de parte dos senadores que formam o atual Congresso Nacional. Na sua opinião, os atuais senadores e deputados federais, eleitos em 1994, estão tendo um desempenho..."; (1995, 2000-2008)> "Você diria que os senadores e deputados federais que estão atualmente no Congresso estão tendo um desempenho...".
Fonte: Pesquisas do Instituto Datafolha. Banco de Dados do CESOP/Unicamp.
Extraído de: MENEGUELLO, Rachel. Percepções públicas sobre o Parlamento brasileiro: dados dos últimos 50 anos. Org.: MENEGUELLO, Rachel. O Legislativo brasileiro: funcionamento, composição e opinião pública. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Comunicação Social, 2012. Pg. 32.

Com efeito, desde a redemocratização, a quantidade de informação disponível e a possibilidade de mobilização social contribuem para que o número de insatisfações e protestos seja mais significativo ao longo do tempo. Concomitantemente, os escândalos que envolvem o Congresso Nacional também estão mais frequentes e mesmo com a mudança do perfil socioeconômico da Câmara dos Deputados, os avanços em direção ao aumento da popularidade da representação política caminham de modo inverso em relação à credibilidade das instituições Legislativas. Em resumo, o processo de democratização no Brasil está muito mais associado às eleições e a possibilidade de escolha por parte dos cidadãos do que a qualquer outro elemento político. É possível extrair que as percepções públicas negativas vêm de legados históricos, que interferem diretamente na convivência com os mecanismos democráticos.

Entretanto, com o intuito de se desfazer essa ideia, que foi argumentada por MENEGUELLO, os Legislativos possuem um sistema de capacitação e educação bastante eficaz quando se trata de pesquisas, planejamentos e mapeamentos de dados, dentro desse sistema de informação citado, que são as chamadas Escolas Legislativas, que aparecem como esforço também para desconstruir essa impressão que o Legislativo tem de esvaziamento político. E mais, são essas Escolas que auxiliam no processo de institucionalização das Casas Parlamentares.

Em âmbito nacional, a Câmara dos Deputados afirma que tem a "missão" de "representar o povo brasileiro, elaborar leis e fiscalizar os atos da Administração Pública, com o propósito de promover a democracia e o desenvolvimento nacional com justiça social". Para isso, a Casa conta em sua estrutura com repartições e órgãos que acrescentam ao trabalho parlamentar a dimensão informacional, que dispõe para a sociedade todo o conhecimento produzido, além de pautar as discussões internas, são estas: as consultorias legislativas, o centro de documentação e informação e o centro de formação e aperfeiçoamento.

Exemplificando, segundo informações da Câmara dos Deputados, existe o Centro de Documentação e Informação – CEDI, órgão da Diretoria Legislativa, que é responsável pela coordenação da gestão da informação da Câmara. Suas ações passam pela Arquitetura de Informação, edição dos produtos bibliográficos oficiais, preservação do patrimônio informacional e gestão de relacionamento. Além disso, "coordena, controla e dirige o Serviço de Informação ao Cidadão, bem como as atividades de documentação, informação e pesquisa legislativa, bibliográfica e arquivística". Nele existem dois núcleos: de Gestão estratégica e Orçamentária e de Tecnologia, comunicação e relações institucionais. Já a Consultoria é um órgão de assessoramento Legislativo institucional, que teve inicio em 1971.

Por fim, o CEFOR foi criado sob a coordenação de Recursos Humanos, ficando as atividades relacionadas à educação legislativa, o recrutamento, a seleção e o desenvolvimento de pessoas ficam sob sua responsabilidade.

O que contribui cada vez mais para a percepção da preocupação do Poder Legislativo brasileiro em fortalecer suas capacidades, principalmente as funções de representação, legislação e de controle, que representam toda a força deste Poder perante os amplos poderes do Executivo.

Ao investir nessa capacidade de fortalecimento do seu papel, o Poder Legislativo buscou aperfeiçoar seu caráter representativo e plural, a fim de se fortalecer como instituição. Logo, repensar as formas de identificação com os eleitores; o processo e a produção legislativa; o impacto das consultas públicas; o controle e a fiscalização do Poder Executivo; a transparência e diálogo com a sociedade; tudo isso sempre tendo como base a profissionalização do corpo técnico e a expertise do Legislativo que está sendo usada como forma de se alterar endo e exogenamente a capacidade deste Poder, juntamente com o desenvolvimento de seu potencial institucional.

Portanto, o que se pretende é fazer uma avaliação da intervenção do trabalho desempenhado pelas Casas Legislativas e o resultado obtido na sua própria consolidação. Para isso, será discutida uma breve análise de alguns exemplos, como o caso da Câmara dos Deputados dos Estados Unidos e compará-lo ao modelo brasileiro. E então, como ocorre tal processo de institucionalização.

3 – DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DAS CASAS LEGISLATIVAS

O processo de desenvolvimento institucional das organizações públicas tem grande relevância nas discussões atuais das Ciências Sociais. Tendo como referência o caso estadunidense, será analisado se, e em que medida, a institucionalização da Câmara dos Deputados no Brasil foi influenciada pela educação legislativa. Para POLSBY,

> para um sistema político ser viável, para que ele tenha sucesso em realizar tarefas de alocação de recursos de autoridade, solução de problemas, resolução de conflitos e assim por diante, em benefício de uma população de qualquer tamanho substancial, ele tem que ser institucionalizado. Isto é, organizações especializadas para a atividade política devem ser criadas e mantidas. De outra forma, é provável que o sistema político seja instável, fraco ou incapaz de satisfazer as demandas ou proteger os interesses de seus grupos constituintes. (POLSBY, 2008. Pg. 221).

Para que seja considerada institucionalizada, é necessário que a organização seja bem constituída, com membros identificáveis e suas funções claramente atribuídas, para que funcione de maneira impessoal, possibilitando o compartilhamento de tarefas sem que haja favoritismo, nepotismo e que prevaleçam as preferências individuais. Ainda segundo POLSBY, as câmaras democráticas institucionalizadas são organizações fundadas em regras formais e gerais, consideravelmente autônomas em relação ao meio político, internamente compartimentadas e especializadas. Ou seja, marcadas por um padrão de divisão funcional regular e explícito, cujas partes cumprem funções exclusivas ou quase exclusivas e, em alguma medida, interdependentes. Em outras palavras, a institucionalização é um processo que varia de acordo com a interação da sociedade e da organização. Quanto mais específica for à finalidade de uma organização, mais sólida será sua institucionalização e menos interferência externa ela sofrerá.

