



AIRES PEREIRA DAS NEVES JUNIOR

***EFICIÊNCIA E APRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL
– O CASO DO GABINETE DE SENADOR –***

Universidade do Legislativo Brasileiro (UNILEGIS)
Brasília – 2009



AIRES PEREIRA DAS NEVES JUNIOR
(airesjr@senado.gov.br)

EFICIÊNCIA E APRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL
– O CASO DO GABINETE DE SENADOR –

Trabalho monográfico apresentado como requisito parcial para a conclusão do Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Administração Legislativa da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS), conveniada com a Universidade do Legislativo Brasileiro (UNILEGIS).

Professor Orientador: *Antônio Flávio Testa*

Universidade do Legislativo Brasileiro (UNILEGIS)
Brasília – 2009



AIRES PEREIRA DAS NEVES JUNIOR
airesjr@senado.gov.br)

EFICIÊNCIA E APRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL
– O CASO DO GABINETE DE SENADOR –

Banca examinadora realizada em: 20 de agosto de 2009.

Professor Orientador: *Antônio Flávio Testa*

Professor Avaliador: *Eduardo Matarazzo Suplicy*

Universidade do Legislativo Brasileiro (UNILEGIS)
Brasília – 2009

Dedico este trabalho aos servidores que atuam na atividade de gabinete de senador. Lidar com pessoas e questões nacionais que compõem nossa rotina diária nos compele ao melhor modelo de espírito público e empenho profissional.

Devemos, assim, atuar com eficiência e ética no exercício diário desta atividade, que a nós todos deve muito orgulhar!

Pedidos que faço, ao Criador e a mim mesmo:

Que a ambição descabida jamais me lance na lama das iniquidades humanas;

Que meu comportamento contribua com o senso comum dos que estão ao meu lado, em benefício do fazer em grupo;

Que a eficiência me seja notada, antes no desempenho, do que nas palavras;

Que a inquietude pelo melhor me remexa da inatividade; que o desânimo e a preguiça não me atem as mãos;

Que jamais reclame do trabalho, para que de mim não se afastem as oportunidades;

Que a autoconfiança não me desvie da prudência;

Que a vaidade não me ensurdeça aos bons conselhos;

Que o tropeço no erro me inspire à reflexão;

Que o fervor da crise não me escureça o caminho;

Que eu tenha tempo e seja lembrado; que diga sim; que atenda ao chamado à altura do desafio que se me apresente;

Que eu esteja preparado; que minha atitude inspire confiança;

Que a pequenez do imediato não me impeça de vislumbrar o todo;

Que o rigor do método não me obstrua na iniciativa do novo;

Que a forma não me oculte a essência;

Que estando entre os bons, eu me esforce para tornar-me um deles; que sendo um dos bons, eu contribua com o crescimento coletivo;

Que o Senado brasileiro me inspire sentimentos de gratidão e respeito, pela oportunidade de trabalho honesto e compensador; pelo caminho de desenvolvimento profissional e humano, constantemente adiante de meus passos ao longo desses anos;

Que ao ler os jornais me sinta corresponsável por fatos benfazejos, insignificantes que sejam, mas que reafirmam à sociedade o quanto representa o Senado brasileiro para a harmonia das instituições republicanas.

“As organizações que realmente terão sucesso no futuro serão aquelas que descobrirem como cultivar nas pessoas o comportamento e a capacidade de aprender em todos os níveis da organização. As organizações que aprendem são possíveis porque, no fundo, todos somos aprendizes.”

Peter Senge

RESUMO

A presente monografia objetiva identificar aspectos de eficiência administrativa e de aprendizagem organizacional no gabinete parlamentar de senador, sob o enfoque da administração pública gerencial. Os aspectos do gabinete são abordados à luz do Direito Administrativo; da Administração; da Ciência Política; de legislações; de atos normativos do Senado Federal e de práticas adotadas na atividade de gabinete e na administração do Senado Federal.

O trabalho inicia com a reforma administrativa do Estado, proposta por Bresser Pereira; conceitua eficiência administrativa e apresenta o perfil de profissionalização política do Senador brasileiro, buscando daí identificar aspectos de eficiência do gabinete, que são diferenciados quando comparados aos do gabinete de deputado federal. Em seguida é apresentada a estrutura administrativa do Senado e suas instâncias decisórias, com a análise de atos administrativos, do Regimento Interno e do Regulamento Administrativo.

Abordando o gabinete parlamentar são estudados processos; fluxos de comunicação; atores e atividades, propondo-se estrutura orgânica para o gabinete. São analisados recursos oferecidos pelo Senado para o desempenho do mandato como verba indenizatória; cotas de passagens e de impressão; dentre outras. Na seqüência são tratados os sistemas de informação que operam nos gabinetes, sendo apontadas perspectivas de futuro.

O trabalho prossegue com a proposição de planejamento estratégico para o gabinete, abordando o capital humano da atividade, composto por servidores efetivos e comissionados; as competências indispensáveis ao servidor de gabinete; o capital intelectual e o aprendizado organizacional.

Na monografia é feita releitura de pesquisas acadêmicas realizadas em atendimento ao programa de mestrado do departamento de psicologia da Universidade de Brasília (UNB), acerca do alinhamento político de chefes de gabinete e de trabalho final de especialização em administração legislativa da Universidade do Legislativo Brasileiro (UNILEGIS), acerca dos perfis ideais de capacitação para servidores efetivos que atuam nos gabinetes de senadores.

Por fim o trabalho aborda o gabinete no contexto da reengenharia organizacional de 2009; apresenta proposta de órgão de linha para apoio à atividade, na forma de minuta de Projeto de Resolução do Senado e aduz, com base nos elementos apresentados, da aplicabilidade do princípio constitucional da eficiência no gabinete parlamentar de senador.

Palavras-chave: administração gerencial, aprendizado organizacional, capital humano, chefe de gabinete, competências indispensáveis, eficiência, emenda 19, escritório político estadual, gabinete de senador, intranet administrativa, planejamento estratégico, reengenharia organizacional, senador, servidor comissionado, servidor efetivo.

APRESENTAÇÃO

O saber corporativo difere do acadêmico, pois agrega o conhecimento científico à realidade organizacional. A instituição de governo que investe na capacitação de seus servidores, além de atender ao que estabelece a Constituição, contribui para que se alcance no Brasil uma Administração Pública eficiente e voltada para o interesse do cidadão. Investir na capacitação do servidor público significa aperfeiçoar o Estado brasileiro.

Art. 39.
§2º A União, os Estados e o Distrito Federal 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.
.....(Constituição Federal)

A investigação da realidade institucional do Senado pôde ser aprofundada ao longo das disciplinas deste curso de *Especialização em Administração Legislativa*. Nele, pudemos nos enriquecer profissionalmente, conjugando experiências e conhecimentos próprios, com os de nossos professores, todos eles servidores do Senado que também possuem vida acadêmica pregressa em instituições de ensino, e lidam conosco no dia-a-dia da Instituição.

Foram as seguintes as disciplinas e professores do curso:

Ética na administração pública, professor **Sérgio Sauer**;

Princípios do direito público, professor **Luiz Fernando Bandeira de Mello**;

Metodologia de pesquisa, professora **Ilana Trombka**;

Funções administrativas e organização do legislativo, professor **Arthur Guimarães**;

Fundamentos do processo legislativo, professor **Fábio Liberal**;

Direito administrativo, professor **Alexandre Gazineo**;

Introdução à administração, professor **Renato Brown**;

Elaboração de projeto de pesquisa, professor **Luiz Renato Vieira**;

Planejamento e gestão estratégica no legislativo, professora **Rita de Cássia Leal**;

Elaboração e gerenciamento de projetos, professor **Constantin Metaxa Kladis**;

Modelagem e gestão de processos, professor **Fernando Moutinho**;

Gestão estratégica de pessoas, professor **Antônio Flávio Testa**;

Orçamento, LRF e Controle Governamental, professora **Oádia Rossy Campos**;

Sistemas de Informação e Processo Decisório, professor **João Alberto Lima**;

Comunicação institucional, professora **Ana Lúcia Novelli**;

Seminários Novos Desafios do Gestor Público – Seminários realizados com a participação de professores da Universidade de Brasília e de especialistas da área.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Matéria publicada na edição de primeiro de maio, de 2009, do jornal Correio Braziliense.	18
Figura 2	Matéria publicada na edição de vinte e oito de junho, de 2009, do jornal Folha de São Paulo.	28
Figura 3	Estrutura geral simplificada do Senado Federal.	38
Figura 4	Foto de reunião da Mesa Diretora.	44
Figura 5	Macro-processos, fluxos de comunicação, equipes e atividades de um gabinete parlamentar.	52
Figura 6	Organograma proposto neste estudo.	68
Figura 7	Organograma proposto pelos chefes de gabinete.	68
Figura 8	Comparativo das estruturas propostas.	69
Figura 9	Matéria publicada na edição de 23 de junho, de 2009, do jornal Folha de São Paulo.	73
Figura 10	Certificação digital com sensor biométrico.	89

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Comparativo de servidores efetivos e comissionados do Senado.	96
Gráfico 2	Comparativo de servidores efetivos e comissionados lotados nos gabinetes de senadores.	96
Gráfico 3	Lotação média de servidores efetivos e comissionados nos gabinetes de senadores.	97
Gráfico 4	Distribuição ascendente de servidores efetivos e comissionados dos gabinetes.	97

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Objetivos específicos.	7
Tabela 2	Hipóteses.	8
Tabela 3	Senadores eleitos para a 52ª e 53ª legislaturas.	32
Tabela 4	Mandatos anteriores dos senadores eleitos na 52ª e 53ª legislaturas.	35
Tabela 5	Atos da 52ª legislatura convalidados no Plenário do Senado.	42
Tabela 6	Atividades do Processo Legislativo.	56
Tabela 7	Atividades do Processo Político.	57
Tabela 8	Atividades do Processo Orçamentário.	62
Tabela 9	Atividades do Processo de Comunicação Social.	64
Tabela 10	Atividades do Processo Administrativo – Gerência Administrativa.	66
Tabela 11	Atividades do Processo Administrativo – Secretaria / Recepção.	66
Tabela 12	Atividades do Escritório Político Estadual.	68
Tabela 13	Infraestrutura de produtos e serviços colocados à disposição do senador.	80
Tabela 14	Quadro comparativo entre os planejamentos tradicional e estratégico.	90
Tabela 15	Planejamento estratégico para o gabinete.	92
Tabela 16	Distribuição ascendente de servidores efetivos e comissionados dos gabinetes.	98
Tabela 17	Estágios da formação de equipes de alto desempenho.	101
Tabela 18	Servidores efetivos do gabinete.	105
Tabela 19	Cargos comissionados do gabinete.	107
Tabela 20	Atribuições do Chefe de Gabinete.	111
Tabela 21	Tabulação da pesquisa realizada pela SERH.	112
Tabela 22	Atribuições da assessoria direta do parlamentar.	113
Tabela 23	Resultado da pesquisa com 100% de concordância.	114
Tabela 24	Atribuições dos chefes de gabinete, em 1993.	127
Tabela 25	Motivos para estarem na função, em 1993.	129
Tabela 26	Sugestões apresentadas pelos chefes de gabinete ao Primeiro-Secretário do Senado (2009).	131

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	1
1.1.	TEMA	3
1.2.	DEFINIÇÃO DO PROBLEMA	3
1.3.	METODOLOGIA	5
1.4.	OBJETIVO GERAL	7
1.5.	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	7
1.6.	HIPÓTESES	8
1.7.	REVISÃO DE LITERATURA	8
2.	A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL	12
2.1.	A REFORMA ADMINISTRATIVA DO ESTADO – A EMENDA 19	19
2.2.	O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA	20
3.	O SENADO FEDERAL	27
3.1.	ASPECTOS INSTITUCIONAIS	27
3.2.	PERFIL DO SENADOR BRASILEIRO	29
3.3.	ESTRUTURA ADMINISTRATIVA E INSTÂNCIAS DECISÓRIAS	37
4.	O GABINETE PARLAMENTAR DE SENADOR	49
4.1.	UM DESENHO PARA O GABINETE	50
4.1.1.	PROCESSOS POLÍTICO E LEGISLATIVO	55
4.1.2.	PROCESSO ORÇAMENTÁRIO	57
4.1.3.	PROCESSO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL – MÍDIA DAS FONTES	62
4.1.4.	PROCESSO ADMINISTRATIVO	65
4.1.5.	O ESCRITÓRIO POLÍTICO ESTADUAL	67
4.1.6.	ESTRUTURA ORGÂNICA DO GABINETE	68
4.2.	INFRAESTRUTURA À DISPOSIÇÃO DO GABINETE	71
4.3.	SISTEMAS E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	80
4.3.1.	GERENCIAMENTO ELETRÔNICO DE DOCUMENTOS (GED)	80
4.3.2.	UMA INTRANET ADMINISTRATIVA PARA O GABINETE	81
4.3.3.	TELETRABALHO NA ATIVIDADE DE GABINETE	82
4.4.	UMA PROPOSTA DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	89
4.5.	CAPITAL HUMANO	93
4.5.1.	O SERVIDOR EFETIVO	104
4.5.2.	O SERVIDOR COMISSIONADO	105
4.5.3.	O SENADOR	108
4.5.4.	O CHEFE DE GABINETE	109
4.5.5.	O ASSESSOR DIRETO DE MANDATO	112
4.5.6.	COMPETÊNCIAS INDISPENSÁVEIS AO SERVIDOR DE GABINETE	113
4.5.7.	CAPITAL INTELECTUAL DO GABINETE	116
4.6.	O GABINETE DE SENADOR - UMA ORGANIZAÇÃO QUE APRENDE	120
5.	O GABINETE NA REENGENHARIA ORGANIZACIONAL DE 2009	133
6.	CONCLUSÃO	147
7.	BIBLIOGRAFIA	152

1. INTRODUÇÃO

Sempre que se comenta temas como a Administração Gerencial e o Princípio Constitucional da Eficiência para a Administração Pública, surge a dúvida acerca da viabilidade de aplicarem-se práticas gerenciais consagradas pela iniciativa privada na atividade de Estado. Seriam conceitos como *planejamento estratégico*, *teletrabalho*, *gestão estratégica de pessoas*, *aprendizado organizacional*, *capital intelectual*, dentre outros tantos que, no universo de competição do mercado, real diferença fazem na existência das organizações, aplicáveis no contexto da administração pública, da forma como foram concebidos?

Fato típico da administração pública brasileira é que, por uma natureza burocrática weberiana¹ inconclusa e desvirtuada, que no País data dos anos 30, a atividade não emprega da forma como os adeptos da eficiência de mercado recomendariam aquilo que, na iniciativa privada, são preceitos essenciais de modernidade. O modelo gerencial difere, as prioridades são outras, aspectos como a racionalização do uso de recursos e o foco em resultados por vezes deixam de sobressair.

A despeito de ter-se pretendido, com a Reforma Administrativa de 1995, uma *alternativa gerencial à administração pública burocrática, inspirada nas empresas privadas* (BRESSER PEREIRA, 2000), aspectos de uma burocracia arcaica, e até mesmo patrimonialista, ainda são comuns no Estado brasileiro.

No serviço público ainda hoje os indicadores costumam ser escassos, os processos pouco controlados, age-se mais reativamente aos fatos, não se lhes antecipando o acontecimento. Aparenta-se ter uma menor preocupação com o futuro de médio e longo prazo, com o pensamento sistêmico, com o foco no cidadão, com o direcionamento estratégico da organização e, por estranho que pareça, com a produtividade.

