



MODELO DE ANÁLISE DE GOVERNANÇA E GESTÃO DE CASAS LEGISLATIVAS: UMA PROPOSTA PARA ANÁLISE ORGANIZACIONAL DE CASAS LEGISLATIVAS

Nelson Gomes Santos Filho¹
Sergio Dagnino Falcão²
Livia Liliane Silva³
Alaor Marques⁴
Antonio Carvalho Silva Neto⁵

Palavras-chaves: Governança. Gestão. Casas legislativas. Organização.

RESUMO

1 Introdução

No campo da ciência política, os trabalhos sobre organização legislativa normalmente dizem respeito à estruturação do processo legislativo, buscando entender principalmente o funcionamento e produção do sistema de comissões, visto como unidade básica de análise. Nessa linha, ganha destaque a participação de atores centrais no processo, tais como parlamentares, partidos políticos, lideranças partidárias e outros.

Entretanto, para uma visão mais ampliada do parlamento, é preciso considerar que há atores coadjuvantes que colaboram para o processo legislativo e, em certa medida, podem ter sobre ele certo impacto. Por exemplo, analisando o trabalho de uma comissão temática, observa-se que os parlamentares são em geral assessorados por uma equipe técnica que provê informações sobre as matérias em discussão. Do mesmo modo, o presidente da comissão tem uma equipe de secretaria, que o assessor tanto em termos regimentais, durante as reuniões, quanto em termos administrativos, adotando as providências necessárias para que uma reunião possa ocorrer. Note-se que todas essas atividades de suporte são importantes para o desenvolvimento do processo legislativo e, no limite, para a manutenção da democracia representativa.

O presente trabalho visa apresentar um modelo de análise que permita um olhar ampliado sobre uma casa legislativa, explorando o nível das atividades de suporte a partir de duas dimensões de análise: governança e gestão.

¹ Câmara dos Deputados (nelson.santos@camara.leg.br).

² Câmara dos Deputados (sergio.falcao@camara.leg.br).

³ Câmara dos Deputados (livia.santana@camara.leg.br).

⁴ Assembleia Legislativa de Minas Gerais (alaor.marques@almg.gov.br).

⁵ Câmara dos Deputados (antonio.silvaneto@camara.leg.br).

IX JORNADA DE PESQUISA E EXTENSÃO

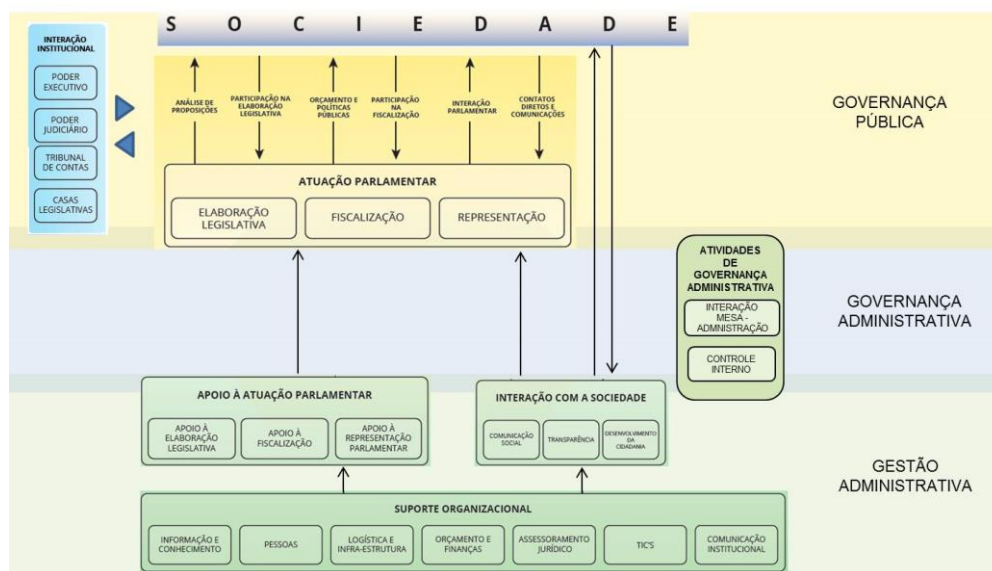
O Espaço da Democracia: desdobramentos políticos e reflexos na gestão do Poder Legislativo
17 e 18 de setembro - Câmara dos Deputados, Brasília-DF