Em relação ao desenvolvimento institucional das casas legislativas, podemos observar que em diversos países, a institucionalização assumiu trajetórias particulares, mas com características semelhantes que torna possível fazer comparações entre os casos.

A análise inicia-se através do exemplo da Câmara dos Deputados dos Estados Unidos e sua institucionalização, por ser um dos casos pioneiros de uma instituição política

altamente especializada. A ênfase no caso será principalmente no ponto crucial ao nosso estudo, que segundo POLSBY (2008), é uma das causas importantes para que houvesse uma institucionalização na Câmara estadunidense: o crescimento da complexidade interna.

Ao mesmo tempo, no caso de uma Casa Legislativa, tem-se como objetivo que ela seja livre e democrática, de modo que meios para aumentar e solidificar a representatividade, com toda a diversidade, sejam encontrados, sem deixar de mencionar a inclusão da oposição política no interior do sistema; pode se perceber que todo esse esforço tange a uma preocupação em criar uma identidade com a organização do Legislativo e, mais do que isto, em legitimar toda a ação por parte deste Poder.

Para POLSBY, a Câmara dos Deputados dos Estados Unidos tornou-se uma organização bem delimitada e complexa, o que transformou, ao longo do tempo, as ações particulares em mais universais e as discricionárias em mais automáticas, padronizadas, baseadas em procedimentos rotinizados. Seguindo este raciocínio, outras mudanças também foram realizadas, com a inclusão do sistema de mérito, em detrimento do favoritismo e do nepotismo e a substituição das preferências pessoais pelos códigos impessoais. Em resumo, pode-se dizer que algumas das características práticas do aumento da institucionalização são: a menor mobilidade do quadro de funcionários; a complexidade organizacional, que se estabelece e enrijece; as funções públicas ficam mais articuladas e delimitadas e o quadro de renovação dos deputados foi cada vez menos expressivo.

Neste mesmo rol de características, surgem as comissões, com jurisdições definidas regimentalmente, o que levou à progressiva especialização das atividades e da expertise de seus membros. E, também, surge o fortalecimento da fiscalização do Poder Executivo como decorrência da expertise dos parlamentares em temas referidos à Administração Pública. Essa função já era uma atribuição constitucional, mas que ganha destaque depois dessa fase, porque agora está apoiada em capacidades institucionais. Sendo este o crescimento da autonomia e da importância das comissões, no crescimento das agências vinculadas à liderança partidária e no aumento geral na provisão de diferentes tipos de incentivos e auxílios aos membros, na forma de espaço de escritório, salários, subvenções, oportunidades para profissionalização, apoio de pessoal e estrutura para as comissões.

O processo aconteceu por vários motivos, e é importante analisar a necessidade de organização e aprimoramento dos membros da casa, que ao longo dos anos foi crescendo e agregando novas funções a serem desenvolvidas e novas comissões criadas, o que geraria também gastos cada vez maiores e difíceis de serem geridos.

No início as funções e o uso das comissões eram mais restritos, sendo utilizadas para a consideração de leis, resoluções e outros assuntos legislativos. Com o passar do tempo e do aumento das atividades, as comissões permanentes tomaram corpo e se consolidaram. Elas foram percebidas como os agentes da Câmara:

> A fim de possibilitar à Câmara assumir papel a ela destinado, era melhor que o novo tipo de organização fosse desenvolvido. Assim como os dirigentes máximos dos ministérios eram percebidos como agentes do poder Executivo, as comissões eram consideradas os agentes da Câmara. (POLSBY, 2008, pg. 233).

Segundo POLSBY (2008), o aumento da complexidade da divisão do trabalho apresenta uma oportunidade para deputados individuais especializarem-se e, portanto, aumentarem enormemente sua influência em um estreito espectro de resultados políticos no sistema político mais amplo. O impacto total de um quadro de especialistas operando sobre todo o espectro das políticas públicas é um bem formidável para uma instituição política e, sem dúvida, capacitou a Câmara a manter uma margem de autonomia e influência que é bastante excepcional para uma legislatura do século XX. Para esse mesmo autor, já na parte final de evolução das comissões,

> ...(elas) ganharam uma sólida e institucionalizada independência dos líderes partidários, tanto dentro quanto fora do Congresso. Suas jurisdições estão fixadas em regras; sua composição é largamente determinada e sua liderança totalmente dominada pela operação automática da antiguidade. Seu trabalho é crescentemente técnico e especializado e a forma como se organizam internamente para fazer seu trabalho é inteiramente de seu talante. Atualmente, as comissões desenvolveram uma soberania independente toda própria, sujeita apenas às muito infrequentes reversões e modificações de seus poderes pelos líderes partidários da Câmara apoiados por grandes e insistentes maiorias. (POLSBY, 2008, pg. 234).

Isto posto, durante seu crescimento e consolidação, as comissões passaram de uma situação de concentração de funções e desconfiança, para uma realidade de desconcentração, fundamental para garantir a institucionalização da Casa, concomitantemente, a legitimidade da sociedade para com ela.

Já o caso do Legislativo brasileiro, no contexto pós Constituição de 1988, a realidade era de uma diferença de opiniões no que tangiam a aplicação de uma estrutura institucional para a Administração Pública. De um lado, se defendia a impossibilidade de se

reestruturar o assessoramento para o Legislativo, centralizando essa função em um corpo técnico próprio para isso. Por outro lado, teve-se a ideia de que era necessário um acompanhamento altamente especializado voltado para o atendimento da população, primando pelo bem comum. Ou seja, a especialização de um assessoramento que não fosse regido de acordo com o interesse do Poder, mas sim para o atendimento das necessidades e da qualidade das políticas públicas. Este foi o modelo que ganhou força e segue até os dias de hoje. Para SANTOS E CANELLO, esse conjunto de fatores resultou em um modelo que começa com um caráter pessimista, de descrédito da instituição do Legislativo, para que, aos poucos, essa organização assuma um papel de relevante participação no processo decisório de políticas públicas. Para esses autores, a implementação de uma assessoria mais neutra voltada ao atendimento das necessidades técnicas do Legislativo era de suma importânica. Dessa maneira,