Conforme Bandeira de Mello *apud* Pinto (2001), tendo por pano de fundo o modelo burocrático, pode-se compreender essa situação, pois *perante a propriedade, está-se no reino da autonomia da vontade, perante a administração, contrariamente, está-se no reino da finalidade, proposta como impositiva, como obrigatória. Na propriedade a vontade - dir-se-ia - é comandante; na administração, a vontade é serviente.*

¹ A burocracia weberiana é o modelo de organização administrativa do Estado, proposto por Max Weber, que afirma como características indispensáveis à administração pública a meritocracia na gestão; a normatização; a hierarquia funcional e a especialização dos servidores. É o modelo adotado nos Estados modernos e tem por mérito favorecer a eliminação do patrimonialismo da máquina pública (NA).

Concordando com Pinto (2001), o desafio que se apresenta para a gerência da administração pública é o de *conduzir a gestão da coisa pública para o mais perto possível da eficiência de mercado e dos mecanismos de gestão privados*. Esse desafio tem se mostrado, entretanto, de difícil superação, mediante a dificuldade de se alcançar racionalidade sem autonomia e liberdade de escolha sem poder decisório. Por ser a atividade de Estado estritamente exercida na conformidade da lei, nela não há espaço para risco calculado, imprevisto ou inovação, *sendo a Administração serva do interesse público, sob o marco do Estado de Direito, encontrando na lei tanto seus fundamentos quanto seus limites*.

A Administração Pública não é uma “empresa” que origine e termine organizacionalmente em si mesma; diferente disso, ela necessita compartilhar de uma relação de legitimidade para com o corpo social, porque ela própria representa um agregado indispensável de instituições sociais. Em outras palavras, ela é essencialmente política, porosa a pressões que inviabilizam aludidas autonomia e hierarquia, sob pena de ser tomada como desvirtuada para fins privados. (PINTO, 2001)

Assim sendo, diferente da iniciativa privada, a administração pública não desfruta de liberdade ilimitada para desenvolver e aplicar práticas bem consagradas, que direcionadas pela competição evoluem constantemente, e que têm resultado nas mais inovadoras soluções administrativas desenvolvidas pelas organizações, que são apresentadas com frequência em publicações especializadas.

Para que essas soluções sejam aplicáveis com reais chances de sucesso na esfera pública, há que se fazerem ambientações até mesmo conceituais, no sentido de que sejam moldadas à realidade do setor público, assimilando formas e abordagens próprias da atividade de Estado, sob o risco do insucesso no caso contrário. Esta é uma conclusão precoce à qual já neste ponto se pode chegar, sem muito socorro da doutrina, pela mera observação dos fatos, por quem se coloque, nessa linha de raciocínio, na condição de *participante observador*.

As condições institucionais da Administração Pública são necessariamente diferentes das existentes no setor privado, já que o Estado não opera através de trocas, mas de transferências, o mecanismo de controle não é o mercado, mas o da política e da administração, e o objetivo não é o lucro, mas o interesse público. (BRESSER PEREIRA, 2000)

Essa tendência se confirma, ainda, pelo fato da eficiência como princípio da administração pública – ícone da administração gerencial, ser tese mais fortemente defendida apenas a partir da Reforma Administrativa do Estado, iniciada em 1995. Uma gestão pública mais gerencial não figurou entre as primeiras preocupações do constituinte originário, passando a constar na Constituição Federal brasileira há apenas pouco mais de dez anos.

O princípio da eficiência passou a ser expressamente mencionado no caput do art. 37 da Constituição da República a partir da Emenda Constitucional 19 de 1998, que incorporou proposta da reforma administrativa gerencial, visando os resultados e colocando em plano secundário o processo. (RIBEIRO, 2004, p.184)

1.1. TEMA

Contextualizado nesta breve introdução, este trabalho visou trazer a problemática da eficiência como princípio da administração, bem como a da administração gerencial, para o cenário do Senado Federal, precipuamente para o *Gabinete Parlamentar de Senador*, doravante referido neste texto como *gabinete*. O tema deste projeto foi a aplicação do Princípio da Eficiência na atividade de gabinete.

Pretendeu-se aqui abordar aspectos organizacionais do Senado Federal e do gabinete à luz da doutrina existente sobre o direito administrativo, da ciência da administração e da ciência política, além da interação com outros chefes de gabinete e da experiência própria acumulada nessa atividade, na qualidade de *agente-participante*.

1.2. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

O presente trabalho focou lentes sobre o gabinete em seus aspectos de eficiência. Partindo da natureza dos trabalhos desenvolvidos no gabinete, bem como da relevância de suas demandas e de, no nosso entendimento, seu cliente principal – o Senador da República, o gabinete pode ser visto como um ambiente que muito se beneficiaria com a aplicação de diversas metodologias adotadas nas organizações mais bem sucedidas.

De maneira geral o gabinete é um espaço que comporta a dinâmica da eficiência, em um ambiente organizacional que muito lucraria com o aprimoramento de seus processos de trabalho. Do senso comum, confirmado pelo exame de elementos coletados, o gabinete tem sido capaz de aprender, tal qual ocorre com as pessoas que buscam o próprio desenvolvimento. Esta monografia buscou investigar esse aprendizado coletivo.

Dentre os chefes de gabinete muito se conversa acerca da eficiência das atividades que se desenvolvem no gabinete. Observamos que nos gabinetes a administração de recursos, o assessoramento político, legislativo e de comunicação social, dentre outros, necessitam desenrolar-se em um contínuo processo de mudança e amadurecimento.

A eficiência não pode ser entendida apenas como maximização do lucro, mas sim como um melhor exercício das missões de interesse coletivo que incumbe ao Estado, que deve obter a maior realização prática possível das finalidades do ordenamento jurídico, com os menores ônus possíveis, tanto para o próprio Estado, como para as liberdades dos cidadãos. (MANGANARO *apud* ARAGÃO, 2006)

Acompanhando o raciocínio de Senge (2005), chega-se a considerar que o Princípio Constitucional da Eficiência, se aplicado à atividade de gabinete, importa fortemente na aprendizagem individual e na criação de conhecimento coletivo. Deparamo-nos constantemente com o desenvolvimento de habilidades que alimentam a visão pessoal e

favorecem a construção de visões genuinamente compartilhadas, onde controle e previsibilidade deixam espaço para o *aprender* e o *desaprender*. Num ambiente de continuada mutação cria-se vantagem através da utilização da inteligência e de perfis de personalidade, de maneira que as pessoas consigam refletir e pensar conjuntamente.

Por muitos anos, a atenção dos psicólogos industriais e organizacionais esteve focada na habilidade cognitiva como um preditor do desempenho no trabalho. De acordo com tal ponto de vista, quanto mais brilhante a pessoa, maior sua possibilidade de obter sucesso. Entretanto, os pesquisadores têm afirmado que a inteligência contribui apenas para uma parte dos resultados, sendo a criatividade, liderança, integridade, dedicação e cooperação fundamentais para o desempenho do trabalho – A personalidade, mais do que a inteligência, prediz tais qualidades (AZAR e HOGAN *apud* FONSECA e BASTOS, 2008)

A alta gerência da Casa tem demonstrado preocupação com essa evolução administrativa. Até aqui o **Instituto Legislativo Brasileiro (ILB)** elaborou e tem oferecido o Curso de Formação para Chefes de Gabinete, de duração anual, além de demais cursos projetados para o público de servidores da Casa. O curso de Especialização em Administração Legislativa, dentre outros oferecidos pela **Universidade do Legislativo Brasileiro (UNILEGIS)**, também avança na mesma direção. O contexto político do Senado, que se formou no primeiro semestre de 2009, entretanto, coloca em risco essas conquistas, o que é motivo de preocupação para todos.

Acerca de nossas próprias habilidades gerenciais, em face de demandas cada vez mais intensas e de um controle social cada vez mais presente, há que ser melhor pensado o estilo gerencial adotado no gabinete, e que mais contribua com a formação de um ambiente propício ao constante e ininterrupto desenvolvimento, uma vez que gerenciar é interferir.

A busca da excelência na administração é um processo permanente, diário, inclusive porque um dos princípios fundamentais da administração é o de que não existe vôo de cruzeiro ou piloto automático. É uma esperança vã, de administradores pouco experientes, imaginarem que poderão alcançar uma forma de administrar que caminha sozinha, sempre em equilíbrio. Na gestão o que se corrige hoje, desmancha amanhã, ou se torna obsoleto devido à emergência de fatos novos. (BRESEER PEREIRA, 2000)

Sob esse aspecto Senge (2005) considera que a liderança genuína nasce de uma intensa convicção pessoal. O líder conquista colaboradores pelo exemplo, pela capacidade de diálogo e sinergia, pela habilidade em fazer com que as pessoas aprendam a lidar com seus modelos mentais, alinhando-os aos valores da organização.

O alcance da condição de organização eficiente e que aprende para o gabinete implica em profundos e desafiadores avanços culturais, que o levarão para longe do modelo tradicional, controlador e autoritário.

Em face ao exposto e associando o Princípio da Eficiência ao Aprendizado Organizacional, que passa inclusive pela apropriação e uso de conhecimentos e metodologias

nos processos que se desenvolvem no gabinete, é proposta a seguinte formulação para o problema de pesquisa:

O Gabinete Parlamentar de Senador atende ao Princípio Constitucional da Eficiência para a Administração Pública?

1.3. METODOLOGIA

A pesquisa exploratória bibliográfica compreendeu a convergência das doutrinas da Administração, do Direito Administrativo e da Ciência Política. Foram pesquisadas obras do acervo da Biblioteca do Senado e artigos localizados em sítios acadêmicos na Internet, como o Google Acadêmico e nos sítios da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP); do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); da Universidade de Brasília (UnB); da Universidade de São Paulo (USP); da Universidade de Campinas (UNICAMP); da Fundação Getúlio Vargas (FGV), dentre outros. Essas publicações abordam práticas e conceitos científicos já testados pelas organizações, inclusive do setor público, cuja aplicabilidade no gabinete parlamentar foi investigada.

Foi igualmente realizada pesquisa exploratória documental na base de Normas Administrativas do Senado Federal (NADM), de onde foram obtidos atos do Presidente do Senado (APR), atos da Comissão-Diretora (ATC) e atos do Primeiro-Secretário (APS), que representam as instâncias decisórias para as políticas estruturantes de administração da Casa. Foi utilizado o banco de Boletins Administrativos elaborado por comissão de servidores encarregada de apurar o episódio dos *atos secretos* produzidos pela administração operacional do Senado. Além desses atos administrativos foram levantadas Resoluções do Senado (RES) atinentes à sua estrutura administrativa. Houve também consultas em dispositivos da *Constituição Federal*; da Lei nº. 8.112 de 1990 – *O Regime Jurídico Único do Servidor Público*; da Resolução do Senado nº. 93 de 1970 – *O Regimento Interno do Senado Federal* e da Resolução do Senado nº. 58 de 1972 – *O Regulamento Administrativo do Senado Federal*. Ainda tratando-se de pesquisa primária, foram importados e explorados, em planilha de Microsoft Excel, dados gerais de lotação e cargos ocupados por servidores efetivos e comissionados do Senado, tornados públicos no *Portal da Transparência*.

Para traçar-se o perfil político do senador brasileiro, o que deu a entender o nível de exigência de seu gabinete parlamentar, foi realizada pesquisa exploratória primária nas biografias dos senadores, relativa à experiência política dos senadores titulares eleitos para a 52ª e 53ª legislaturas – 2003 a 2006 e 2007 a 2010, respectivamente. A pesquisa apurou o número de mandatos eletivos anteriores para cada parlamentar eleito, além do cargo de

Ministro de Estado, quais sejam: Vereador; Deputado Estadual; Deputado Federal; Senador; Prefeito; Governador; Ministro de Estado; Vice-Presidente e Presidente da República.

Para essa pesquisa as principais fontes de informação foram as páginas pessoais dos parlamentares na Internet. Quando necessário, empregou-se consulta direta com os próprios parlamentares e seus gabinetes. Esse levantamento levou em conta apenas os senadores titulares eleitos, e não aqueles que assumiram como suplentes.

No contexto do estudo social que se pretendeu realizar entre os chefes de gabinete do Senado, a proposta deste trabalho compreendeu a observação da realidade.

São três os caminhos principais para compreender o comportamento humano no contexto das ciências sociais empíricas: (1) observar o comportamento que ocorre naturalmente no âmbito real; (2) criar situações artificiais e observar o comportamento ante tarefas definidas para essas situações; (3) perguntar às pessoas sobre o que fazem (fizeram) e pensam (pensaram). (GÜNTHER, 2003)

Uma vez que o objeto de estudo se passa no dia-a-dia do gabinete, é válida a experiência pessoal assimilada na atividade, na condição de *observador participante*, significativamente enriquecida com a experiência de outros colegas, que também atuam como chefes de gabinete. As contribuições de colegas embasaram diversos dos entendimentos e conclusões desta monografia, uma vez que *o ponto forte da observação é o realismo da situação estudada*. (GÜNTHER, 2003)

Este Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) é resultado direto das disciplinas do curso. Tendo sido precocemente escolhido o objeto de estudo – *A eficiência do gabinete parlamentar*, a cada disciplina cursada buscou-se compreender, daquele conhecimento, qual a aplicação que melhor contribuiria para a modernização do gabinete.

Muito do conteúdo deste estudo, especialmente no capítulo 4 intitulado *O gabinete parlamentar de senador*, apresenta ponderações, conclusões, e mesmo exercícios de grupo, sempre realizados conjuntamente com colegas de curso também servidores de gabinete.

De experiência própria, é forçoso reconhecer que diversas das práticas da administração gerencial podem encontrar obstáculos de aplicação nos gabinetes. Mencione-se, como exemplo, eventuais atritos de convívio profissional, e até pessoal, entre servidores efetivos e comissionados, uma situação recorrente em diversos momentos. Pode-se considerar que muitos dos conceitos da administração, como ciência social, não são aplicáveis à atividade de gabinete, sem que haja um forte trabalho prévio de ajuste no clima e nas práticas organizacionais.

Observação necessária já neste momento é a falta de padronização da atividade. Cada gabinete apresenta o perfil do seu titular, não seguindo roteiros nem critérios predefinidos.

Apesar disso, os macro-processos mapeados neste trabalho repetem-se, de gabinete para gabinete, de forma bastante assemelhada.

Sente-se hoje a falta de um órgão da administração que se ocupe da atividade de gabinete de forma científica, sistematizada e propositiva. Percebe-se a falta de padronização da interface entre o gabinete e a administração. Cada órgão do Senado se relaciona com o gabinete de forma própria, com áreas de relacionamento separadas e carentes de padronização.

1.4. OBJETIVO GERAL

Comprovar que o Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa é aplicável ao gabinete parlamentar de senador.

1.5. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1	Traçar o perfil de experiência política dos senadores titulares eleitos para a 52 ^a e 53 ^a legislaturas.
2	Associar o nível de eficiência do gabinete parlamentar ao perfil de experiência política de seu titular, que traz consigo assessores parlamentares experimentados.
3	Comprovar que o gabinete de senador deve estar apto a ter funcionamento pleno já no momento inicial do mandato.
4	Mapear a estrutura de processos, comunicação interna, agentes e atividades do gabinete, em organograma dividido em áreas meio e fim.
5	Verificar se a infraestrutura colocada pelo Senado à disposição do parlamentar atende às necessidades do mandato.
6	Comprovar a assimilação de modernas tecnologias e práticas pelo gabinete, notadamente na área da comunicação social e da informática.
7	Elaborar proposta preliminar de planejamento estratégico para o gabinete.
8	Traçar os perfis de competências indispensáveis para os servidores efetivos do gabinete.
9	Verificar a necessidade de capacitação para os servidores de gabinete.
10	Verificar a necessidade de realização de concurso público para a atividade de gabinete.
11	Identificar o papel do senador no gabinete.
12	Distinguir os papéis diferenciados entre o servidor efetivo e o comissionado e entre o chefe de gabinete e o assessor direto do senador.
13	Comprovar o valor do capital intelectual do servidor efetivo.
14	Comprovar que o gabinete é uma organização que aprende.
15	Comprovar a necessidade de uma intranet administrativa para a atividade de gabinete.
16	Comprovar a necessidade de uma unidade de modernização e apoio administrativo ao gabinete parlamentar.