2 Entendendo o modelo

O processo de elaboração e implementação do modelo de Análise de Governança e Gestão de Casas Legislativas (MAGGC) faz parte das ações da Rede Legislativa de Governança e Gestão (REGOV), que conta com a participação de representantes das casas legislativas federais e de diversas assembleias estaduais, atualmente sob a coordenação da Câmara dos Deputados e da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Houve ainda a colaboração técnica do grupo de pesquisa Inovação Organizacional no Legislativo, sediado no Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados. O modelo tem por objetivo instrumentalizar o estudo da estrutura e o funcionamento das casas legislativas nos níveis federal, estadual/distrital e municipal em função de três dimensões – governança pública, governança administrativa e gestão – entendidas segundo os conceitos apresentados nos itens anteriores. Associadas às dimensões, tem-se funções e sub-funções (em alguns casos), que representam certo conjunto de atividades realizadas por uma casa legislativa que guarda relação de análise com uma dada dimensão. As funções e sub-funções são exploradas segundo alguns aspectos que as compõem. A estruturação das dimensões, funções e seus aspectos está representada no Quadro 1.

Quadro 1 – Representação esquemática do MAGCC.



Fonte: elaboração própria.

A dimensão Governança Pública no MAGGC envolve a relação entre sociedade e parlamentares no desenvolvimento das principais atividades de uma casa legislativa. Na estrutura apresentada, as funções relacionadas à Governança Pública são a Atuação Parlamentar, que abrange a elaboração legislativa, a fiscalização e a representação parlamentar, e a Interação Institucional, que envolve as relações entre a casa legislativa e os poderes Executivo e Judiciário objetivando o desenvolvimento das atividades cabíveis ao Legislativo no contexto democrático.

IX JORNADA DE PESQUISA E EXTENSÃO

O Espaço da Democracia: desdobramentos políticos e reflexos na gestão do Poder Legislativo
17 e 18 de setembro - Câmara dos Deputados, Brasília-DF



A dimensão Governança Administrativa no MAGGC abarca a relação entre a cúpula política e a cúpula administrativa de uma casa legislativa. Como parlamentares são agentes políticos, normalmente lhes cabe a definição das diretrizes administrativas para o parlamento, papel que é assumido pela presidência da casa e sua mesa diretora. Contudo, caberá a agentes técnicos, servidores públicos integrantes da burocracia do parlamento, fazer com que as atividades administrativas absorvam essas diretrizes. Deste modo, foram consideradas relevantes duas sub-funções: a interação mesa diretora - alta administração e o controle interno.

A dimensão Gestão Administrativa, por sua vez, compreende as ações administrativas realizadas nos níveis gerencial e operacional de uma casa legislativa.

Observando-se a estrutura de suporte padrão em um parlamento, é possível identificar atividades no nível da gestão que apoiam diretamente as atividades de elaboração legislativa, fiscalização e representação. Nesse apoio direto, é importante pensar no quão eficiente tem sido o apoio oferecido à atividade legislativa, no sentido de garantir que o parlamentar tenha o máximo de informação disponível para a sua tomada de decisão. No MAGGC, essas atividades de apoio direto estão agrupadas na função Apoio à Atuação Parlamentar, com suas respectivas sub-funções.

Também é possível identificar outras atividades que oferecem um apoio indireto, igualmente importante para o resultado das atividades legislativas. Nesse caso, é importante não perder de vista que o apoio continua existindo, ainda que indireto. Não se trata de estrutura autônoma, voltada para si mesma, mas sim uma ampla estrutura de suporte às atividades da Casa. A função Suporte Organizacional abarca esse grupo de atividades. Considerando-se que cada uma das sub-funções do Suporte Organizacional poderia ser explorada por uma grande quantidade de aspectos, buscou-se no MAGGC enfatizar a tomada de decisão e os mecanismos de controle.