> Neste texto, argumentamos que a evolução de tal tipo de assessoramento, isto é, a institucionalização de uma consultoria que se percebe e atua como neutra, pode ser entendida através da lógica informacional aplicada ao comportamento legislativo no Brasil.
> A discussão é relevante, sobretudo porque as análises sobre processo decisório em políticas públicas no Brasil, logo após a promulgação da Carta de 88, enfatizam, em geral, o que ocorre no interior do Poder Executivo. Quando envolvem o Legislativo, adotam tom predominantemente pessimista no sentido de que a interação entre os atores políticos responsáveis pela produção de políticas não se dá em condições propícias à formulação e aprovação de uma agenda voltada para o enfrentamento de questões de interesse público mais amplo. Não obstante, e após intenso debate ocorrido ao longo da década dos 90 do século passado, a visão mais pessimista abriu passagem para uma perspectiva matizada na qual o Congresso Nacional torna-se um dos principais agentes políticos na definição de etapas cruciais do processo decisório em políticas públicas. (SANTOS; CANELLO, 2013, pg. 3)

De acordo com o conceito de institucionalização explanado e com essa realidade de consolidação de uma estrutura de assessoramento, pode-se afirmar que houve foi o processo de institucionalização do Poder Legislativo no Brasil, já que os agentes externos a consolidação da estrutura foram sendo destacados e este Poder ocupou seu papel de destaque, fundamental para o processo de representação, controle e democracia do país.

Assim, podemos dizer que o ponto crucial do estudo, que é a institucionalização da Câmara dos Deputados do Brasil através da educação legislativa, entra nos efeitos mais óbvios da institucionalização da Câmara estadunidense, que foi a descentralização do poder, criando muitos empregos importantes e interessantes na Câmara e, assim, aumentando a

atratividade do serviço interno como uma carreira, que necessitou ao longo da atividade governamental maior preparação e aperfeiçoamento do servidor. Além disso, a criação das comissões, tanto nos Estados Unidos quanto no Brasil, contribuiu para a formação dessa situação.

4 – EDUCAÇÃO LEGISLATIVA

4.1 – A educação no Poder Legislativo

Considerando que toda a estrutura do Estado, desde a sua concepção, existe para atender ao compromisso deste com a sociedade e cada poder e órgão público têm sua cota de responsabilidade e de contribuição no sentido da conservação e aperfeiçoamento da democracia, o exercício da democracia demanda um esforço educativo no sentido da formação das capacidades requeridas por parte dos agentes envolvidos nesse processo, é fato que essa educação é de competência e responsabilidade de todos e de cada um dos poderes e órgãos que compõem a estrutura do Estado.

O Poder Legislativo tem nesse sentido, um papel e um interesse estratégicos na qualificação do debate público, tendo em vista, por um lado, a sua posição central no sistema democrático, e por outro, os graves e constantes problemas que a representação política enfrenta nos dias atuais, dentre eles as descrença da população, apresentada nas sessões anteriores.

Desta forma a discussão acerca da educação legislativa, se desenvolve em torno do conjunto de atividades educacionais desenvolvidas pelo Parlamento, por exemplo, pelas Escolas do Legislativo, e da formação de conhecimento decorrente da produção e da circulação de informações que fazem parte do processo legislativo.

Considerando que o Parlamento tem além de sua função legislativa e fiscalizadora, um papel educativo no cenário político, em 1867, Walter Bagehot, em obra sobre a constituição inglesa, afirma que

> "um grande conselho formado por homens importantes, e cujas deliberações são públicas, não pode existir em uma nação sem influir nas idéias desta nação. Seu dever é modificá-las em um bom sentido. A Câmara pode, pois, instruir o país. (...) Há a função legislativa, cuja importância seria pueril negar, mas, em meu sentir, não é em verdade tão grande como a função que faz do Parlamento um foco de educação política para o país". (WALTER BAGEHOT, 2005, p.117)

Para uma melhor compreensão, considera-se que o conceito de educação legislativa seria o processo educativo próprio e permanente do Poder Legislativo, visando atender suas demandas e particularidades. Assim, seria uma ação consciente e organizada do

parlamento no sentido de capacitação e qualificação da atuação no processo de representação e participação democrática, sob a perspectiva específica das questões inerentes às funções e à atuação do Poder Legislativo.

A partir daí temos a noção da educação legislativa, enquanto função educativa do Parlamento, baseada nas necessidades específicas a cada um dos atores políticos, sejam estatais ou sociais, no exercício de suas competências. Com foco na sensibilização, conscientização, motivação e mobilização, tanto dos agentes públicos quanto dos cidadãos, não apenas para um adequado conhecimento e reconhecimento do Poder Legislativo no sistema democrático, como para a percepção, valorização e utilização deste como instrumento da representação e da participação política.

Importante ressaltar que a ideia de educação como "função" vai muito além de uma mera preocupação, ou mesmo responsabilidade por parte das instâncias públicas, adquirindo, nessa perspectiva, uma condição de obrigatoriedade e de permanência.

Desta forma, portanto, a previsão – nos termos do art. 39, §2°, da Constituição Brasileira de 1988, com a redação dada pela Emenda Constitucional n° 19/98 –, de existência de "escolas de governo" no âmbito da União, dos Estados e do Distrito Federal.

> "Art. 39, § 2° - A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos [...]". (BRASIL,1988).

Embora a composição do texto constitucional demonstre, em princípio, um direcionamento dessas "escolas" para a capacitação de servidores públicos, por si só, isso já simboliza um reconhecimento do papel e do espaço representado pela educação através do Poder Legislativo, representando um avanço e a preocupação de nossos representantes parlamentares, em qualificar não apenas o corpo burocrático, através dos cursos e capacitações internas, mas também proporcionar a sociedade canais para participação e aprendizagem nas Casas legislativas, com oportunidades de cursos e experiências diversas proporcionadas por estas instituições.

4.2 – As escolas do legislativo

O reconhecimento da educação legislativa, enquanto instrumento da função educativa do Parlamento têm levado, no âmbito das casas legislativas, a uma crescente

valorização das “Escolas do Legislativo” como os espaços próprios para o efetivo exercício dessa missão pedagógica.

É a essas escolas, portanto, que tem sido transferida cada vez mais, a responsabilidade, tanto pela formação das competências e capacidades institucionais necessárias ao desempenho das atribuições e funções do próprio Legislativo, quanto pela conscientização dos atores públicos e sociais em relação ao papel e à importância da representação e da participação política, bem como em relação à relevância do parlamento no contexto da vida democrática.

Com o intuito de qualificar e ampliar a formação dos servidores em assuntos legislativos, as Escolas do Legislativo oferecem cursos básicos e avançados para o exercício de qualquer função dentro das Casas Legislativas, fomentando as pesquisas técnico-acadêmicas voltadas ao Poder Legislativo, em cooperação técnico-científica com outras instituições de ensino dentre inúmeras outras atividades que capacitem e melhorem o desenvolvimento dos seus servidores.