Tabela 1 – Objetivos específicos.

1.6. HIPÓTESES

1	Elegem-se ao Senado, predominantemente, políticos profissionais.
2	O Senador trás consigo assessores políticos que conhecem e desenvolvem as práticas políticas adotadas pelo parlamentar ao longo de sua vida pública.
3	O perfil de experiência política do senador brasileiro incorre na demanda imediata por eficiência do gabinete.
4	Chegando ao Senado, o senador deve encontrar um gabinete com plenas condições de funcionamento, com servidores efetivos especializados e engajados nos processos institucionais da Casa.
5	No gabinete desenvolvem-se 6 processos: administrativo; legislativo; político; comunicação social; orçamentário e escritório político estadual.
6	A infraestrutura colocada pelo Senado à disposição do parlamentar atende às necessidades do mandato.
7	O gabinete tem evoluído com a assimilação de modernas tecnologias.
8	Existe a necessidade de realização de concurso público para provimento nos gabinetes.
9	O servidor efetivo de gabinete necessita de capacitação continuada nas competências profissionais típicas da atividade.
10	O senador é o cliente estratégico preferencial do gabinete.
11	O servidor efetivo e o comissionado apresentam papéis distintos e complementares.
12	O chefe de gabinete e a assessoria imediata do parlamentar apresentam papéis distintos e complementares.
13	O capital intelectual do servidor efetivo do gabinete é relevante, embora ainda não seja valorizado pela Organização.
14	O gabinete parlamentar de senador é uma organização que aprende.
15	O gabinete parlamentar necessita de uma unidade de modernização e apoio administrativo.
16	O gabinete parlamentar necessita de uma intranet administrativa.

Tabela 2 – Hipóteses.

1.7. REVISÃO DE LITERATURA

Para embasar um modelo de administração gerencial para o gabinete foi selecionado o artigo de Luiz Carlos Bresser Pereira intitulado *A reforma gerencial do Estado de 1995*, que em breve missiva relata a reforma administrativa proposta, quando Ministro de Estado à frente do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). No artigo, Bresser Pereira traça cenário, características e implicações de uma *reforma administrativa* para o Estado brasileiro, incluída na Constituição Federal por meio da Emenda 19², que dentre outros pontos acrescentou a eficiência entre os princípios constitucionais da administração pública.

O modelo da administração gerencial proposto, compatível com o modelo burocrático weberiano, buscou trazer a gestão da administração pública para mais próximo das práticas

² A Emenda 19, aprovada em 1998, pretendeu estabelecer na Constituição Federal as condições para que se implantasse no Brasil uma administração pública gerencial, orientada a resultados e não a processos, incorporando à atividade pública preocupações com a eficiência administrativa. (NA)

adotadas por organizações privadas, preservando-se a essência da utilidade pública inerente à atividade de Estado. Esses fundamentos, quando traduzidos para a realidade do gabinete, tendem a favorecer uma melhor eficiência da lida parlamentar.

Para confirmar a hipótese de que os senadores são predominantemente políticos profissionais com experiência na atividade pública, fato explicativo das prementes demandas do gabinete, foi selecionado o artigo *Carreiras políticas no Senado brasileiro: um estudo das composições do Plenário e da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania na década de 90*, extraído da obra da Professora Leany Barreiro Lemos, intitulada *O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte*. O artigo coloca dados dos senadores brasileiros, bem como sua socialização política anterior aos mandatos, que permitirão apurar o nível de proficiência demandado do gabinete, que é notadamente diferenciado ao daquele de um gabinete da Câmara Federal.

Para traçar aspectos de um *direito parlamentar* que afetam a atividade de gabinete foi selecionado o artigo do Consultor Legislativo da Assembléia Legislativa de Minas Gerais, Guilherme Wagner Ribeiro, intitulado *Princípios Constitucionais do Direito Parlamentar*. No artigo, o autor aborda princípios do direito parlamentar brasileiro, analisando como os princípios constitucionais refletem-se nas normas e práticas que estabelecem a estrutura, a organização e o funcionamento do Poder Legislativo. O autor toma como referência o Regimento Interno da Assembléia Legislativa de Minas Gerais.

No artigo, o autor discorre acerca dos princípios constitucionais da administração pública, quando aplicados à atividade parlamentar, notadamente à legislativa e à dinâmica de plenário, esta última manifesta em pronunciamentos. O autor coloca, ainda, que o ramo do direito parlamentar muito pouco evoluiu no Brasil, estando notadamente lastreado em disposições constitucionais e nos regimentos internos das Casas de Leis (RIBEIRO, 2004).

Considerando que é o ser humano que está à frente de todas as atividades da vida profissional, sendo o agente primeiro da eficiência, foi selecionado para o embasamento teórico da monografia o material didático da disciplina *Gestão Estratégica de Pessoas*, organizado pelo Professor Antônio Flávio Testa. O material é composto por artigos que abrangem aspectos que se pretendem contextualizar no gabinete parlamentar e que *apresenta a problemática da gestão de pessoas a partir das teorias da administração focadas em recursos humanos*. (TESTA, 2008)

Para tratar de modelos gerenciais baseados no aprendizado organizacional aplicáveis à atividade de Estado, foram selecionadas duas obras: *A quinta disciplina – A arte e prática de*

uma organização que aprende de Peter Senge e *Aprendizado organizacional*, de Peter Drucker e outros.

Entendendo que *a capacidade de aprender mais rápido que os concorrentes é a única vantagem competitiva sustentável a longo prazo*, Peter Senge, do Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT), apresenta sua teoria organizacional baseada no elemento humano. Na obra *A quinta disciplina – A arte e prática de uma organização que aprende*, o autor coloca *domínio pessoal; modelos mentais; objetivo comum; aprendizado em grupo e raciocínio sistêmico* no núcleo administrativo das organizações de sucesso.

A obra *Aprendizado organizacional*, de Peter Drucker *et al.* (2000), reúne artigos da *Harvard Business Review* que expõem, conjugando teoria e exemplos, a lógica, o planejamento organizacional, os desafios psicológicos e as questões centrais da implementação da organização que aprende. A utilidade dessas abordagens para o aprimoramento das práticas adotadas no gabinete se observa nas analogias que podem ser traçadas, traduzindo para a esfera da administração teorias e conceitos aplicados por organizações de sucesso, que conquistaram com competência os mercados nos quais estão inseridas.

Ainda tratando do aprendizado organizacional, selecionamos de Bastos *et al.* (2002), o artigo intitulado *Aprendizagem organizacional versus organizações que aprendem: Características e desafios que cercam essas duas abordagens de pesquisa*. O artigo discorre conceitualmente sobre a aprendizagem organizacional e as organizações que aprendem, apresentando variadas referências doutrinárias. O artigo apresenta, igualmente, subsídios teóricos para abordar o *capital intelectual* inerente aos servidores efetivos do gabinete.

Para traçar-se o perfil de competências do servidor efetivo de gabinete foi empregado como referência o TCC do curso de Administração Legislativa da UNILEGIS, de 2005, realizado por **Olga Maria Pretti Haynes**, então servidora efetiva do gabinete do senador Jonas Pinheiro, disponível na biblioteca do Senado, intitulado *Competências fundamentais aos servidores efetivos de gabinetes de senadores*.

Para a verificação do aprendizado organizacional do gabinete parlamentar, empregaram-se dados primários de entrevista realizada entre chefes de gabinete, para a dissertação de mestrado em psicologia pela Universidade de Brasília, de **Juvenal Fernandes dos Santos**, servidor efetivo do Senado, intitulada *Relação superior-subordinado e significado do trabalho – Um estudo psicossocial da atividade de chefes de gabinete de senadores da república*.

Estas referências preliminares, dentre outras que tratam de aspectos específicos, como *planejamento estratégico*, *teletrabalho*, *comunicação institucional*, predominantemente compostas por artigos científicos e trabalhos de pesquisa, representam os subsídios bibliográficos para a comprovação das hipóteses e para a resposta à indagação da pesquisa.

Observe-se, ainda, a escassa existência de produção científica tendo por objeto de estudo a Câmara Alta brasileira. Isso se dá de maneira ainda mais acentuada no aspecto administrativo do Senado. Muito do que se pôde concluir neste TCC decorreu mais da experiência e observação, em trabalho empírico na atividade, do que propriamente de doutrina consagrada em bibliografia específica.

2. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

O objetivo deste capítulo é o de apresentar a administração gerencial voltada ao atendimento do cidadão e à eficiência administrativa. Será brevemente abordada a Reforma Administrativa do Estado da década de 90, passando-se em seguida à conceituação doutrinária do Princípio Constitucional da Eficiência, com breves ponderações acerca de sua aplicação na atividade de gabinete.

A idéia de reformar a administração pública brasileira não é recente, datando da Era Vargas. A reforma burocrática de 1936, ou Reforma do Serviço Público, buscou a profissionalização da administração, inclusive com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP).

Com o objetivo de realizar a modernização administrativa, foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP, em 1936. Nos primórdios, a administração pública sofre a influência da teoria da administração científica de Taylor, tendendo à racionalização mediante a simplificação, padronização e aquisição racional de materiais, revisão de estruturas e aplicação de métodos na definição de procedimentos... No que diz respeito à administração dos recursos humanos, o DASP representou a tentativa de formação da burocracia nos moldes weberianos, baseada no princípio do mérito profissional. Entretanto, embora tenham sido valorizados instrumentos importantes à época, tais como o instituto do concurso público e do treinamento, não se chegou a adotar consistentemente uma política de recursos humanos que respondesse às necessidades do Estado. (PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO - PDRAE, 1995)

Já a idéia de uma administração pública gerencial, inspirada em práticas da administração privada voltadas para a qualidade do atendimento ao público, emergiu somente na década de 90, quando se buscou um modelo de abordagem focado em resultados e na qualidade dos serviços prestados, em uma perspectiva que se contrapunha ao modelo burocrático weberiano de mérito profissional. Para Bresser Pereira (2006, p.241), isso significaria mais um distanciamento do *modelo patrimonialista, onde proliferam práticas de nepotismo, de empreguismo, senão de própria corrupção.*

Apesar dessa suposta visão evolutiva, justiça deve ser feita à burocracia weberiana, que ao estabelecer formalismos e racionalidades, favorece o interesse público, proporcionando transparência e retidão no funcionar do Estado, ficando longe de representar uma pérola da ineficiência administrativa, como alguns dão a entender. Compreendidas as contingências, a burocracia ameniza, na máquina pública, aspectos ainda tão incidentes de patrimonialismo, onde o *gestor-príncipe* toma para si aquilo que é coletivo, colocando-se como o dono da coisa pública, agindo e gerenciando o bem comum visando à garantia de interesses individuais próprios, ou do grupo ao qual pertence.

Acerca de um suposto anacronismo da burocracia weberiana, atentemo-nos para as palavras de Azevedo e Loureiro (2003), considerando que *o modelo burocrático de administração contém os princípios fundamentais do Estado de Direito, indispensáveis ao ordenamento democrático dos aparatos administrativos*, prosseguindo:

O primeiro equívoco cometido pelos que defendem a substituição do modelo burocrático é não levar em conta que a realização histórico-concreta deste tipo ideal, na acepção metodológica de Weber, não tem sido, às vezes, bem sucedida e, muitas vezes, nem sequer concretizada, especialmente em países como o Brasil, em que o patrimonialismo, o clientelismo e outras formas de dominação tradicional não foram completamente superados. Ao contrário, tais formas tradicionais têm sido sempre re-atualizadas, dadas as características do presidencialismo de coalizão, que requer como condição de governabilidade, negociações continuadas entre Executivo e Legislativo, envolvendo trocas de cargos na administração por apoio do Congresso à agenda do governo. (AZEVEDO e LOUREIRO, 2003)

Ainda conforme Azevedo e Loureiro (2003), *o modelo burocrático não só pode e precisa ser flexibilizado, mas também deve ser aperfeiçoado em seus mecanismos de controle*.

Diferentemente da idealização weberiana, os burocratas, nas democracias contemporâneas, não apenas administram, mas participam junto com os políticos do processo de tomada de decisão, configurando-se também como *policymakers*. Tal mudança crucial no papel atribuído classicamente a esses dois atores políticos requer a responsabilização dos burocratas não apenas administrativa e hierarquicamente, como pensava Weber, mas também politicamente.

A flexibilização do modelo burocrático implica a adoção – até mesmo, se necessário, a invenção de formas mais adequadas, ágeis e criativas, para realizar os princípios de boa governança democrática, mas não a sua substituição. Entendemos, portanto, flexibilização como aperfeiçoamento e não como ruptura. A flexibilização corresponde à sua gravitação em torno de um eixo e não ao seu abandono, logo não implica o enfraquecimento, mas, sim, o reforço desse mesmo eixo. De fato estruturas rígidas se quebram, estruturas flexíveis são mais perenes e resistentes. Assim sendo, não há substituição, mas aprimoramento; não há negação dos princípios, mas, a rigor, e ao contrário, o seu reforço ou fortalecimento. (AZEVEDO e LOUREIRO, 2003)

Abstraindo desse entendimento doutrinário para a realidade administrativa do Senado Federal, nota-se que detentores de cargos burocráticos, por liberalidade e conquista de espaço junto aos legítimos condutores do processo político, os senadores, passaram a atuar na seara da articulação política. Isso é percebido claramente nas Comissões Permanentes, que embora sejam subordinadas à Secretaria de Comissões, atuam de forma descoordenada e independente, adotando procedimentos próprios, conforme o entendimento de cada secretário de Comissão. A flexibilização burocrática adotada sem critérios, e de forma individualizada, contribui com o enfraquecimento da Instituição, e não representa indício de modernidade administrativa, mas sim de ingerência do ator administrativo no processo político.

Foi a burocracia weberiana que tornou possível o Estado moderno, pela normatização, divisão de tarefas, profissionalização das carreiras de Estado e meritocracia. Ocorre que, com o passar do tempo, o crescimento do Estado e a dificuldade de modernização, imposta pelo estabelecimento de regras muito rígidas, fizeram com que os interesses da administração, ainda que legítimos, se cristalizassem, em face de conjunturas mutantes. A aplicação literal do modelo burocrático passou a incorrer, então, na estagnação do Estado, pela perpetuação de

procedimentos e perda de autonomia do gestor diante do novo. Ao afirmar que, *no Brasil, o atestado de óbito vale mais que o defunto*, Hélio Beltrão pretendeu alertar a todos para a estagnação da administração pública, resultado de máquina burocrática superdimensionada.

A reforma do Estado está presente em todo o mundo e quase nenhum governo deixou de tentar intervir nesse campo. Entretanto, existem dois problemas persistentes e conexos. O primeiro refere-se às tentativas de construir Estados e administrações públicas que trabalhem melhor e custem menos. O outro prende-se à questão de decidir o que o Estado deve e o que não deve fazer. (KETTL *apud* BRESSER PEREIRA, 2006, p.8)

Conforme Bresser Pereira (2006, p.22), apesar da reforma administrativa não ter sido incluída entre os temas da campanha à presidência da república de 1994, o então presidente eleito, Fernando Henrique Cardoso, decidiu transformar a Secretaria da Presidência, que geria o serviço público, em um novo Ministério, o da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), com a missão *de reformar ou reconstruir o Estado*.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), documento basilar à reforma do Estado brasileiro, elaborado pelo MARE em 1995, inicia conceituando três dos modelos de administração pública:

Administração Pública Patrimonialista: 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 da res principis. Em conseqüência, 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.