Ainda nessa dimensão de análise, nota-se a existência de certos processos voltados diretamente para o desenvolvimento da cidadania na sociedade. Para além das atividades de apoio direto ou indireto, o parlamento pode e deve pensar em atividades que impactem no desenvolvimento da cidadania, no sentido de fazer com que o cidadão entenda melhor o papel do parlamento e a importância da participação social no fortalecimento da democracia. No MAGGC, essas atividades estão agrupadas na função Interação com a Sociedade.

3 Considerações finais

O presente trabalho objetivou apresentar o Modelo de Análise de Governança e Gestão de Casas Legislativas (MAGGC), no sentido de ampliar o olhar sobre o parlamento enquanto organização e abarcar atividades complementares importantes para o processo legislativo.

Os dados resultantes de *survey* aplicado a casas legislativas brasileiras de nível federal e estadual/distrital mostraram grande convergência, com a maior parte ou a totalidade das

IX JORNADA DE PESQUISA E EXTENSÃO

O Espaço da Democracia: desdobramentos políticos e reflexos na gestão do Poder Legislativo
17 e 18 de setembro - Câmara dos Deputados, Brasília-DF



respostas indicando uma mesma direção em diversos quesitos. Por um lado, isso pode ser entendido como uma demonstração de que o modelo foi capaz de representar as principais atividades de suporte de uma casa legislativa, carecendo, entretanto, de uma ampliação da amostra para confirmação dessa hipótese. Por outro lado, isso também pode ser uma demonstração de que a interação entre as casas legislativas, associada às delimitações constitucionais a que estão submetidas, as leva a um comportamento isomórfico (DIMAGGIO; POWELL, 1983), tendendo a imitar práticas consideradas bem-sucedidas.

Nesse sentido, a utilização do MAGCC pode ser uma forma interessante de identificação comparada e disseminação de boas práticas entre casas legislativas brasileiras.

REFERÊNCIAS

CHHOTRAY, V; STOKER, G. **Governance theory and practice: a cross-disciplinary approach**. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2009.

DEMING, W.E. **Qualidade: a revolução da administração**. Rio de Janeiro: Marques-Saraiva, 1990.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. The Iron Cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American Sociological Review**, v. 48, n. 2, p. 147-160, 1983.

HART, O. Corporate Governance: some theory and implications. **The Economic Journal**. v. 105, n. 430, p. 678-689. May 1995.

HEAPHEY, J. J. Legislative staffing: organizational and philosophical considerations. In: HEAPHEY, J. J; BALUTIS, A. P. **Legislative staffing: a comparative perspective**. New York: SAGE, 1975.

HEDLUND, R. D. Organizational attributes of legislatures: structure, rules, norms, resources. **Legislative Studies Quarterly**. v. 9, n.1, p. 51-121, 1984.

JENSEN, M., MECKLING, W. Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs, and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, p. 305-360, 1976.

NICOLAU, J; OLIVEIRA, L. A Produção da Ciência Política brasileira: uma análise dos artigos acadêmicos. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 37, 2013, Águas de Lindoia. **Anais...** Águas de Lindoia, 2013.

POLSBY, N. The institutionalization of U.S. House of Representatives. **The American Political Science Review**. v. 62, n. 1, p. 144-168, 1968.

RHODES, R. A. W. The New Governance: governing without government. **Political Studies**. v. 44, n. 4, p. 652 – 667, 1996.

STOKER, G. Governance as theory: five propositions. **International Social Science Journal**. v. 155, p. 17-28, 1998.

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

IX JORNADA DE PESQUISA E EXTENSÃO

O Espaço da Democracia: desdobramentos políticos e reflexos na gestão do Poder Legislativo
17 e 18 de setembro - Câmara dos Deputados, Brasília-DF



VALMORE, F. H. I. Relação produção-publicação da Ciência Política brasileira: uma análise a partir dos editores de sete periódicos nacionais. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE CIÊNCIA POLÍTICA, 1, 2015, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2015.