Tem como objetivo comum a capacitação dos servidores públicos para que o Legislativo se torne um poder cada vez mais eficiente na visão dos cidadãos, estas escolas possuem diferentes formas de desenvolvimento e de público para intervenção, devendo ser aplicadas em um publico alvo especifico, com a melhor didática para tal, transformando -se em espaços destinados não apenas à formação e ao aprimoramento de servidores internos, mas também, e especialmente junto aos demais agentes da esfera pública, bem como junto à sociedade, da transmissão dos conhecimentos e questões próprios do Parlamento.

> É preciso, como nos aponta Cosson, integrar a “educação no legislativo” com a “educação do legislativo” e, dessa forma, fazer da “educação legislativa” mola propulsora do aprimoramento desta instituição essencialmente democrática que é o Parlamento. Para tanto, é preciso assumir os riscos do trabalho coletivo, da ação ramificada, multiplicada em tantos quantos forem os pontos de vista com que a abordagem da complexidade nos brinda. Educação, democracia e conhecimento são a matéria prima do nosso trabalho. Educação como ação transformadora, democracia como forma de reconhecer a igualdade e a singularidade do outro e conhecimento como construção que liberta. (RUTH SCHMITZ, 2011)

Minas Gerais foi o primeiro Estado a criar sua Escola do Legislativo, em 1992, com o objetivo de promover ações de capacitação e atualização de deputados e servidores da Assembleia. A partir do exemplo e do modelo de Minas Gerais, várias outras Casas

Legislativas do País, tanto em nível federal quanto estadual, passaram, especialmente nos últimos anos, a instituir, a ampliar e a consolidar as próprias "Escolas do Legislativo".

Em nível estadual temos a criação da Escola do Estado do Mato Grosso, através da Lei nº 7.127 de 02 de julho de 1999, porém sua reinauguração data de 29 de agosto de 2002. Ainda em 1999, a Escola do Legislativo de Pernambuco foi criada pela Lei nº 11.699, de 12 de novembro de 1999, e instalada no ano de 2001.

Em 2001 ocorreu a criação de mais três Escolas: a do Rio de Janeiro, através da Resolução nº 666, em 30 de agosto de 2001, sendo instalada em 1º de abril de 2004; a do Rio Grande do Sul que aconteceu por meio da Resolução nº 438/2001 tendo sua inauguração em 11 de dezembro de 2001; e finalmente a de São Paulo, chamada de Instituto do Legislativo Paulista, foi criada pela Resolução nº 821/2001.

No ano de 2002 outras três Escolas foram criadas: a do Estado da Paraíba, através da Lei nº 7.125, de 03 de julho de 2002, sendo inaugurada em 20 de agosto de 2003; a Escola do Acre, pela Resolução nº 110, de 23 de dezembro de 2002 e instalada em 2003; no Pará a Escola "Professor Benedito Nunes" foi instituída também por meio de Resolução. Já em 2003, houve a criação de cinco Escolas: a de Roraima, através da Resolução nº 18/2003, em 24 de junho de 2003; no Mato Grosso do Sul a criação da Escola se deu pela Lei nº 2.762, de 12 de dezembro de 2003, sendo instalada em 04 de agosto de 2004; a Escola do Rio Grande do Norte, denominada "Instituto Legislativa Potiguar", criada pela Resolução nº 003/2003 e reestruturada em 2008, por meio de outra Resolução, de nº 037; em Rondônia a Escola foi criada e instaurada através da Resolução nº 092/2003; a última neste ano foi a de Sergipe, cuja denominação é "Deputado João de Seixas Dória", criada através da Resolução nº 22/2003.

A Escola do Espírito Santo, denominada "Desembargador Antônio José Miguel Feu Rosa" foi criada pela Resolução nº 2.219 em 2004, ano este em que o Estado de Goiás também cria sua Escola, através da Resolução nº 1.164/2004, tendo sua instalação em 20 de maio de 2009 somente.

As últimas Escolas do Legislativo a serem criadas foram as dos seguintes Estados, por esta ordem: em 2005: Tocantins, Alagoas, Maranhão, Ceará, Distrito Federal e Piauí. No Estado do Ceará não há notícias da data de criação da Escola, mas sabe-se que ela a 25ª Escola do Legislativo em âmbito estadual e que o Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o Desenvolvimento do Estado do Ceará (INESP) foi quem assumiu as funções da Escola.

A Escola do Legislativo do Distrito Federal (Elegis) foi criada pela Resolução nº 230 de novembro de 2007 e instalada em 17 de março de 2008. Por fim, a última Escola do Legislativo Subnacional Brasileiro criada foi a do Estado do Piauí, denominada "Professor

Wilson Brandão", foi criada pela Lei nº 5.712 de dezembro de 2007, sendo inaugurada no dia 10 de abril de 2008. Não se tem informações sobre a data de criação das escolas dos Estados do Amazonas, Amapá, Bahia, Paraná e Santa Catarina.

Concomitante à criação destas Escolas de Legislativo dos Poderes Estaduais, a nível federal, foi instituído em 1997, através do Ato da Mesa 69/1977, o CEFOR – Centro de Formação e Treinamento e Aperfeiçoamento dos Servidores da Câmara dos Deputados, que será tratado no capítulo seguinte.

5 – O CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS - CEFOR

No Brasil, na Câmara dos Deputados, com o intuito de fomentar a capacitação dos servidores públicos, criou-se uma organização que coordena o processo de inteligência, este órgão é o CEFOR - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados. Com a Reforma Administrativa e na educação, a intenção era acabar com o simples profissionalismo, tornando o servidor público capaz de ter uma visão global e integrada do serviço público. É dentro desse contexto que as escolas de governo e do legislativo foram implantadas.

Como anteriormente explanado, a criação dessas instituições foi feita pelo ato da Mesa n° 69, de 1997. E tem como objetivo planejar e executar as atividades relacionadas à educação legislativa, como também o recrutamento, seleção e desenvolvimento de pessoas na Câmara dos Deputados. Sobre o trabalho de educação legislativa, destacam-se as ações voltadas ao aperfeiçoamento da relação da instituição Câmara dos Deputados com a sociedade, já que a Câmara tem em sua essência a representação popular.