Administração Pública Burocrática: Surge na segunda metade do século XIX, na época do Estado liberal, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. Constituem princípios orientadores do seu desenvolvimento a profissionalização, a idéia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional legal. Os controles administrativos visando evitar a corrupção e o nepotismo são sempre a priori. Parte-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas. Por isso, são sempre necessários controles rígidos dos processos, como por exemplo na admissão de pessoal, nas compras e no atendimento a demandas.

Por outro lado, o controle - a garantia do poder do Estado - transforma-se na própria razão de ser do funcionário. Em conseqüência, o Estado volta-se para si mesmo, perdendo a noção de sua missão básica, que é servir à sociedade. A qualidade fundamental da administração pública burocrática é a efetividade no controle dos abusos; seu defeito, a ineficiência, a auto-referência, a incapacidade de voltar-se para o serviço aos cidadãos vistos como clientes. Esse defeito, entretanto, não se revelou determinante na época do surgimento da administração pública burocrática porque os serviços do Estado eram muito reduzidos. O Estado limitava-se a manter a ordem e administrar a justiça, a garantir os contratos e a propriedade.

Administração Pública Gerencial: Emerge na segunda metade do século XX, como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior. A eficiência da administração pública - a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário - torna-se então essencial. A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações.

A administração pública gerencial constitui um avanço, e até um certo ponto um rompimento com a administração pública burocrática. Isso não significa, entretanto, que negue todos os seus princípios. Pelo contrário, a administração pública gerencial está apoiada na anterior, da qual conserva, embora flexibilizando, alguns dos seus princípios fundamentais, como a admissão segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, o treinamento sistemático. A diferença fundamental está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados, e não na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua um princípio fundamental.

Na administração pública gerencial a estratégia volta-se: (1) para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade; (2) para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados; e (3) para o controle ou cobrança *posteriori* dos resultados. Adicionalmente, pratica-se a competição administrada no interior do próprio Estado, quando há a possibilidade de estabelecer concorrência entre unidades internas. No plano da estrutura organizacional, a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos tornam-se essenciais. Em suma, afirma-se que a administração pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins).

A administração pública gerencial inspira-se na administração de empresas, mas não pode ser confundida com esta última. Enquanto a receita das empresas depende dos pagamentos que os clientes fazem livremente na compra de seus produtos e serviços, a receita do Estado deriva de impostos, ou seja, de contribuições obrigatórias, sem contrapartida direta. Enquanto o mercado controla a administração das empresas, a sociedade - por intermédio de políticos eleitos - controla a administração pública. Enquanto a administração de empresas está voltada para o lucro privado, para a maximização dos interesses dos acionistas, esperando-se que, através do mercado, o interesse coletivo seja atendido, a administração pública gerencial está explícita e diretamente voltada para o interesse público.

Neste último ponto, como em muitos outros (profissionalismo, impessoalidade), a administração pública gerencial não se diferencia da administração pública burocrática. Na burocracia pública clássica existe uma noção muito clara e forte do interesse público. A diferença, porém, está no entendimento do significado do interesse público, que não pode ser confundido com o interesse do próprio Estado. Para a administração pública burocrática, o interesse público é freqüentemente identificado com a afirmação do poder do Estado. Ao atuarem sob esse princípio, os administradores públicos terminam por direcionar uma parte substancial das atividades e dos recursos do Estado para o atendimento das necessidades da própria burocracia, identificada com o poder do Estado. O conteúdo das políticas públicas é relegado a um segundo plano. A administração pública gerencial nega essa visão do interesse público, relacionando-o com o interesse da coletividade e não com o do aparato do Estado.

A administração pública gerencial vê o cidadão como contribuinte de impostos e como cliente dos seus serviços. Os resultados da ação do Estado são considerados bons não porque os processos administrativos estão sob controle e são seguros, como quer a administração pública burocrática, mas porque as necessidades do cidadão-cliente estão sendo atendidas.

O paradigma gerencial contemporâneo, fundamentado nos princípios da confiança e da descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivos à criatividade. Contrapõe-se à ideologia do formalismo e do rigor técnico da burocracia tradicional. À avaliação sistemática, à recompensa pelo desempenho, e à capacitação permanente, que já eram características da boa administração burocrática, acrescentam-se os princípios da orientação para o cidadão-cliente, do controle por resultados, e da competição administrada.

No presente momento, uma visão realista da reconstrução do aparelho do Estado em bases gerenciais deve levar em conta a necessidade de equacionar as assimetrias decorrentes da persistência de aspectos patrimonialistas na administração contemporânea, bem como dos excessos formais e anacronismos do modelo burocrático tradicional. Para isso, é fundamental ter clara a dinâmica da administração racional-legal ou burocrática. Não se trata simplesmente de descartá-la, mas sim de considerar os aspectos em que está superada e as características que ainda se mantêm válidas como formas de garantir efetividade à administração pública.

O modelo gerencial tornou-se realidade no mundo desenvolvido quando, através da definição clara de objetivos para cada unidade da administração, da descentralização, da mudança de estruturas organizacionais e da adoção de valores e de comportamentos modernos no interior do Estado, se revelou mais capaz de promover o aumento da qualidade e da eficiência dos serviços sociais oferecidos pelo setor público. A reforma do aparelho do Estado no Brasil significará, fundamentalmente, a introdução na administração pública da cultura e das técnicas gerenciais modernas.

A ineficiência estatal, que houvera contribuído com a extinção da União Soviética na década de 80, colocou em crise o modelo do Estado excessivamente burocrático e voltado para si próprio. Isso alertou Estados nacionais para a necessidade por reformas administrativas estruturantes, como no caso da Inglaterra e da Nova Zelândia, em um cenário mundial profundamente globalizado.

No Brasil, Fernando Henrique Cardoso, que foi o patrocinador da iniciativa de reforma gerencial para o Estado brasileiro na época, governava entendendo que objetivos da administração gerencial eram encontrados no *atendimento de demandas crescentes da sociedade, na adoção de critérios de gestão que reduzam custos, na busca de mais articulação do governo com a sociedade, na definição democrática de prioridades e na cobrança de resultados.* (HENRIQUE CARDOSO *apud* BRESSER PEREIRA, 2006, p.16)

Nós temos que preparar a nossa administração para a superação dos modelos burocráticos do passado, de forma a incorporar técnicas gerenciais que introduzam na cultura do trabalho público as noções indispensáveis de qualidade, produtividade, resultados, responsabilidade dos funcionários, entre outras... Estamos vivendo um momento de transição de um modelo de administração que foi inicialmente assistencialista e patrimonialista (que mais tarde deu um passo adiante, burocratizando-se no sentido weberiano da palavra) para um modelo, no qual não basta mais a existência de uma burocracia competente na definição dos meios para atingir fins. Agora, o que se quer é algo muito mais profundo: um Estado que, além de eficiente, esteja orientado por valores gerados pela própria sociedade. (HENRIQUE CARDOSO *apud* BRESSER PEREIRA, 2006, p.16)

Dentro dessa ótica, pode-se considerar que o desafio de tentar-se reformar o Estado brasileiro não se alicerçou em infra-estruturas, tecnologias ou insumos, mas em dois outros aspectos essenciais: O Agente Público e a Legislação.

O primeiro aspecto a ser levado em conta para o sucesso de uma reforma gerencial seria o Agente do Estado. Seja ele o servidor público ou o gestor público, eram às pessoas que operavam a máquina pública que competia a aplicação da reforma. Nesse aspecto, deveria ser priorizada a formação de uma cultura administrativa, que colocasse na visão de todos, aspectos de qualidade total, de foco em resultado, de produtividade, de finalidade pública, de eficiência, dentre outros.

Bresser Pereira (2006, p.18) mostra que o próprio Fernando Henrique Cardoso reconheceu *haver na burocracia estatal um número expressivo de núcleos de competência e excelência*, decorrendo dessas palavras, que tal não se afigurava uma regra geral, na visão do

próprio Presidente da República, que prossegue - *É necessário que esses núcleos ganhem força, para que tenham a capacidade de contagiar o conjunto da administração.*

Havia para o sucesso da reforma, portanto, a necessidade de atendimento de condições essenciais: a valorização das carreiras de Estado; a profissionalização do servidor público e a meritocracia na escolha dos gerentes ao longo de todo o espectro de comando da administração brasileira. A máquina pública deveria ser comandada por pessoas experientes, preparadas e alinhadas com as práticas da administração gerencial.

É preciso que o setor que administra seja parte ativa nessa transformação. E que, como parte ativa desse processo, os próprios funcionários convençam-se de que é preciso deixar de lado os resquícios do patrimonialismo, da troca de favores, das vantagens corporativas, do servilismo clientelista ao poder político, como ocorre em certas áreas da administração pública... Precisamos acabar com a noção de que ser funcionário é ser privilegiado. Privilégio é servir ao público, à cidadania. (HENRIQUE CARDOSO *apud* BRESSER PEREIRA, 2006, p.16)

Apesar do presidente FHC estar declaradamente consciente desse aspecto, quem sabe aí tenha acontecido o mais severo descuido por parte dos idealizadores da reforma do Estado de 90 – desconsiderar que, desde a implantação do pluripartidarismo e da abertura política ao final do regime militar, pratica-se no País um presidencialismo de coalizão, onde para ter suas políticas implementadas, o Executivo necessitava formar uma base de apoio com partidos e coligações políticas, visando garantir a força necessária para a aprovação de matérias de interesse do governo no Congresso.

Essa aglutinação de apoio tem sido conseguida por meio da liberação de emendas parlamentares, individuais e de bancada, ao orçamento, bem como pela seção de porções da administração a grupos partidários, ou seja, prevalece a *troca de favores e as vantagens corporativas*, citadas em discurso como inadequadas pelo próprio FHC.

No presidencialismo de coalizão, o Presidente da República cede ministérios inteiros e autarquias, *de porteira fechada*, a partidos políticos que montam estruturas de gestão próprias e nada engajadas num processo uniforme de administração gerencial. São nomeações políticas, que não privilegiam a meritocracia, mas sim a manutenção do prestígio e do poder político, pela ocupação de espaço no governo.

Cabe ainda observar que essa é uma prática que alcança, na atualidade, toda a estrutura de governo. A grande proliferação de cargos de livre provimento na administração contraria o melhor juízo, e a própria Constituição Federal, no sentido de que o ingresso na carreira de Estado deve ocorrer por concurso público, e a investidura em cargo de comissão deve afigurar-se como excepcionalidade. A vasta existência desses cargos indica haver a propensão a que sejam ocupados por indicação política, sem qualquer associação ou mesmo pressuposto de eficiência administrativa.

O recorte, a seguir, traz matéria publicada no jornal Correio Braziliense, que expressa um caso típico e atual de seção de porção do Estado a partido político, com peculiaridades que indicam certa despreocupação com a qualidade dos serviços prestados ou com práticas de administração gerencial.

PMDB pressiona governo por cargos na Infraero

DANIEL PEREIRA

Detentor das maiores bancadas da Câmara e do Senado, o PMDB quer a demissão do presidente da Infraero, brigadeiro Cleonilson Nicácio da Silva. Ou, pelo menos, que ele assuma o compromisso de manter em cargos da estatal pessoas indicadas por integrantes do partido. O recado foi transmitido na quarta-feira aos ministros da Casa Civil, Dilma Rousseff, e de Relações Institucionais, José Múcio Monteiro. Foi acompanhado de uma ameaça: se o pedido da legenda não for atendido, senadores peemedebistas assinarão o requerimento de instalação de uma comissão parlamentar de inquérito (CPI) destinada a investigar obras sob responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT). O requerimento vagueia pelos corredores do Senado há mais de ano.

O PMDB está indignado com o brigadeiro porque, sob a batuta dele, a Infraero resolveu modernizar sua gestão. Deu-se por meio da aprovação de um novo estatuto, que tenta blindar a empresa de indicações políticas. O novo texto reduziu de 100 para 12 os cargos comissionados ou de livre provimento. Além

disso, estabeleceu que quatro das cinco diretorias serão ocupadas necessariamente por funcionários de carreira com pelo menos 10 anos de experiência. As mudanças não eram um problema político enquanto provocavam a demissão de afilhados de peemedebistas do baixo clero. Mas se tornaram motivo de preocupação no governo depois que atingiram aliados dos líderes do governo no Senado, Romero Jucá (PMDB-RR), e do PMDB na Câmara, Henrique Eduardo Alves (RN).

Jucá considerou um sinal de desprestígio o anúncio da demissão de seu irmão Olavo da Superintendência da Infraero em Pernambuco. Para piorar a situação, outros partidos aliados decidiram fazer coro ao PMDB. Em conversas com Múcio, reclamaram da "falta de interlocução" com o Palácio do Planalto. Leia-se: da demora para o atendimento de pleitos, como cargos e liberação de emendas. Múcio apresentará o quadro de conflagração ao presidente Luiz Inácio Lula da Silva no início da próxima semana. Cogita fazê-lo na segunda-feira, durante a reunião da coordenação política. O ministro também está na mira dos senadores. Petistas acusam-no de não ter capaci-

dade para negociar com o Senado. Querem o posto dele.

Reserva

Integrantes de outras siglas falam que Múcio age de forma burocrática intencionalmente, a fim de incentivar a operação petista e, assim, ser deslocado para uma vaga no Tribunal de Contas da União (TCU). O ministro nega as duas versões. Para auxiliares do presidente, o problema relacionado à Infraero é sério e de difícil solução. Eles não veem no horizonte a possibilidade de demissão do brigadeiro. E afirmam que o mais provável é esperar pela saída dele da presidência da estatal. Nicácio pretende deixá-la em julho. Se não fizer isso, será passado de forma compulsória para a reserva e não terá condições de suceder o brigadeiro Juniti Saito no comando da Aeronáutica.

Um ministro aposta na troca na chefia da estatal como forma de solucionar o problema. O sucessor, alega ele, assumiria ciente da necessidade de combinar a profissionalização da gestão com o tempero político. "O brigadeiro promoveu uma mudança radical demais. Tem de haver uma transição."

Figura 1 – Matéria publicada na edição de primeiro de maio, de 2009, do jornal Correio Braziliense.

Lastreada na Constituição Federal, para que a Administração Pública brasileira ganhasse a flexibilidade necessária a uma pretendida reformulação gerencial, deveriam ser introduzidos na Carta dispositivos que assim o permitissem, o que se deu com a Emenda 19,

de junho de 1998, promulgada somente no último ano do primeiro mandato de FHC. A reforma administrativa proposta pelo MARE, de Bresser Pereira, somente poderia se tornar em realidade a partir de consideráveis mudanças na Constituição brasileira.

Contextualizando o momento da época, no início de seu segundo mandato, em 1999, o presidente Fernando Henrique Cardoso extinguiu o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), comandado por Bresser Pereira, onde fora o berço da reforma do Estado, transferindo suas atribuições para o Ministério do Planejamento e Orçamento, que passou a chamar-se Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Antevendo dificuldades, o próprio Bresser Pereira entendeu que, para que a reforma avançasse, deveria estar associada à pasta do Planejamento.

2.1. A REFORMA ADMINISTRATIVA DO ESTADO – A EMENDA 19

Promulgada em 1998 praticamente da forma em que fora apresentada quatro anos antes, a Emenda Constitucional 19 (PEC 173 de 1995, na Câmara e PEC 41 de 1997, no Senado), propôs a desconstitucionalização de normas que o Executivo considerava *terem se tornado obsoletas e que impediriam a remoção de constrangimentos legais que entravam a implantação de novos princípios, modelos e técnicas de gestão*.