Para tanto, o CEFOR utiliza de várias ferramentas de educação e conhecimento que buscam atingir este objetivo: Parlamento Jovem Brasileiro; Estágio-Visita; os cursos à distância e o programa de pós-graduação. Todos esses mecanismos visam à capacitação do servidor no para o aprimoramento da atividade legislativa e a qualificação do diálogo com a sociedade. De acordo com a Constituição de 1988, artigo 37, os processos seletivos para esses cursos de capacitação são pautados nos princípios constitucionais da Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Segundo a Câmara dos Deputados,

> justamente visando à máxima transparência, são disponibilizadas neste espaço todas as informações relativas aos concursos públicos, desde o edital de abertura até as nomeações, de forma que os candidatos possam acompanhar e conferir os procedimentos adotados. No mesmo sentido, estão expostas as vagas de estágio, as faculdades conveniadas, os cursos abrangidos e os requisitos e condições de realização do estágio. (CÂMARA DOS DEPUTADOS)

São exemplos de programas de comunicação direta com a população, que tem como princípio a qualificação dos agentes da sociedade, além do fortalecimento da imagem institucional da Câmara: o Parlamento Jovem Brasileiro, o Estágio-Visita, o Escola na

Câmara, o Missão Pedagógica, a modalidade de Educação a Distância (EAD) e o programa de Pós-graduação.

O "Parlamento Jovem Brasileiro" – PJB – foi criado pela Resolução nº12 de 2003 da Câmara dos Deputados, e regulado pelo Ato da Mesa nº 49/2004. É um evento anual e tem como objetivo propiciar aos jovens do ensino médio de todo o território nacional a rotina parlamentar da Câmara, sendo vivenciados o processo legislativo, político e democrático. Pra participar, além de outros requisitos, o aluno deve elaborar um projeto de lei que será analisado pela Secretaria de Educação de cada Estado-membro e a Câmara selecionará os participantes. Na tentativa de tornar o evento o mais parecido com a realidade, o número de escolhidos será proporcional ao número de deputados federais por cada Estado e pelo Distrito Federal. Com a duração de cinco dias, os alunos analisarão os projetos de lei encaminhados de acordo com os trâmites legais da Câmara dos Deputados.

O "Estágio-Visita" existe desde 2003 e foi instituído pelo Ato da Mesa nº 51/2004, tendo como objetivo permitir aos universitários de todo o país o acesso ao funcionamento da Câmara como um todo. Também tem a duração de cinco dias e os alunos são convidados a participar de debates, visitas, palestras, simulações de votações de projetos de lei, e vivências com o intuito de conscientizá-los sobre o papel do Legislativo, a democracia e o exercício da cidadania, em certas edições os alunos são levados ao Supremo Tribunal Federal, para que possam presenciar e acompanhar discussões, a fim de que tenham também a noção de como acontecem os julgamentos do Poder Judiciário.

Para este Programa, a intenção da Câmara e do CEFOR é:

> A programação é focada no protagonismo do estudante, sendo incentivados a sua curiosidade e o seu interesse por buscar novos conhecimentos, e inclui aulas dialogadas sobre o papel institucional da Câmara dos Deputados e sobre o processo legislativo; jornadas de aprendizagem em diversas áreas da Câmara com troca de experiências pelo grupo; visitas aos gabinetes, a comissões e ao Plenário; simulação do funcionamento das comissões; oficina de elaboração de projetos de educação para a democracia, entre outras atividades que despertarão o estudante para um novo olhar sobre o Legislativo e também sobre sua participação como cidadão. (CÂMARA DOS DEPUTADOS)

O aluno garante sua participação no Estágio-Visita através da indicação de um deputado federal, que pode indicar até dois universitários por edição do Programa.

Já o projeto "Escola na Câmara" é realizado mediante as inscrições das escolas por e-mail ou telefone e é uma visita, acompanhada por um guia especializado a ministrar uma aula interativa, à Câmara que tem a finalidade capacitar alunos para o processo político e

democrático, de uma maneira crítica. Este programa é voltado para os alunos do ensino médio das escolas públicas ou particulares do Distrito Federal.

Existe também o "Missão Pedagógica" que tem o intuito de oferecer aos educadores uma formação voltada para a democracia. Para a Câmara é importante que haja "a construção de uma rede nacional de professores sensibilizados para a importância da inserção da educação para a democracia nas práticas pedagógicas das escolas". Durante uma semana, os professores participam de aulas de valores democráticos e conhecem a movimentação da Câmara dos Deputados. Este programa conta com módulos a distância que permitem que o aprendizado possa ser socializado no ambiente de trabalho. Para participar os professores da rede pública passam por um processo seletivo e são selecionados, sendo dois de cada Estado mais o Distrito Federal.

Outros cursos também são oferecidos pelo CEFOR a todo cidadão que estiver interessado. Nesse caso, são as atividades que se encaixam na "Educação à Distância" – EAD. São cursos gratuitos que são ofertados ao longo do ano, com ou sem tutoria, com temas atuais e que corroboram com a ideia de democracia e cidadania difundida pela Câmara. Segundo o site da Câmara, "durante dois anos consecutivos, 2008 e 2009, a Câmara dos Deputados recebeu o prêmio *E-learning* Brasil - Contribuição Marcante e Referência Nacional - tendo em vista iniciativas que se destacaram na área de Educação a Distância".

Por fim, há o programa de "Pós-Graduação", disponível para a sociedade na forma de grupos de pesquisa e extensão, publicações ou dos próprios cursos de especialização e mestrado. Essa modalidade atende aos cidadãos, mas também aos servidores públicos da Casa, de maneira que se torna uma oportunidade de crescimento pessoal e profissional a todos os interessados no Poder Legislativo, com a intenção de formar profissionais altamente qualificados e capacitados no trato de funções inerentes ao Legislativo.

No sentido de capacitação interna dos funcionários da Câmara dos Deputados, o CEFOR oferece cursos específicos para o desenvolvimento e aperfeiçoamento desse quadro, sendo o Estágio Cidadão e os cursos presenciais ou à distância as opções disponíveis.

O "Estágio Cidadão" é um programa de formação criado especialmente para os cerca de duzentos universitários que estagiam na Casa. A preocupação era em relação à absorção dos estagiários quanto o papel da instituição para o processo democrático e para o seu próprio papel de cidadão. No sentido de garantir essa visão aos estagiários o "Estágio Cidadão" tem como objetivo

> propiciar aos estagiários conhecimentos sobre o processo político-democrático, dentro do contexto de atuação da Câmara dos Deputados, de forma que entendam as funções do Parlamento e conheçam, por meio de vivências, simulação e palestras, o processo legislativo federal. Além disso, a programação é estruturada de forma dinâmica, incentivando o protagonismo dos jovens e estimulando o desenvolvimento de habilidades e valores importantes para o exercício da cidadania. (CÂMARA DOS DEPUTADOS).