Na exposição de motivos da PEC 173, de 1995, de maneira ampla, eram os seguintes os resultados pretendidos pelo Executivo com a reforma administrativa do Estado, apresentada ao Congresso Nacional sob a forma de emenda constitucional:

Incorporar a dimensão da eficiência na administração pública: o aparelho do Estado deverá se revelar apto a gerar mais benefícios, na forma da prestação de serviços à sociedade com os recursos disponíveis, em respeito ao cidadão contribuinte;

Contribuir para o equilíbrio das contas públicas: as esferas de Governo que enfrentam desequilíbrio das contas públicas disporão de maior liberdade para a adoção de medidas efetivas de redução de seus quadros de pessoal, obedecidos critérios que evitem a utilização abusiva ou persecutória de tais dispositivos;

Viabilizar o federalismo administrativo: a introdução de novos formatos institucionais para gestão em regime de cooperação dos serviços públicos, envolvendo a União, Estados, Distrito Federal e Municípios e a remoção de obstáculos legais à transferência de bens e de pessoas aprofundarão a aplicação dos preceitos do federalismo na administração pública, particularmente no que tange à descentralização dos serviços públicos;

Romper com formatos jurídicos e institucionais rígidos e uniformizadores: a reforma constitucional permitirá a implantação de um novo desenho estrutural da Administração Pública brasileira que contemplará a diferenciação e a inovação no tratamento de estruturas, formas jurídicas e métodos de gestão e de controle, particularmente no que tange ao regime jurídico dos servidores, aos mecanismos de recrutamento de quadros e à política remuneratória;

Enfatizar a qualidade e o desempenho nos serviços públicos: a assimilação pelo serviço público da centralidade do cidadão e da importância da contínua superação de metas de desempenho, conjugada com a retirada de controles e obstruções legais desnecessários, repercutirá na melhoria dos serviços públicos.

Ainda citando a exposição de motivos da PEC 173/95, e tratando especificamente do servidor público, eram os seguintes os resultados esperados:

Recuperar o respeito e a imagem do servidor perante a sociedade: a flexibilização da estabilidade, a introdução de mecanismos de avaliação e a possibilidade de equacionamento das situações de excessos de quadros deverão contribuir para o revigoramento da imagem do servidor público perante a opinião pública e para a assimilação de uma nova postura profissional;

Estimular o desenvolvimento profissional dos servidores: a permissão da reserva de vagas nos concursos e processos seletivos repercutirá na motivação dos servidores e facilitará o seu adequado reposicionamento dentro da administração;

Melhorar as condições de trabalho: as flexibilizações introduzidas propiciarão a assimilação de novos métodos e técnicas de gestão, criando condições para substancial melhoria dos padrões gerenciais no serviço público, beneficiando os próprios servidores.

2.2. O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA

Acerca das profundas alterações constitucionais promovidas pela Emenda 19, tem centralidade neste ponto do trabalho a inclusão da Eficiência no rol dos princípios que regem a administração pública, por ser este o núcleo do objeto de estudo. Para tanto, busca-se a boa companhia de autores consagrados do Direito Administrativo brasileiro.

Para Cretella Júnior *apud* Di Pietro (2005, p.66), *princípios de uma ciência são as proposições básicas, fundamentais, típicas que condicionam todas as estruturas subsequentes. Princípios, neste sentido, são os alicerces da ciência.* Trazendo para a esfera do Estado essa conceituação principiológica, a Constituição Federal, de 1988, estabeleceu as bases normativas que regem o Estado Democrático de Direito brasileiro. Quando alterada pela Emenda 19, foi acrescido o princípio da eficiência entre os demais outros. Assim principia o seu capítulo VII, que é dedicado às disposições relativas à Administração Pública, com o artigo 37, onde no *caput* prescreve:

.....
Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e também, ao seguinte:

.....(Constituição Federal, 1988)

Destaque-se daí a importância com que o constituinte originário considerou os princípios da Administração Pública, uma vez que estes precedem às demais outras disposições constitucionais alusivas à Administração, colocando-os como de observância necessária, para todas as esferas dos poderes que constituem o Estado brasileiro.

Abordando o tema, Meirelles (2004, p.96) acrescenta aos princípios dispostos na Constituição demais oito, que se encontram enumerados no artigo segundo da Lei nº. 9.784, de 1999, *que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.*

Os princípios básicos da administração pública estão consubstanciados em doze regras de observância permanente e obrigatória para o bom administrador: legalidade, moralidade,

impessoalidade ou finalidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia do interesse público. Os cinco primeiros estão expressamente previstos no art. 37, caput, da CF de 1988. (MEIRELLES, 2004, p.86)

Preconiza a doutrina do Direito Administrativo que, em conformidade com esses Princípios, devem ser direcionadas todas as ações administrativas praticadas por agentes investidos de Poder Público, representando esta coleção de princípios os alicerces da ação administrativa.

Independentemente de qualquer preceito constitucional, é natural esperar-se que a atividade de Estado seja desenvolvida observando-se aspectos de eficiência, como qualidade, celeridade, economia de recursos, competência e diligência, pois conforme Aragão (2005), a atividade Pública deve desenvolver-se com o *melhor exercício das missões de interesse coletivo que incumbem ao Estado, que deve obter a maior realização prática possível de suas finalidades, com os menores ônus possíveis.*

Conforme Carvalho Filho (2005, p.21), buscando atender ao descontentamento geral por parte da sociedade com o fraco desempenho da administração pública e de seus agentes, e com a impotência para mudar-se esse estado de situação, o governo federal apresentou proposta de alteração constitucional que resultou na emenda n.º 19/98, que incluiu a eficiência entre os princípios da administração pública, resultando na redação do *caput* do artigo 37.

Inserida no contexto de uma Reforma do Estado proposta pelo então ministro da Administração Federal e Reforma do Estado – Bresser Pereira – objetivou a emenda 19 despertar na administração pública uma maior preocupação com a *qualidade do serviço prestado*, em moldes assemelhados aos da iniciativa privada. Tal deveria dar-se em todas as esferas e atividades da administração.

...o princípio da eficiência não alcança apenas os serviços públicos prestados diretamente à coletividade. Ao contrário, deve ser observado também em relação aos serviços administrativos internos das pessoas federativas e das pessoas a elas vinculadas. Significa que a administração deve recorrer à moderna tecnologia e aos métodos hoje adotados para obter a qualidade total da execução das atividades a seu cargo, criando, inclusive, novo organograma em que se destaquem as funções gerenciais e a competência dos agentes que devem exercê-las. (CARVALHO FILHO, 2005, p.22)

Carvalho Filho (2005, p.21) pondera, entretanto, que *de nada adiantará a menção a tal princípio se não houver uma disciplina precisa e definida sobre os meios de assegurar os direitos dos usuários, que já há muito deveria ter sido instituída se tivesse sido regulamentado o art. 37, §3º da Constituição Federal.*

Art. 37......

§3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III – a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função da administração pública.

.....(Constituição Federal)

Prossegue o autor afirmando que, até que essa regulamentação seja feita, o princípio constitucional da eficiência *tornar-se-á letra morta*.

Desconsiderando os méritos da Ciência da Administração, Bandeira de Mello (2007, p.26) trata o princípio da eficiência com descrença. Para o autor, a eficiência é *algo mais do que desejável* sendo, contudo, juridicamente fluida e de difícil controle, mais se assemelhando a um *simples adorno*, ou preciosismo filosófico inserido na Constituição Federal. Bandeira de Mello atrela o princípio da eficiência ao da legalidade, ao qual deve estar submetido, ainda que na busca por uma maior eficiência da administração pública.

Meirelles (2004, p.96), por sua vez, entende que a função administrativa não deve contentar-se em ser exercida apenas sob a égide da legalidade, sendo o princípio da eficiência aquele que garante *presteza, perfeição, e rendimento funcional* à administração. Segundo o autor, a administração deve *exigir resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros*.

Di Pietro (2005, p.84) considera haver dois aspectos no princípio da eficiência. Um deles se reporta ao *modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados*. O segundo aspecto se refere ao *modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública*, com igual objetivo.

A autora menciona que a idéia da eficiência é encontrada entre as metas da Reforma do Estado de 1995 que, no Plano Diretor da Reforma do Estado, expressamente afirma:

...reformular o Estado significa melhorar não apenas a organização e o pessoal do Estado, mas também suas finanças, e todo o seu sistema institucional-legal, de forma a permitir que o mesmo tenha uma relação harmoniosa e positiva com a sociedade civil. A reforma do Estado permitirá que seu núcleo estratégico tome decisões mais corretas e efetivas, e que seus serviços – tanto os exclusivos, quanto os competitivos, que estarão apenas indiretamente subordinados na medida que se transformem em organizações públicas não estatais – *operem muito eficientemente*. (BRESSER PEREIRA *apud* DI PIETRO, 2005, p.84)

Nota-se até este ponto haver certa incongruência entre o princípio da eficiência e o da legalidade, como pudemos observar nas palavras de Bandeira de Mello, que entre ambos coloca em primeiro plano o princípio da legalidade. *Já tivemos oportunidade de realçar a acentuada oposição entre o princípio da eficiência, pregado pela ciência da Administração, e o*

princípio da legalidade, *imposto pela Constituição como inerente ao Estado de Direito*. (DI PIETRO, 2005, p.84)

Já Aragão (2005) entende que o Princípio da Eficiência de forma alguma afronta ao Princípio da Legalidade, mas sim o envolve com uma nova lógica, em benefício de *uma legalidade finalística e material – dos resultados práticos alcançados, e não mais uma legalidade meramente formal e abstrata*.

Citando Jesus Leguina Villa, Di Pietro (2005, p.84) aborda a questão ponderando que a eficiência da administração pública não pode ser confundida com a da iniciativa privada, inobstante o fato de que a atividade pública deva ser desempenhada adequadamente e da melhor forma possível, visando seus melhores resultados. A administração deve, assim, ser capaz de operar eficientemente dentro do ordenamento jurídico vigente, resguardando a legalidade das ações administrativas.

A pura eficiência jamais deve ser empregada em detrimento da legalidade. O que deve ocorrer de maneira célere é a atualização das normas legais vigentes, sempre que sua *inadequação às necessidades presentes constitua um obstáculo para a gestão eficaz dos interesses gerais*. Conclui a autora afirmando que *a eficiência é princípio que se soma aos demais princípios, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito*. (DI PIETRO, 2005, p.84)

Compreendidos esses argumentos constitucionais e doutrinários, que colocam a eficiência como princípio da administração pública, que deve constar da essência da atividade de Estado, cabe agora compreender o que seria a tal eficiência, distinguindo-se termos bastante aproximados, e por muitos confundidos, quais sejam - *eficiência*, e *eficácia*, trazendo-os para o contexto da atividade do gabinete parlamentar, e dos processos que nele se desenvolvem.

Fato que se observa nesta conceituação é que lingüistas, especialistas do Direito e administradores não formam consenso acerca dessas definições, conforme segue.

Embora sejam verbetes com acepções distintas para a ciência da administração, os dicionários Aurélio e Michaelis colocam eficiência e eficácia como sendo sinônimos. *Eficiência: Ação, força, virtude de produzir um efeito; eficácia. Eficaz: Que age com eficiência. Eficácia: Qualidade ou propriedade de eficaz; eficiência*.

Na Wikipédia³ a *eficiência* refere-se à relação entre os resultados obtidos e os recursos empregados, levando-se em conta a racionalização destes últimos (tempo, custo, etc.); a *eficácia* mede a relação entre os resultados obtidos e os objetivos pretendidos, ou seja, ser eficaz é conseguir atingir um dado objetivo.

Para o entendimento jurídico-doutrinário de Carvalho Filho, assim são definidos eficiência, eficácia e efetividade:

A *eficiência* não se confunde com a *eficácia* nem com a *efetividade*. A eficiência transmite sentido relacionado ao *modo* pelo qual se processa o desempenho da atividade administrativa; a idéia diz respeito, portanto, à conduta dos agentes. Por outro lado, eficácia tem relação com os *meios e instrumentos* empregados pelos agentes no exercício de seus misteres na administração; o sentido aqui é tipicamente instrumental. Finalmente a efetividade é voltada para os *resultados* obtidos com as ações administrativas; sobreleva nesse aspecto a positividade dos objetivos. O desejável é que tais qualificações caminhem simultaneamente, mas é possível admitir que haja condutas administrativas conduzidas com eficiência, embora não tenham eficácia ou efetividade. De outro prisma, pode a conduta não ser muito eficiente, mas, em face da eficácia dos meios, acabar por ser dotada de efetividade. Até mesmo é possível admitir que condutas eficientes e eficazes acabem por não alcançar os resultados desejados; em consequência, serão despidas de efetividade. (CARVALHO FILHO, 2005, p.23)

Marina Paez, subliminarmente no texto para discussão n.º 787, de 2001, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), intitulado “*Densidade de Biomassa na Amazônia Legal*”, definiu eficiência como competência para se produzir resultados com dispêndio mínimo de recursos e esforços; efetividade como dizendo respeito à capacidade de se promover resultados pretendidos; e eficácia como tendo relação com condições controladas e resultados desejados.

Idalberto Chiavenato, renomado autor da Ciência da Administração, em sua obra descreve eficácia e eficiência nos seguintes termos:

Eficácia é uma medida do alcance de resultados, ou seja, a capacidade de atingir objetivos e alcançar resultados. Em termos globais, significa a capacidade de uma organização satisfazer necessidades do ambiente ou mercado. Relaciona-se com os fins almejados.

Eficiência é uma relação entre custos e benefícios, entre entradas e saídas, ou seja, a relação entre o que é conseguido e o que pode ser conseguido. Significa fazer corretamente as coisas e enfatizar os meios pelos quais elas são executadas. Relaciona-se com os meios, isto é, com os métodos utilizados; significa fazer as coisas bem-feitas e corretamente de acordo com o método preestabelecido. (CHIAVENATO, 2005, p.513)

Para efeito deste trabalho deixaremos de lado o conceito de efetividade, restringindo-nos ao entendimento de eficácia e eficiência, na linha de pensamento dos administradores modernos. Dessa forma, *eficácia será entendida como o cumprimento dos objetivos propostos*. Ter um desempenho eficaz significa fazer aquilo que é esperado, com a plena realização dos resultados almejados, sem ater-se aos meios empregados.

³ Enciclopédia livre da Internet. (NA)

Entenderemos *eficiência*, por sua vez, *como estando associada aos meios para o cumprimento dos objetivos, pelo emprego de recursos e procedimentos disponíveis, e que levem aos resultados pretendidos*. Aspectos como racionalização de recursos, tempo, dispêndio de equipe, dentre outros, são levados em consideração quando se avalia a eficiência de um processo.

Se por um lado a eficiência é preferível, por outro lado a eficácia é necessária. Pode-se ser eficaz sem ser eficiente no desempenho de uma tarefa, devendo a atividade de gabinete buscar ser tanto eficiente, quanto eficaz, em todas as situações.

Por definição torna-se fácil aferir a eficácia, que se nota no simples cumprimento de objetivos, o mesmo não se dando com a eficiência, considerando-se a fluidez do conceito. Pode-se afirmar que a atuação com eficiência decorre do exercício diário, da *expertise*, no constante monitoramento de processos, com racionalização de recursos e busca pela qualidade.

Trazendo-se para o caso do gabinete parlamentar, ser eficiente significa empregar todos os recursos de entendimento político e de assessoramento legislativo para a elaboração de um determinado relatório de Comissão; ser eficaz seria ter esse relatório aprovado, com amplo apoio político e social, para o prosseguimento da matéria.

Ser eficiente seria elaborar um pronunciamento de Plenário com informações precisas, eloquência, com correção de estilo e de redação, e em tempo hábil, sobre um assunto que entrou na pauta do parlamento há algumas horas; ser eficaz seria ter, com esse pronunciamento, esclarecido e formado opinião pública sobre o tema, que seja favorável ao ponto de vista defendido, angariando apoio político para o posicionamento adotado acerca da tese em discussão.

Ser eficiente seria identificar e atuar politicamente na solução de um problema geral, percebido no caso concreto de um eleitor; ser eficaz seria alcançar, com essa solução, o estabelecimento de uma política pública de Estado, que seja consistente com os valores republicanos adotados no mandato.