A seguir, algumas das aulas ofertadas: Democracia e Papel do Parlamento;Processo Legislativo; Jornadas de Aprendizagem: Conhecendo as áreas da Câmara que influenciam o processo legislativo - visitas; Palestra: Funcionamento das Comissões; Simulação do Trabalho das Comissões; Troca de experiências vivenciadas nas jornadas de aprendizagem.

As opções de cursos, que são oferecidos mensalmente, destinados aos servidores do quadro efetivo, Secretários, entre outros, podem ser presenciais ou à distância. Os cursos presenciais são:

- Administração de Conteúdo e de Comunidades Camaranet; Autenticador; Democracia Digital e Redes Sociais; Descomplicando a Língua Portuguesa; Direito Administrativo; Direito Constitucional; Edição de Conteúdo no Portal Institucional; Excel – Aperfeiçoamento; Excel – Primeiros Passos; Fiscalização de Contratos Aplicada; Infogab; Iniciação à Informática; Língua Inglesa; Mala Direta e Etiquetas; Manual de Redação Da Câmara; Manutenção do Portal do Deputado; Oficina de Textos Administrativos; Orçamento Público; Outlook; Processo Legislativo Institucional; Processo Legislativo Orçamentário; Programa de Formação de Docentes; Redação do Discurso Parlamentar; Revisão Gramatical; Siafi e Introdução à Execução Orçamentária e Financeira; Sidoc para Gabinetes; Tesouro Direto; Tramitação Legislativa na Prática; Word – Primeiros Passos e Word – Aperfeiçoamento.

Já os cursos à distância são: Administração do Tempo; Atendimento ao Cliente;Direito Constitucional; Oficina de Textos; Reforma Ortográfica; Técnica Legislativa; Técnicas de Arquivo e Técnicas de Reunião.

Nesse sentido, o CEFOR disponibiliza cursos para o aperfeiçoamento das funções desempenhadas pelos servidores e até a possibilidade de integração com a população em geral, como por exemplo, "convênios de intercâmbio e cooperação mútua com entidades e instituições públicas e particulares, a prestação de serviços relacionados às suas atividades e fins institucionais e o desenvolvimento e execução de programas, projetos e atividades de capacitação." (COSSON, 2008, pg. 25). Como parte de um processo evolutivo, no início, o

CEFOR treinava os servidores para as demandas gerais com cursos básicos: língua portuguesa, conteúdo legislativo, entre outros cursos específicos.

Com a tecnologia da informática, com os novos servidores concursados e com a modernização administrativa da própria Casa, foi-se necessário que cada vez mais fossem ofertados cursos e parcerias de educação novos, para que a Câmara pudesse acompanhar o desenvolvimento das informações e da sociedade. Além disso, os assessores parlamentares também foram alvo de treinamentos e atualizações necessários para o acompanhamento legislativo dos deputados, por isso a necessidade de se implementar todos esses cursos e apoios.

Resumidamente, o Regimento Interno do CEFOR foi aprovado em 2000 e contava com uma diretoria e quatro coordenações. Em 2005, algumas mudanças aconteceram, mas foi em 2006 que apareceram mais programas particularizados, já que foi criada a coordenação de pós-graduação, credenciado junto ao Ministério da Educação, e o Programa de Desenvolvimento Gerencial. Esses, com o objetivo de centralizar os cursos de especialização, inserindo um caráter mais acadêmico e atualizado para a educação fornecida para os servidores da Câmara. Além disso, como já citado, implantou-se um curso de mestrado e doutorado próprio.

A partir disso, o CEFOR foi perdendo o caráter meramente desenvolvedor para atingir um patamar altamente organizado e sistematizado de capacitação pública, buscando contribuir, de maneira positiva com a visão geral da população sobre a Câmara. Consequentemente pode-se afirmar que o CEFOR vem ganhando um destaque cada vez maior em relação ao seu papel orientador, capacitador e formador de opinião pública dentro da Administração Pública brasileira, como uma Escola de Governo.

Deste modo, cabe destacar a opinião de COSSON sobre o CEFOR:

> Longe de simplesmente formar técnicos competentes para a gestão pública, caberia a uma escola de governo, fundamentalmente "orientar – enquanto órgão de Estado ou voltado para ele – as políticas públicas, a redefinição da cultura política e das formas de vida, articulando, estimulando e coordenando – de forma sistemática – os debates sobre público e privado, novos paradigmas gerenciais, compromisso ético e formação política do cidadão e do servidor público" (Garcia e Sales, 1999, p. 84). Tomando como ponto de partida esse novo horizonte de atuação para uma escola de governo, o Cefor talvez possa, mais do que ajustar-se ao que já existe, estabelecer uma nova forma de conceber e estruturar órgãos educacionais fora do campo escolar. Para tanto, deve não apenas imbricar capacitação e formação em uma perspectiva maior de educação continuada, mas também cruzar as fronteiras dos públicos e dos saberes

> compartimentalizados para se afirmar como um locus de reflexão sobre a instituição que o abriga. (COSSON, 2008. Pg. 29).

Vale destacar o papel de suma importância que a transparência e a participação popular no processo de consolidação do CEFOR.

A câmara dos Deputados disponobiliza um Processo de Avaliação de seus programas e ações realizado pelo Programa de Pós-Graduação do CEFOR,

> com base nos princípios de participação dos atores e sob a perspectiva de orientação formativa, visando a transformação qualitativa da instituição, dos seus educandos e educadores.
>
> Vista e praticada como processo sistemático de obter, organizar, analisar, interpretar informações e formular juízos de valor, a avaliação direciona-se à efetividade dos resultados, oferecendo subsídios para mudanças com vistas ao desenvolvimento institucional, individual e coletivo. Assim, o Programa passa a ter elementos para o seu autoconhecimento e, dessa forma, adquire condições para aperfeiçoar e direcionar suas ações. (CÂMARA DOS DEPUTADOS).

Essa avaliação é realizada em duas etapas: avaliação de cursos e autoavaliação institucional. A avaliação de cursos envolve abordagens quantitativas e qualitativas que acompanham toda a trajetória do aluno. Até mesmo uma avaliação de egressos é feita após dois anos de conclusão do curso. Todos os envolvidos participam em momentos específicos e estratégicos para opinar na processo de aperfeiçoamento dos cursos e do Programa como um todo. O fluxo de Avaliação de Cursos possui seis etapas: perfil da turma e levantamento de expectativas; avaliação de disciplinas e avaliação docente; avaliação de infraestrutura; avaliação final do curso e avaliação da atividade de orientação; seminário de revisão do projeto pedagógico e avaliação de egressos.

Já a autoavaliação institucional foca-se no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES – e nos critérios estabelecidos poelas Ciências Políticas e Relações Internacionais da CAPES, com o objetivo de manter-se dentro dos padrões de qualidade esperados pela sociedade. Desde que foi implantado em 2005, o Programa oferece um crescimento consistente, sempre se pautando pela sua missão. Ao mesmo tempo, também atende às exigências de órgãos reguladores, principalmente o MEC e o CAPES. Além disso, implantaram uma Comissão Própria de Avaliação – CPA para se ter uma estrutura responsável pela "condução dos processos de avaliação interna e pela sistematização e prestação das informações aos órgãos reguladores".

Com o intuito de respaldar todas as informações trazidas, a Câmara dos Deputados disponibiliza informações próprias do serviço de educação legislativa, como os indicadores dos cursos já realizados pelos programas, quantidade de alunos, quadro de evolução, entre outros. Por exemplo,

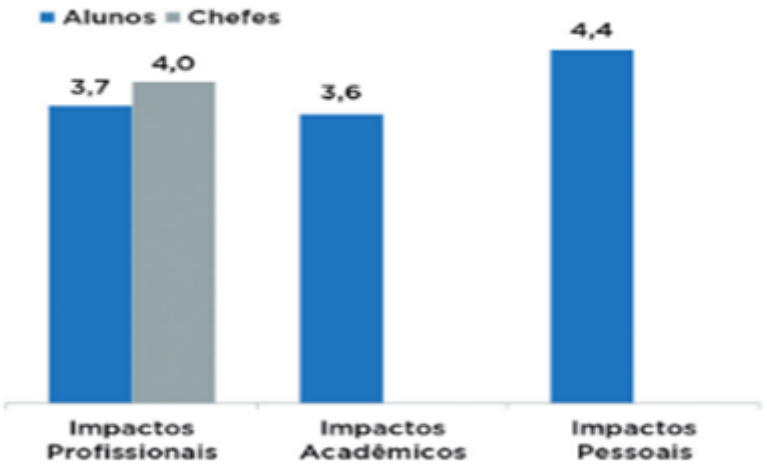
> Desde o início de suas atividades, em 2005, o Programa de Pós-Graduação do Cefor ofereceu 22 cursos, entre próprios, em parceria e contratados, nos níveis de especialização, mestrado e doutorado. No ano de 2013 foram iniciadas duas turmas do Mestrado Profissional em Poder Legislativo, com ingresso alunos regulares e especiais. (CÂMARA DOS DEPUTADOS).

Nesse sentido, entre cursos já encerrados e em andamento, o total fornecido supera 20 cursos. E em relação aos alunos, até o final de 2013, foram atendidos 621 alunos. Desses, 514 conseguiram concluir com aprovação. Em relação aos professores que compõem o Programa, a maioria são profissionais da própria Câmara, mas também conta com professores externos, vindos de outros órgãos públicos e outras instituições de ensino. Segundo os dados divulgados pela Câmara: "A participação de professores com titulação de mestre e doutor chega a 83% nos cursos próprios de especialização, superando a exigência do MEC para a modalidade *lato sensu* que é de, pelo menos, 50% de professores com titulação". Já os dados dos Grupos de Pesquisa e Extensão são, em 2013, 30 grupos em funcionamento e 137 pesquisadores membros, sendo 34 destes, membros externos. Sempre preservando o alto número de inscrições e a pluralidade dos seus integrantes. Vale destacar que do total de participantes dos Grupos, a titulação de 60 por cento dos membros refere-se a mestres, doutores, e pós-doutores, o que vem contribuir para o aprofundamento das pesquisas, para a troca de experiências e para o aumento da expertise.

Ademais, a Câmara também oferece uma avaliação de impacto do seu Programa, na qual busca identificar as consequências da formação para os alunos egressos, seja no que tange a área profissional, pessoal ou acadêmica. E, ainda, buscar condições para que o seu servidor consiga trazer aplicação da teoria acadêmica para o trabalho. Em 2013, foram realizadas avaliações em cinco cursos diferentes e os resultados contibuem para a consolidação deles.

A saber, algumas das conclusões: dentre as três categorias de impacto avaliadas (Impactos Profissionais, Acadêmicos Pessoais), os Impactos Pessoais apresentaram uma média maior, conforme o gráfico:

Gráfico 2. Avaliação de Impactos



Extraído de: CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Pós-Graduação: Relatório de atividades de 2013*. Brasília: Centro de Formação, treinamento e aperfeiçoamento, 2013. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/responsabilidade-social/edulegislativa/educacao-legislativa 1/posgraduacao/avaliacao/relatoriopos2013_digital.pdf. Pg. 28.

Dentro dessa mesma pesquisa, segundo os dados da Câmara, outros resultados foram que, para os chefes, a avaliação é apenas a categoria Impactos Profissionais. E mais, os itens de Impactos Profissionais mais bem avaliados pelos alunos foram: a qualidade do trabalho do servidor melhorou nas atividades diretamente relacionadas ao conteúdo do curso; a participação do servidor no curso aumentou a motivação para o trabalho; o servidor parece mais confiante na própria capacidade de executar o trabalho com sucesso; a qualidade do trabalho do servidor melhorou mesmo naquelas atividades não diretamente relacionadas ao conteúdo do curso. Para os chefes imediatos, os itens de Impactos Profissionais mais bem avaliados foram: a participação do servidor no curso aumentou a motivação para o trabalho; o servidor parece mais confiante na própria capacidade de executar o trabalho com sucesso; a qualidade do trabalho do servidor melhorou mesmo naquelas atividades não diretamente relacionadas ao conteúdo do curso; a qualidade do trabalho do servidor melhorou nas atividades diretamente relacionadas ao conteúdo do curso.

Ainda dentro da mesma avaliação de impacto, o impacto Acadêmico mais relevante foi: continuei ou pretendo dar continuidade aos estudos em outros cursos de especialização, mestrado ou doutorado. E o Impacto Acadêmico menos relevante foi: em decorrência do curso, atuo ou pretendo atuar como docente, orientador ou pesquisador no

CEFOR ou em outras instituições. Já os Impactos Pessoais mais bem avaliados foram: a participação no curso proporcionou-me crescimento como cidadão; ampliei meus conhecimentos gerais com a participação no curso; em decorrência do curso, ampliei minha rede de contatos pessoais. Por outro lado, o Impacto Pessoal menos relevante foi: minha família e/ou amigos reconhecem meu crescimento após o curso.