Conclui-se nesta análise que a aplicação de um modelo gerencial à administração pública brasileira é um processo inconcluso, que ainda demandará esforços que envolvam a mudança de hábitos da administração, como o clientelismo, o patrimonialismo, além da superação de características inerentes à coalizão de forças políticas para a administração do Estado.

A aplicação de práticas modernas de gestão, oriundas da iniciativa privada, no gabinete parlamentar envolve a compreensão, adaptação e aperfeiçoamento de aspectos

típicos da atividade, principalmente naquilo que diga respeito à gestão de pessoas. O conteúdo deste capítulo servirá como pano de fundo para a análise da eficiência do gabinete parlamentar de senador.

3. O SENADO FEDERAL

O objetivo deste capítulo é o de subsidiar a análise intrínseca do gabinete, com elementos externos que afetam a atividade, como aspectos institucionais do Senado e instâncias decisórias, além de traçar o perfil de profissionalização política do senador brasileiro, que caracteriza o diferenciado nível de exigência do gabinete parlamentar de senador, quando comparado ao gabinete de deputado federal. Com este conteúdo, e o embasamento conceitual do capítulo anterior, será possível analisar aspectos da atividade de gabinete, comprovando-se as hipóteses propostas e dando resposta à indagação da pesquisa.

3.1. ASPECTOS INSTITUCIONAIS

Como república presidencialista, o Brasil adota para o Poder Legislativo o sistema bicameral, com Câmara dos Deputados formada por 513 deputados federais, representantes do povo e eleitos em pleito proporcional, e Senado Federal, com 81 senadores, representantes das 27 unidades da Federação, eleitos em pleito majoritário. Câmara e Senado compõem o Congresso Nacional.

O sistema de governo, e não a estrutura federativa, é a principal variável explicativa para a força das câmaras altas. Elas tendem a ser mais fortes à medida que se aumenta a separação de poderes entre o Executivo e o Legislativo, isto é, são mais fortes nos sistemas presidencialistas e mais fracas nos sistemas parlamentaristas... O Senado brasileiro é uma das Câmaras altas mais fortes do mundo. Trata-se da única Câmara alta no mundo que possui o poder de definir o limite e as condições de endividamento da União, Estados, Municípios e das empresas públicas. (NEIVA *apud* LEMOS, 2008, p.46)

Uma das razões de existir das Câmaras Altas é a de garantirem-se os direitos das minorias que, no caso do Senado brasileiro, exprimem-se em termos das populações dos Estados. No Brasil, Estados mais populosos possuem a mesma representação de senadores do que aqueles com menores populações, uma vez que todas as unidades da Federação contam com 3 senadores cada uma. Esse é um equilíbrio que não se observa na Câmara Federal, onde o número de deputados é proporcional à população de cada Estado. Estados mais populosos têm maior representatividade, decorrente de um maior número de deputados federais.

Fica, assim, evidente uma das razões de existir do Senado, que é a de proporcionar equilíbrio às representações estaduais no Congresso Nacional, garantindo estabilidade ao Pacto Federativo.

Tramitam no Congresso algumas propostas de emenda à Constituição que modificam aspectos institucionais do Senado, de forma que a Casa assumira papel mais distinto ao daquele apresentado pela Câmara dos Deputados. Uma dessas exclui do Senado a prerrogativa de

iniciar o processo legislativo, o que somente poderia dar-se na Câmara Federal. Dessa maneira o Senado assumiria, de fato, o papel de Casa Revisora.

O jurista Dalmo Dalari afirma na edição de 21 de junho, de 2009, do jornal O Estado de São Paulo, que *o modelo bicameral brasileiro não se justifica. Para que, além dos representantes do povo, que são os deputados, precisamos de representantes dos estados, se eles são tão dependentes do governo federal?* Prossegue Dalari admitindo, contudo, que *a extinção do Senado não é viável*, sem que haja uma radical modificação na estrutura federativa brasileira.

Papel do Senado é atuar como força estabilizadora

HÉLIO SCHWARTSMAN
DA EQUIPE DE ARTICULISTAS

A essa altura, muitos devem estar se perguntando para que serve o Senado. Os mais afoitos já questionam se não é o caso de extingui-lo. O fato é que há uma justificativa teórica para a chamada Câmara Alta do Legislativo. Pode-se até discordar dessa lógica, mas ela existe.

Em termos conceituais, o Senado deveria compensar desequilíbrios regionais e atuar como uma força estabilizadora, pois teria membros mais experientes e menos populistas que seus congêneres da Câmara. Para entender como essas ideias se materializaram, é necessário recuar um pouco na história.

Os senados contemporâneos podem reclamar para si uma linha de continuidade com uma das mais antigas formas de organização política que se conhece: os conselhos de anciãos. Como instituição, tiveram presença na Esparta de Licurgo e na Roma Antiga. “Gerousia” e “Senatus” não significam outra coisa que “conselho de anciãos” ou “velharia”, em tradução inviavelmente literal.

Em tempos modernos, o Senado ressurgiu nos EUA como solução para um impasse preciso: as 13 colônias originais não chegavam a um acordo sobre a composição do Legislativo federal.

Estados mais populosos defendiam um sistema que levasse em conta o número de cidadãos; os menos habitados queriam que a representação fosse a mesma para cada unidade federativa.

Na dúvida, optaram pelo sistema bicameral composto por Casa dos Representantes —onde cada Estado tem uma cota de deputados correspondente à população— e Senado —onde todas as unidades têm idêntico peso.

Pelos padrões atuais, a solução americana não seria considerada exemplo de democracia. Originalmente, os senadores não eram eleitos pelo voto popular, mas pelos legislativos estaduais, que invariavelmente escolhiam os representantes entre os fazendeiros mais ricos.

A justificativa teórica veio pela pena de James Madison e não esconde uma certa demofobia. Cabia ao Senado opor-se à “inconstância e paixão” que podem acometer o “ramo popular” (Câmara) e reforçar vínculos entre governos locais e o federal.

A própria ideia de manter duas Casas é vista como uma sofisticação do sistema de

freios e contrapesos, pelo qual os Poderes controlam uns aos outros. A existência de Câmara Alta explicitamente mais conservadora seria um freio salutar tanto à leviandade dos deputados quanto aos apetites do Executivo por mais poder.

Para garantir que as pessoas certas fossem escolhidas, afastou-se a hipótese de eleição direta para senador e estabeleceu-se uma idade mais avançada para disputá-lo. Os representantes dessa “aristocracia republicana” também ganharam um mandato mais longo. Sem se preocupar a todo instante com a recondução ao posto, estariam menos sujeitos a tentações demagógicas.

A fim de evitar surpresas em áreas vitais, os “founding fathers” muniram o Senado de poderes que a Câmara não tem, como ratificar indicações presidenciais aos principais cargos federais. São senadores e não deputados que julgam o presidente nos crimes de responsabilidade.

Esse modelo foi escrupulosamente copiado por países que no século 19 adotaram o presidencialismo, como o Brasil. Hoje, cerca de um terço dos Legislativos do mundo são bicamerais.

Acerca da elaboração das leis, atividade precípua de uma casa legislativa, embora seja conhecido como Casa Revisora, o Senado também pode iniciar o processo legislativo, sendo facultado ao senador apresentar projetos de lei que, se aprovados na Casa, seguem para a revisão da Câmara Federal.

Após um projeto de lei ter completado a tramitação numa Casa, ele é examinado pela outra. Os resultados da decisão na segunda Casa podem definir três situações decisórias diferentes. Se o projeto for aceito, sem modificações, ele é enviado ao Presidente, o qual pode vetá-lo ou sancioná-lo. Se a segunda Casa intervier sobre o conteúdo, por exemplo, com emendas, o projeto retorna à Casa de origem a qual apreciará apenas a variação introduzida. Em último caso, os projetos são arquivados definitivamente. (RICCI *apud* LEMOS, 2008, p.248)

O Senado Federal encontra-se institucionalizado em dispositivos da Constituição Federal, no *Título IV – Da Organização dos Poderes, Capítulo I – Do Congresso Nacional*. Dentre esses dispositivos, o inciso XII, do artigo 52, atribui privativamente ao Senado Federal a elaboração de seu Regimento Interno, o que resultou na Resolução nº. 93, de 1970, consolidada ao término de cada legislatura, conforme resoluções adotadas no período.

.....
Art. 401. O Regimento Interno poderá ser modificado ou reformado por projeto de resolução de iniciativa de qualquer senador, da Comissão Diretora ou de comissão temporária para esse fim criada, em virtude de deliberação do Senado, e da qual deverá fazer parte um membro da Comissão Diretora.

Art. 402. A Mesa fará, ao fim de cada legislatura, consolidação das modificações feitas no regimento.

.....(Regimento Interno do Senado Federal)

A Constituição Federal e o Regimento Interno são, assim, as únicas legislações que tratam do Senado da República, uma vez que inexiste no ordenamento jurídico do País o ramo do Direito Parlamentar que provavelmente encontraria, na independência do Poder Legislativo em seus níveis federal, estadual e municipal, obstáculos à sua efetividade.

Diferentemente do que ocorre em outros países, como a Espanha ou a Itália, a ciência jurídica pátria não vem dando ao Direito Parlamentar a devida atenção. É verdade que o Direito Parlamentar deita raízes no Direito Constitucional, na medida em que a Constituição define os princípios básicos da organização das Casas Legislativas e de suas atividades. Contudo há normas e práticas às quais as reflexões dos constitucionalistas não alcançam, como diversos aspectos do regimento interno, do Código de Ética Parlamentar e da técnica legislativa. Por evidente, o Direito Parlamentar mantém campo de intercessão não apenas com o Direito Constitucional, mas com outras áreas do Direito, como o Processual e o Eleitoral, e com outros campos científicos, notadamente a Ciência Política. A autonomia do Direito Parlamentar decorre, em parte, do próprio princípio da independência e harmonia entre os Poderes, que confere ao Legislativo a autonomia funcional, política e administrativa de que desfruta. (RIBEIRO, 2004, p.173)

3.2. PERFIL DO SENADOR BRASILEIRO

Na democracia, o sistema presidencialista de governo favorece o fortalecimento das câmaras altas. Segundo Lemos (2008), o Senado do Brasil *é um dos mais poderosos nas democracias contemporâneas*. Esse fato decorre não apenas da forma de estruturação

republicana, mas também da profissionalização política típica do senador brasileiro. Deve-se mencionar, ainda, *o sistema eleitoral, com eleições majoritárias para o Senado Federal e um número de cadeiras muito mais restrito do que na Câmara dos Deputados, o que faz das eleições para o Senado um funil para lideranças com grande especialização política.* (LEMOS e RANINCHESKI *apud* LEMOS, 2008, p.114)

Observa-se um grande intercruzamento entre o poder legislativo e o executivo nas carreiras dos nossos senadores, que em grande parte chegam ao Senado após terem passado por cargos de prefeito, governador e ministro de Estado. Há entre eles, inclusive, ex-presidentes da república, o que serve de apoio para o entendimento de que o gabinete de senador deva estar preparado para fazer frente às grandes e prementes demandas nacionais. A *expertise* política de nossos senadores faz com que o gabinete, desde o primeiro momento, deva atuar com eficiência, de forma precisa e imediata.

Em termos da clientela do gabinete, pode-se entender que seu principal cliente é o próprio senador. A experiência acumulada na atividade de gabinete faz crer que, antes de ser considerado à analogia de um *diretor-presidente*, atuante no nível decisório da organização, o senador deve ter suas demandas atendidas pelo gabinete, com nenhuma participação em aspectos táticos e operacionais que, para o senador, devem ser transparentes. O senador deve definir estratégias de atuação não lhe sendo possível, contudo, atuar à frente de todas as questões.

A partir das previsões constitucionais, o senador eleito em pleito majoritário deve ter idade superior aos 35 anos e exercer mandato com duas legislaturas de duração – 8 anos. A cada legislatura, o Senado é renovado em 1/3 e 2/3 de seus membros alternadamente. Entende-se que essas disposições fazem com que o senador, pela idade e pela eleição majoritária, seja um político mais amadurecido e propenso a refletir as questões nacionais de forma aprofundada. Por outro lado, considerando-se a duração do mandato, e a forma de renovação do Senado, percebe-se haver sempre na Casa senadores mais distanciados, no tempo, do apelo das urnas.

O conjunto dessas condições colocaria o Senado em situação mais isenta para tomar deliberações, ainda que impopulares. Isso tenderia a fazer do Senado uma casa mais conservadora do que a Câmara dos Deputados, o que na realidade não se observa.

Nota-se haver atualmente pouca distinção de atitude política entre Senado e Câmara. Isso provavelmente decorre, dentre outras razões, da grande migração de políticos da Câmara para o Senado, quando da eleição de deputados para o mandato de senador.

Dentre os 54 senadores eleitos no pleito de 2002, para a 52ª e 53ª legislaturas (2003-2010), totaliza-se em 55 a quantidade de mandatos anteriores de deputado federal. Dos eleitos, 25 deles (45%) foram deputados federais em algum momento de suas carreiras políticas, e 10 deles (19%) foram deputados federais na legislatura imediatamente anterior, a 51ª, conforme a tabela 3.

Essa migração de parlamentares em parte explica a tendência do Senado de adotar práticas institucionais assemelhadas às da Câmara dos Deputados, como a crescente importância das Comissões Permanentes na produção legislativa e no debate das políticas públicas, o que é um aspecto positivo, considerando-se a constante obstrução do Plenário por Medidas Provisórias.

54 senadores eleitos para a 52ª e 53ª legislaturas (2003-2010) renovação de 2/3 do Senado	<i>Totais:</i>			
	UF	(55) Mandatos de deputado federal	(25) Foi deputado federal anteriormente?	(10) Foi deputado federal da 51ª legislatura?
GERALDO MESQUITA	AC			
MARINA SILVA	AC			
RENAN CALHEIROS	AL	2	sim	
TEOTÔNIO VILELA FILHO	AL			
ARTHUR VIRGÍLIO	AM	3	sim	sim
JEFFERSON PERES	AM			
GILVAN BORGES	AP	1	sim	
PAPALÉO PAES	AP			
ANTÔNIO C. MAGALHÃES	BA	3	sim	
CÉSAR BORGES	BA	2	sim	
PATRÍCIA SABOYA GOMES	CE			
TASSO GEREISSATI	CE			
CRISTOVAM BUARQUE	DF			
PAULO OCTÁVIO	DF	1	sim	sim
GERSON CAMATA	ES	2	sim	
MAGNO MALTA	ES	1	sim	sim
DEMOSTENES TORRES	GO			
LÚCIA VANIA	GO	3	sim	sim
EDISON LOBÃO	MA	2	sim	
ROSEANA SARNEY	MA	1	sim	
EDUARDO AZEREDO	MG			
HÉLIO COSTA	MG	2	sim	
DELCÍDIO AMARAL	MS			
RAMEZ TEBET	MS			
JONAS PINHEIRO	MT	3	sim	
SERYS SLHESSARENKO	MT			

54 senadores eleitos para a 52 ^a e 53 ^a legislaturas (2003-2010) renovação de 2/3 do Senado	UF	Mandatos de deputado federal	Foi deputado federal anteriormente	Foi deputado federal da 51 ^a legislatura
ANA JÚLIA	PA	1	sim	
DUCIOMAR COSTA	PA			
EFRAIM MORAIS	PB	3	sim	sim
JOSÉ MARANHÃO	PB	3	sim	
MARCO MACIEL	PE	1	sim	
SÉRGIO GUERRA	PE	3	sim	sim
HERÁCLITO FORTES	PI	5	sim	sim
MÃO SANTA	PI			
FLÁVIO ARNS	PR	3	sim	sim
OSMAR DIAS	PR			
MARCELO CRIVELLA	RJ			
SÉRGIO CABRAL	RJ			
GARIBALDI ALVES FILHO	RN			
JOSÉ AGRIPINO	RN			
FÁTIMA CLEIDE	RO			
VALDIR RAUPP	RO			
AUGUSTO BOTELHO	RR			
ROMERO JUCÁ	RR			
PAULO PAIM	RS	4	sim	sim
SÉRGIO ZAMBIASI	RS			
IDELI SALVATTI	SC			
LEONEL PAVAN	SC	1	sim	
ALMEIDA LIMA	SE			
ANTÔNIO C. VALADARES	SE	1	sim	
ALOIZIO MERCADANTE	SP	2	sim	sim
ROMEU TUMA	SP			
JOÃO RIBEIRO	TO			
LEOMAR QUINTANILHA	TO	2	sim	

Tabela 3 – Senadores eleitos para a 52^a e 53^a legislaturas.

Sobre a socialização política dos parlamentares, ou a sua profissionalização, Lemos e Ranincheski (Lemos, 2008, p.103) afirmam que *o Senado demonstra que há uma concentração da experiência política, adquirida em diversas instituições. Se há os novatos, eles são em número muito inferior àqueles socializados na política*. A literatura e as urnas indicam que uma eleição para o Senado pouco provavelmente seja vencida por político iniciante, ou desconhecido.

Em geral são eleitos senadores políticos profissionais, que já exerceram diversos mandatos eletivos anteriores. Exceções a essa tendência são observadas em alguns casos, nos

quais o parlamentar possua projeção estadual, por ter presença na mídia, atuação nos meios sociais, destacando-se o religioso, ou por realizar gastos de campanha bem superiores aos da média dos demais candidatos. Esta última condição costuma resultar de um forte apoio de grupos econômicos. Pesquisa exploratória primária realizada nas biografias dos 81 senadores eleitos para a atual legislatura, e também para a anterior, confirma essa tendência.

Atualmente conta-se entre os senadores titulares em exercício dois ex-presidentes e um ex-vice-presidente da república (quatro mandatos: José Sarney – um; Fernando Collor – um; Marco Maciel – dois), sendo que todos os ex-presidentes brasileiros do período que sucedeu ao regime militar também foram, ou são, senadores (José Sarney; Fernando Collor; Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso). O atual vice-presidente da república, em seu segundo mandato consecutivo, é o ex-senador de Minas Gerais José Alencar.

A tabela a seguir contabiliza os mandatos eletivos anteriores dos senadores eleitos para a 52ª e 53ª legislaturas (2003-2006, 2007-2010), incluindo o cargo de Ministro de Estado.

Senadores titulares eleitos para a 52ª e 53ª legislaturas	UF	legislatura	vereador	deputado estadual	deputado federal	senador	prefeito	governador	presidente e vice	ministro de estado
GERALDO MESQUITA	AC	52								
MARINA SILVA	AC	52	1	1		1				1
TIÃO VIANA	AC	53				1				
RENAN CALHEIROS	AL	52		1	2	1				1
TEOTÔNIO VILELA FILHO	AL	52				2				
FERNANDO COLLOR	AL	53			1		1	1	1	
ARTHUR VIRGÍLIO	AM	52			3		1			1
JEFFERSON PERES	AM	52	2			1				
ALFREDO NASCIMENTO	AM	53								1
GILVAN BORGES	AP	52			1	1				
PAPALÉO PAES	AP	52					1			
JOSÉ SARNEY	AP	53				3		1	1	
ANTÔNIO C. MAGALHÃES	BA	52		1	3	1	1	3		1
CÉSAR BORGES	BA	52		2	2					
JOÃO DURVAL	BA	53	2	1	2		1	1		
PATRÍCIA SABOYA GOMES	CE	52	1	1						
TASSO GEREISSATI	CE	52						3		
INÁCIO ARRUDA	CE	53	1	1	3					

Senadores titulares eleitos para a 52ª e 53ª legislaturas	UF	legislatura	vereador	deputado estadual	deputado federal	senador	prefeito	governador	presidente e vice	ministro de estado
FLÁVIO ARNS	PR	52			3					
OSMAR DIAS	PR	52				1				
ÁLVARO DIAS	PR	53	1	2	2	1		1		
MARCELO CRIVELLA	RJ	52								
SÉRGIO CABRAL	RJ	52		3						
FRANCISCO DORNELLES	RJ	53			5					3
GARIBALDI ALVES FILHO	RN	52		4		1	1	2		
JOSÉ AGRIPINO	RN	52				2	1	2		
ROSALBA CIARLINI	RN	53					3			
FÁTIMA CLEIDE	RO	52								
VALDIR RAUPP	RO	52	1				2	1		
EXPEDITO JUNIOR	RO	53	1		3					
AUGUSTO BOTELHO	RR	52								
ROMERO JUCÁ	RR	52				1		2		
MOZARILDO CAVALCANTI	RR	53			2	1				
PAULO PAIM	RS	52			4					
SÉRGIO ZAMBIASI	RS	52		4						
PEDRO SIMON	RS	53	1	1		3		1		1
IDELI SALVATTI	SC	52		2						
LEONEL PAVAN	SC	52	1		1		3			
RAIMUNDO COLOMBO	SC	53		1	1		3			
ALMEIDA LIMA	SE	52		2						
ANTÔNIO CARLOS VALADARES	SE	52		2	1	1	1	2		
MARIA DO CARMO ALVES	SE	53				1				
ALOIZIO MERCADANTE	SP	52			2					
ROMEU TUMA	SP	52				1				
EDUARDO SUPLICY	SP	53	1	1	1	2				
JOÃO RIBEIRO	TO	52	1	1	2		1			
LEOMAR QUINTANILHA	TO	52			2	1				
KÁTIA ABREU	TO	53			2					

Tabela 4 – Mandatos anteriores dos senadores eleitos na 52ª e 53ª legislaturas.

Da tabela anterior, totaliza-se:

- ✓ **20** mandatos prévios de vereador;
- ✓ **56** mandatos prévios de Deputado Estadual;
- ✓ **93** mandatos prévios de Deputado Federal;

- ✓ 35 mandatos prévios de Senador;
- ✓ 32 mandatos prévios de Prefeito;
- ✓ 40 mandatos prévios de Governador;
- ✓ 17 gestões prévias como Ministro de Estado;
- ✓ 4 mandatos prévios de Presidente ou de vice-presidente da República.

Ao todo se somam em **297** os cargos eletivos, e de primeiro escalão federal, exercidos previamente pelos senadores eleitos nas legislaturas consideradas, o que dá uma média de **3,7** mandatos prévios, por senador.

Note-se que a tabela acima não inclui os cargos de vice-governador, vice-prefeito e de secretário estadual de governo, o que aumentaria sobremaneira esse total. Observe-se, ainda, que não foram estabelecidos pesos para os cargos, ou seja, o cargo de vereador conta como o de senador. Caso fosse feita ponderação pela relevância dos mandatos, os cargos prévios de deputado federal (93), governador (40) e senador (35), que são os mais incidentes, indicariam uma *expertise* política ainda mais acentuada para os senadores brasileiros.

Essa imprecisão metodológica, entretanto, não prejudica a conclusão que se pretende chegar, conforme afirma Lemos e Ranincheski (Lemos, 2008, p.106), de que *o Senado é um celeiro de lideranças... uma instituição composta por uma elite política, com forte presença anterior no Legislativo nacional.*

Esses números tornam evidente dois aspectos típicos do gabinete de senador. O primeiro é a necessidade do parlamentar por um gabinete em plenas condições de atuação, já no primeiro dia da legislatura. Assim sendo, a constituição inicial do gabinete não pode contar apenas com servidores recém chegados à Casa. O senador que chega com sua equipe de assessores parlamentares deve encontrar um gabinete preparado para imediatamente atuar nos procedimentos administrativos, e nas práticas do processo legislativo, o que somente se consegue com um quadro pré-existente de servidores efetivos qualificados, e com plenos conhecimentos da Casa, capazes de colocar em prática os processos do gabinete já no primeiro dia da legislatura. Se por um lado o servidor efetivo representa, para o gabinete, o capital intelectual do Senado, por outro lado o servidor comissionado representa o capital intelectual do mandato.

O segundo aspecto refere-se a que, dessa vida pública pregressa, decorre o fato de que os parlamentares que chegam ao Senado trazem consigo equipes constituídas por assessores já habituados à atuação política do parlamentar, que em geral os têm acompanhado ao longo de suas carreiras políticas. Daí decorre a necessidade de ambientação dessa assessoria, tanto com os servidores efetivos do gabinete, quanto com a Instituição propriamente dita.

Essa eficiência imediata não é possível de ser obtida com o modelo empregado na Câmara Federal, onde inexistem servidores efetivos lotados nos gabinetes dos deputados. O que ocorre na Câmara, para evitar-se a descontinuidade dos processos de trabalho, é que alguns dos assessores dos deputados que encerram o mandato são aproveitados pelos recém empossados. Isso descaracteriza a finalidade do livre provimento de cargos em comissão pelo parlamentar, que deveriam ser ocupados por pessoas de sua *proximidade política*, alinhadas com suas ideologias. A *expertise* administrativa e institucional é antes uma premissa para servidores efetivos do que para servidores comissionados.

A atual dificuldade de constituir-se uma equipe eficiente de servidores efetivos para a atividade de gabinete será abordada no capítulo 4 desta monografia.

Em face ao exposto, podem-se considerar comprovadas as quatro primeiras hipóteses da pesquisa:

Hipótese 1 – Elegem-se ao Senado, predominantemente, políticos profissionais;

Hipótese 2 - O Senador trás consigo assessores políticos que conhecem e desenvolvem as práticas políticas adotadas pelo parlamentar ao longo de sua vida pública;

Hipótese 3 - O perfil de experiência política do senador brasileiro incorre na demanda imediata por eficiência do gabinete;

Hipótese 4 - Chegando ao Senado, o senador deve encontrar um gabinete com plenas condições de funcionamento, com servidores efetivos especializados e engajados nos processos institucionais da Casa.

3.3. ESTRUTURA ADMINISTRATIVA E INSTÂNCIAS DECISÓRIAS

Em termos de estrutura administrativa, o gabinete parlamentar compõe o organograma do Senado, esboçado de forma simplificada na Figura 3.

Este esquema resulta de disposições do Regulamento Administrativo do Senado Federal – Resolução n.º. 058 de 1972, que alterado por resoluções subseqüentes, tem a seguinte estrutura administrativa:

.....
TÍTULO I
Da Estrutura e das Competências dos Órgãos
CAPÍTULO I
Da Estrutura Administrativa
Art. 2º O Senado Federal tem a seguinte estrutura básica:
I - Comissão Diretora;
II - Gabinete dos Senadores e Lideranças;

III - Órgãos de Assessoramento Superior;

IV - Órgão Central de Coordenação e Execução;

V - Órgão Supervisionado;

VI - Centro de Integração de Estudos do Legislativo;

VII - Órgãos de Assessoramento Especial da Presidência do Senado.

.....(Regulamento Administrativo do Senado Federal)



Figura 3 - Estrutura geral simplificada do Senado Federal.

A gestão administrativa do Senado é exercida por uma instância decisória superior, a **Comissão Diretora**, de enfoque normativo, por meio de Projetos de Resolução do Senado (PRS), e de atos administrativos da própria **Comissão Diretora**, e de seus membros, precipuamente do **Presidente do Senado** e do **Primeiro-Secretário**. A Comissão Diretora, com a estrutura da Mesa do Senado Federal, define as políticas estruturantes de administração da Instituição, conforme estabelece o Regimento Interno:

.....
Art. 98. À Comissão Diretora compete:

I – exercer a administração interna do Senado nos termos das atribuições fixadas no seu Regulamento Administrativo;

II – regulamentar a polícia interna;

III – propor ao Senado projeto de resolução dispondo sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção de cargos, empregos e funções de seus serviços e a iniciativa de lei para a fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

.....(Regimento Interno do Senado Federal)

O Regimento Interno faz remissão ao Regulamento Administrativo, que em sua parte II, intitulada Regulamento Orgânico do Senado Federal, assim dispõe acerca da Comissão Diretora:

.....
Da Comissão Diretora

Art. 3º À Comissão Diretora, com a estrutura da Mesa do Senado Federal, compete a formulação de políticas, objetivos, diretrizes e metas, bem como a superior supervisão e fiscalização dos atos administrativos, no âmbito da Instituição, nos termos do Regimento Interno e de Ato próprio definidor das competências e atribuições de cada um de seus membros.

.....(Regulamento Administrativo do Senado Federal)

Como visto, o Regulamento Administrativo arremete, a Ato da própria Comissão Diretora, a definição das competências de seus membros perante à administração.

A Comissão Diretora realiza a supervisão e fiscalização superiores dos atos administrativos praticados no âmbito do Senado, sendo que cada um dos sete senadores membros, componentes da Mesa, são eleitos para mandatos de dois anos, conforme o Regimento:

.....
Art. 59. Os membros da Mesa serão eleitos para mandato de dois anos, vedada a reeleição para o período imediatamente subsequente;

.....
Art. 60. A eleição dos membros da Mesa será feita em escrutínio secreto, exigida maioria de votos, presente a maioria da composição do Senado e assegurada, tanto quanto possível, a participação proporcional das representações

.....(Regimento Interno do Senado Federal)

Observa-se, ainda, que no artigo 98 do Regimento Interno é onde se encontra a primeira menção ao Regulamento Administrativo do Senado. Neste regulamento deveriam estar consolidadas todas as normatizações estruturantes da Casa. Como qualquer Resolução do Senado, sua alteração somente poderia dar-se por meio de outra Resolução, proposta pela Comissão Diretora, e aprovada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). Esse processo legislativo, se atendido, garantiria estabilidade ao Regulamento, para cuja alteração deveria ser ouvida a CCJ.

Entretanto, ocorre que a Comissão Diretora, por meio do Ato nº 09, de 2000, desmembrou a estrutura orgânica do Regulamento Administrativo, que passou a compor o

Regulamento Orgânico do Senado Federal, e também a regulamentação de cargos e funções, que passaram a compor o **Regulamento de Cargos e Funções do Senado Federal**.

.....
Art. 1º - Ficam desmembrados do Regulamento Administrativo do Senado Federal o Título II e as disposições do Título V pertinentes à estrutura orgânica, que passam a denominar-se Regulamento Orgânico do Senado Federal, com a redação consolidada pelo Anexo I deste ato.

Art. 2º - Ficam desmembrados do Regulamento Administrativo do Senado Federal o Título III e as disposições do Título V que regulam os Cargos e Funções, bem como as tabelas anexas pertinentes à matéria, que passam a denominar-se Regulamento de Cargos e Funções do Senado Federal, com a redação consolidada pelo Anexo II deste ato.

.....

Embora o Regimento Interno estabeleça que a Comissão Diretora deva *propor ao Senado projeto de resolução dispondo sobre sua organização, funcionamento,...* (RISF, art. 98, inciso III), esta regra foi flexibilizada, estabelecendo-se na cultura administrativa da Casa a prática de que tais decisões normativas fossem realizadas por meio de atos administrativos de hierarquia inferior às Resoluções, posteriormente submetidos à convalidação coletiva do plenário, sem análise de mérito.

Para que essa prática se adequasse à imposição regimental, passaram a ser apresentadas emendas aditivas de plenário a projetos de resolução diversos, sem nenhuma relação de mérito com decisões de foro administrativo-institucional.

Observemos como isso se deu, até o primeiro semestre de 2009, no caso concreto dos atos administrativos da 52ª legislatura, a partir de fragmento da transcrição taquigráfica de pronunciamento do senador Tião Viana, (PT-AC), na sessão do plenário do Senado do dia 23 de junho de 2009, quando se debatia o episódio dos *atos secretos*, descobertos em dias anteriores, *in verbis*:

O SR. TIÃO VIANA (Bloco/PT – AC. Pronuncia o seguinte discurso. Sem revisão do orador.)