Logo, com a análise desses resultados, é possível reconhecer que a educação legislativa, com os cursos oferecidos, foi capaz de alterar a percepção e a realidade dos cidadãos que participaram desse processo. Concomitantemente, a partir da definição de institucionalização, infere-se que este característica, por analogia, também se fortalece.

6 – CONCLUSÃO

De um modo geral, o presente trabalho buscou explanar a correlação entre a evolução da institucionalização do Poder Legislativo no Brasil e como se deu esse processo, de modo que a educação legislativa foi fator determinante para a consolidação do desenvolvimento institucional, tanto no próprio interior da Casa, como papel estruturador e consciente de seu papel de controle dos outros poderes, quanto externamente frente à sociedade e sua função de representá-la.

Em suma, defender e promover a democracia devem ser das funções primordiais das Casas Legislativas, pois quanto mais consolidada for a democracia em uma sociedade, mais forte será o seu Parlamento, já que este a representa. Por isso, o Legislativo, seja no nível municipal, estadual ou federal, tem não apenas a legitimidade de promover a educação legislativa para a democracia, mas também e, sobretudo, a necessidade de fazê-lo. Tem-se a preocupação de instruir o cidadão para a vida política, capacitando a ser um agente transformador da sua realidade.

Tendo em vista o processo histórico pelo qual passou o Poder Legislativo no Brasil, sua formação e características, bem como todas as influências e interferências sofridas, que já foram descritas, foi possível analisar, de maneira sucinta, sobre como a institucionalização da Câmara dos Deputados foi se consolidando.

Dessa forma, a intenção do presente trabalho era levantar alguns dados que pudessem corroborar com a ideia de que a institucionalização desta Casa Legislativa foi realizada com o apoio da educação legislativa prestada pelo CEFOR. Nesse sentido, de acordo com os dados apresentados pelas pesquisas e avaliação de impactos realizados pela Câmara dos Deputados, a atividade de educação legislativa interferiu nessa formação, tanto em relação à capacitação dos seus servidores, quanto oferecendo cursos para a sociedade. Como já demonstrado, isso foi possível através do fortalecimento da representatividade e do controle político, e também do reconhecimento da importância dessas funções pela população.

Quando se trata da capacitação dos servidores, todo o desenvolvimento das informações, do planejamento de projetos de lei e do controle das políticas públicas passa a ter um caráter mais técnico e bem elaborado. E isso tudo passa a ser percebido como uma especialização da Casa e contribui para seu desenvolvimento institucional. Assim como os cursos oferecidos para o acesso de todos, pois quando um cidadão entra em contato com as

informações fornecidas nos cursos ou nas visitas, ele passa a enxergar o Legislativo, e no caso, a Câmara dos Deputados, de outra maneira, muito mais consciente do papel que este Poder representa.

Então, desde a implementação da Constituição de 1988, a opinião pública pessimista deu lugar a uma visão mais amena para o Congresso Nacional, na qual o seu papel como agente político se consolida para a implementação da sua representatividade, do seu controle político e para a democracia.

Podendo então considerar, empiricamente, visto que fui uma das alunas participantes da turma do Programa do Estágio-Visita de Maio de 2013, que a educação legislativa, e a existência de órgãos inerentes ao Poder Legislativo, como o CEFOR, que investem cada vez mais no fortalecimento das instituições, além da preocupação com a formação da imagem institucional da Câmara dos Deputados, são determinante para a institucionalização e a qualificação do Poder Legislativo no Brasil.

Com a experiência da vivência do Programa Estágio-Visita foi possível perceber que, apesar de já desenvolvida, e considerada altamente institucionalizada, a Câmara dos Deputados, e o próprio Congresso Nacional, tem potencial para impulsionar até mesmo o sentimento de patriotismo da população, contrariando a visão negativa a seu respeito, proporcionando o conhecimento sobre a estrutura do Poder Legislativo e suas complexidades, o que pode, e deveria contribuir para a qualificação do debate público. Para que ao buscar o cumprimento de seus direitos, e ao fazer reivindicações a respeito dos serviços públicos, possamos, pelo menos, entender o sistema que nos representa, e que é constantemente julgado.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Paulo Magalhães. *Recrutamento parlamentar para o Senado e o perfil dos senadores brasileiros*: 1989-2006. Política Hoje 20(2):550–580, 2011.

ARISTÓTELES. A política. Traduzido por Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. *O controle e a construção de capacidade técnica institucional no parlamento* – elementos para um marco conceitual. Brasília: Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal, 2009.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Pós-Graduação: Relatório de atividades de 2013*. Brasília: Centro de Formação, treinamento e aperfeiçoamento, 2013. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/responsabilidade-social/edulegislativa/educacao-legislativa-1/posgraduacao/avaliacao/relatoriopos2013_digital.pdf>. Acesso em: 07 Jun 2014.

COSSON, Rildo. *Entre dois modelos*: o CEFOR como escola de governo. Brasília: E-Legis, n.01, p. 25-28, 2º semestre, 2008. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1754#>. Acesso em: 26 Mai 2014.

INÁCIO, Magna; ANASTASIA, Fátima. *Parlamento na atualidade*: tendências de mudanças e inovações. Belo Horizonte: Revista do Legislativo, 2009. Pg. 130 – 151.

MENEGUELLO, Rachel. *Percepções públicas sobre o Parlamento brasileiro:* dados dos últimos 50 anos. Org.: MENEGUELLO, Rachel. O Legislativo brasileiro: funcionamento, composição e opinião pública. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Comunicação Social, 2012.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Baron de la. Do espírito das leis.
São Paulo: Abril Cultural, 1979.

SANTOS, Fabiano; CANELLO, Júlio. *Política e Informação no Legislativo Brasileiro*: um estudo da estrutura de assessoria da câmara dos deputados. 37º Encontro Anual da Anpocs. ST 03: Estudos Legislativos: Avanços e Perspectivas.

SELZNICK, Philipe. *Liderança e administração*. Rio de Janeiro: FGV, 1974. pp.1-52.

SILVA, José Afonso da. *Estrutura e funcionamento do Poder Legislativo*. Revista de informação legislativa. Brasília a. 47 n. 187 jul./set. 2010. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198698/000897822.pdf?sequence=1. Acesso em: 2 Mai 2014.

POLSBY, Nelson. (1968). *The institutionalization of the U.S. House of Representatives*. American Political Science Review, vol. 62, nº1, pp. 47-60.

RODRIGUES, Leôncio Martins Rodrigues. *Mudanças na Classe Política Brasileira*. São Paulo: Publifolha, 2006.