“... ”

Não pedi para esconderem nada. Não fui conivente com nada, Senador Arthur Virgílio. Então, sou responsável. No entanto, se algum criminoso não levou adiante a sua responsabilidade de publicar, de dar publicidade, como manda o art. 37 da Constituição Federal, princípio da publicidade e da legalidade, não é culpa minha. Porque quando olhamos aqui, Senador Arthur Virgílio, é impressionante como as coisas têm funcionado nesta Casa. Está aqui. É por isso que a Casa está passando pela agonia que está passando.

Já darei a palavra ao Senador Cafeteira.

Projeto de Resolução nº 1, de 2005, cria, no Senado Federal, a Comissão de Agricultura e Reforma Agrária, altera a denominação e atribuições das Comissões Permanentes e dá outras providências. Aí, o que ocorre aqui? No art. 3º, surge uma emenda de plenário – eu estava, numa outra matéria, presidindo e o Senador Sérgio Zambiasi pediu uma emenda de plenário. O que disse esta aqui?

“Art. 3º. Ficam convalidados os atos e decisões da Mesa e da Comissão Diretora do Senado Federal praticados no período compreendido pela 1ª, 2ª e 3ª Sessões Legislativas Ordinárias, inclusive as Extraordinárias, da 52ª Legislatura até a data da realização da 1ª Sessão Deliberativa da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da mencionada Legislatura.”

Era isso que entrava no meio de um projeto de resolução sobre um assunto como esse, que está vinculado ao Ministério da Agricultura e era aprovado aqui, em plenário, pelos 81 Sr^{as} e Srs. Senadores, Senador Mão Santa. Então, não dá para dizerem que tinha uma lista de 35, ou 37. Isso foi votado pelos 81 Senadores desta Casa, convalidando os atos. Eu assumo inteira responsabilidade pelos atos que assumi.

Olha aqui, em 2007, a mesma coisa: um projeto de resolução que cria, no Senado, a Comissão de Ciência, Tecnologia e Inovação. O que ocorre? Eu estava presidindo a sessão nesse dia, lendo o projeto de resolução sobre educação, ciência e tecnologia. Meu querido amigo Senador Sérgio Zambiasi foi incitado por alguém que pediu a ele para apresentar uma emenda de plenário à minha matéria. Eu leio: “Emenda de plenário, autoria do Senador Sérgio Zambiasi. Em votação a emenda de plenário, que se tornou o art. 3º, dizendo o seguinte: ‘Fica convalidada a decisão da Comissão Diretora do Senado Federal’”, naquela mesma linguagem complicada que ninguém entende.

Agora, eu pergunto: o Senador Zambiasi sabia o que estava escrito nessa emenda dele? Possivelmente não. Foi um ato de alguém da burocracia, que pediu para ele fazer a leitura da emenda. Aí, a Mesa leu a emenda e pôs em votação, votada pelos 81 Senadores. Então, é preciso esclarecer isso.

Se nós vamos ser honestos, reportemo-nos ao Poder Executivo. Quantas medidas provisórias são votadas aqui, Senador Valadares, tratando do assunto como, por exemplo, Ministério de Minas e Energia? Aí vem lá um assunto falando de crédito do Banco Interamericano de Desenvolvimento com efeito retroativo. Então, é o mesmo processo que ocorreu tantas vezes no Poder Executivo em todos os governos por que nós passamos.

Portanto, é preciso separar essas coisas, senão dá a impressão de que as pessoas que não têm qualquer compromisso com o erro de ninguém passam a ter imputadas a elas responsabilidades.

...”

Observemos os dispositivos mencionados pelo Senador em seu pronunciamento:

RESOLUÇÃO Nº 1, DE 2005

Cria no Senado Federal a Comissão de Agricultura e Reforma Agrária, altera a denominação e atribuições de comissões permanentes e dá outras providências.

O *Senado Federal* resolve:

.....
Art. 3º Ficam convalidados os atos e decisões da Mesa e da Comissão Diretora do Senado Federal praticados no período compreendido pelas Primeira, Segunda e Terceira Sessões Legislativas Ordinárias, inclusive as Extraordinárias, da Quinquagésima Segunda Legislatura, até a data da realização da Primeira Sessão Deliberativa da Terceira Sessão Legislativa Ordinária da mencionada Legislatura

RESOLUÇÃO Nº 1, DE 2007

Cria no Senado Federal a Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática – CCT.

O *Senado Federal* resolve:

.....
Art. 3º Fica convalidada a decisão da Comissão Diretora do Senado Federal datada de 31 de janeiro de 2007, que referenda atos e decisões da Presidência, da Primeira Secretaria e do Órgão Central de Coordenação e Execução praticados no período compreendido entre o início da Terceira Sessão Legislativa Ordinária da 52ª Legislatura e o final da Quarta Sessão Legislativa Ordinária da mesma Legislatura.

Do banco de dados de Normas Administrativas do Senado (NADM), acessado em 01 de julho de 2009, obtém-se a tabela 5, que segue.

	52 Legislatura (2003 - 2006)			
	1ª Sessão Ordinária 2003	2ª Sessão Ordinária 2004	3ª Sessão Ordinária 2005	4ª Sessão Ordinária 2006
Atos da Comissão Diretora	37	30	18	32
Atos do Presidente	175	79	86	64
Atos do Diretor-Geral	5.330	2.091	4.170	2.461
Portarias da Diretoria-Geral	132	168	181	261
Atos do Primeiro-secretário	42	90	16	10
Portarias do Primeiro-secretário	37	64	48	30
Total de atos normativos convalidados pelas resoluções nos. 1/2005 e 1/2007				7.412

Tabela 5 – Atos da 52ª legislatura convalidados no Plenário do Senado.

Note-se que a redação das emendas não é precisa, deixando margem a interpretações acerca da abrangência da convalidação dos atos. Adotando-se uma interpretação de menor abrangência, temos que ambas as emendas convalidaram, conjuntamente, 7.412 atos administrativos da 52ª legislatura, para muitos dos quais não haveria a necessidade de ouvir-se o plenário da Casa, como os atos e portarias da Diretoria-Geral.

Isso se deu em duas sessões deliberativas distintas, do dia 22 de fevereiro de 2005 e de 07 de fevereiro de 2007. Lendo-se as transcrições taquigráficas dessas sessões, não se percebe qualquer referência de mérito às emendas apresentadas, não tendo havido qualquer menção de debate acerca dos atos então convalidados, nem sequer alusão à forma sumária com a qual o plenário ratificava as decisões, de méritos totalmente desconhecidos pelos senadores presentes. Não houve qualquer questionamento ou manifestação acerca do procedimento por parte de parlamentar presente às sessões.

O fato é que, envoltos na grande conversação da república, nem os senadores nem suas assessorias de plenário perceberam-se da necessidade de que atos estruturantes da administração, como a criação de cargos comissionados; estruturas funcionais e recursos de mandato, como a verba indenizatória, dentre outros, devem ser especificamente discutidos e votados em Plenário, deixando de notar, inclusive, que as emendas em comento contrariavam ao disposto no inciso II, do artigo 7º, da Lei Complementar nº. 95 de 1998, onde é estabelecido que *a lei não conterà matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão.*

Apesar dessa desatenção dos parlamentares acerca do acontecido, conforme o Regulamento Administrativo do Senado Federal, em seu artigo 3º, da parte III, o

Regulamento de Cargos e Funções do Senado Federal, é competência da Secretaria Geral da Mesa *assistir à Mesa nos trabalhos de Plenário*, alertando ao presidente da sessão quando dessas situações, o que igualmente não é percebido nas transcrições taquigráficas de ambas as sessões. Caberia à Secretaria Geral da Mesa impedir a deliberação das emendas que convalidaram os atos em questão.

É fácil notar que a convalidação em lote de atos administrativos, sem apreciação de mérito por parte dos senadores, banaliza relevante mecanismo de controle e acompanhamento, por parte do plenário do Senado, estabelecido no Regimento Interno da Casa. Para concluir essa linha de raciocínio, vejamos as palavras do senador Pedro Simon, (PMDB-RS), acerca do acontecido, em pronunciamento datado de 26 de junho de 2009, *in verbis*:

O SR. PEDRO SIMON (PMDB – RS. Pronuncia o seguinte discurso. Sem revisão do orador.)

...

Os membros da Mesa anterior estão dizendo todos os dias: “Mas o senhor assinou isto, o senhor assinou aquilo”. Eu assinei, porque pediram para assinar, nem discutimos na reunião da Mesa e nem eu estava lá, mas assinei, porque pediram para eu assinar.

Chega aqui o Senador Suplicy e lê a Ata que diz: “o Senado aprovou, na reunião do dia tal, as conclusões da reunião da Mesa do dia tal”. Que conclusões? Sei lá, não estava nem na Ata, que ninguém lembra! E é disso que vai indo e vai indo e chegamos aonde chegamos.

...

Existe ainda no Senado outra instância decisória, que não atua na seara administrativa, mas na político-institucional, que é a **Mesa Diretora**. A Mesa Diretora do Senado delibera acerca da atividade político-legislativa e fiscalizadora da Instituição, nos termos da Constituição Federal e do Regimento Interno do Senado Federal. A Mesa Diretora não toma decisões relativas à administração, mas elabora e delibera a agenda institucional do Senado brasileiro. Na forma do artigo 77 do Regimento do Senado, *a Comissão Diretora é constituída dos titulares da Mesa*, representando, porém, fóruns decisórios distintos.

Em termos práticos, observa-se que em uma mesma reunião, podem ser tomadas deliberações tanto da Mesa Diretora, quanto da Comissão Diretora, mas há que ficar claro, que essas deliberações são feitas formalmente por instâncias decisórias distintas, e com atribuições específicas, valendo-se apenas da ocasião em que os membros, que são os mesmos, estejam todos reunidos, para que sejam decididas medidas por uma e por outra instâncias.

Para secretariar a Comissão Diretora atua o Diretor-Geral do Senado, enquanto que para secretariar a Mesa atua o Secretário-Geral da Mesa.

Matéria veiculada pela Agência Senado, no dia 13 de janeiro de 2009, assim abordou a Mesa Diretora do Senado, dias antes da eleição na nova Mesa, para o biênio 2009-2010:

Atribuições da Mesa Diretora estão descritas no Regimento Interno

Figura 4 – Foto de reunião da Mesa Diretora.

Além de escolherem o próximo presidente do Senado Federal, os parlamentares indicarão, no próximo dia 2 de fevereiro, os demais membros da Mesa Diretora para o biênio 2009-2010. A Mesa é composta pelo presidente, por dois vice-presidentes e quatro secretários. As atribuições de seus integrantes estão descritas no Regimento Interno do Senado Federal, no trecho que vai do artigo 46 ao 50.

Além de exercer atribuições previstas na Constituição - como a convocação extraordinária do Congresso Nacional em caso de decretação de estado de defesa ou de intervenção federal, de pedido de autorização para a decretação de estado de sítio e para o compromisso e a posse do presidente e do vice-presidente da República, entre outras, compete ao presidente do Senado velar pelo respeito às prerrogativas da Casa, além de convocar e presidir as sessões do Senado e as sessões conjuntas do Congresso Nacional.

Também cabe ao presidente do Senado propor a transformação de sessão pública em secreta ou a prorrogação da sessão; designar a Ordem do Dia das sessões deliberativas e retirar matéria da pauta para cumprimento de despacho, correção de erro ou omissão no avulso e para sanar falhas da instrução; fazer ao Plenário, em qualquer momento, comunicação de interesse do Senado e do país; fazer observar na sessão a Constituição, as leis e o Regimento Interno; assinar as atas das sessões secretas, uma vez aprovadas; e determinar o destino do expediente lido e distribuir as matérias às comissões.

Ao presidente também cabe impugnar as proposições que lhe pareçam contrárias à Constituição, às leis, ou ao Regimento Interno, ressalvado ao autor recurso para o Plenário, que decidirá após audiência da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ); declarar prejudicada proposição que assim deva ser considerada, na conformidade regimental; decidir as questões de ordem; orientar as discussões e fixar os pontos sobre que devam versar, podendo, quando conveniente, dividir as proposições para fins de votação; dar posse aos senadores; convocar suplente de senador; e comunicar ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) a ocorrência de vaga de senador, quando não haja suplente a convocar e faltarem mais de quinze meses para o término do mandato.

Palavra final

Cabe ao presidente desempatar as votações, quando ostensivas, e proclamar seus resultados. É ele quem despacha os requerimentos de licença de senador, assina os autógrafos dos projetos e emendas a serem remetidos à Câmara dos Deputados e dos projetos destinados à sanção; promulga as resoluções do Senado e os decretos legislativos. Assina, ainda, a correspondência dirigida pelo Senado a diversas autoridades, entre elas o presidente da República, o vice-presidente da República, o presidente da Câmara dos Deputados, os presidentes do Supremo Tribunal Federal (STF), dos tribunais superiores e do Tribunal de Contas da União (TCU), entre outros.

Também cabe ao presidente do Senado propor ao Plenário a indicação de senador para desempenhar missão temporária no país ou no exterior, assim como a constituição de comissão

para a representação externa do Senado. Ele deve, ainda, designar oradores para as sessões especiais da Casa e sessões solenes do Congresso Nacional, além de designar substitutos de membros das comissões e nomear relator em Plenário. Caso seja necessário prestar esclarecimentos sobre pareceres apresentados, o presidente pode solicitá-los junto aos relatores ou aos presidentes de comissões.

Na distribuição das matérias subordinadas à apreciação terminativa das comissões, o Presidente do Senado, quando a proposição tiver seu mérito vinculado a mais de um colegiado, poderá definir qual a comissão de maior pertinência que deva sobre ela decidir, ou ainda determinar que o seu estudo seja feito em reunião conjunta das comissões. O presidente somente se dirigirá ao Plenário da cadeira presidencial, não lhe sendo lícito dialogar com os senadores nem os apartear, podendo, entretanto, interrompê-los em alguns casos previstos pelo Regimento Interno. O presidente também deixará a cadeira presidencial sempre que, como senador, quiser participar ativamente dos trabalhos da sessão.

O presidente terá apenas voto de desempate nas votações ostensivas (abertas), contando-se, porém, a sua presença para efeito de quorum e podendo, em escrutínio secreto, votar como qualquer senador.

O presidente também tem a atribuição de autorizar a divulgação das sessões; promover a publicação dos debates e de todos os trabalhos e atos do Senado, além de presidir as reuniões da Mesa e da Comissão Diretora, podendo discutir e votar, entre outras atribuições fixadas pelo regimento.

Demais integrantes da Mesa

Ao 1º vice-presidente compete substituir o Presidente nas suas faltas ou impedimentos, além de exercer as atribuições estabelecidas no art. 66, parágrafo sétimo, da Constituição, quando não as tenha exercido o Presidente (promulgação de leis). Ao 2º vice-presidente compete substituir o 1º vice-presidente nas suas faltas ou impedimentos.

Ao 1º secretário compete ler em Plenário, na íntegra ou em resumo, a correspondência oficial recebida pelo Senado, os pareceres das comissões, as proposições apresentadas quando os seus autores não as tiverem lido, e quaisquer outros documentos que devam constar do expediente da sessão; despachar a matéria do expediente que lhe for distribuída pelo presidente; assinar a correspondência do Senado Federal, salvo hipóteses previstas no regimento, e fornecer certidões; receber a correspondência dirigida ao Senado e tomar as providências dela decorrentes; assinar, depois do presidente, as atas das sessões secretas; rubricar a listagem especial com o resultado da votação realizada através do sistema eletrônico, e determinar sua anexação ao processo da matéria respectiva; promover a guarda das proposições em curso; determinar a entrega aos senadores dos avulsos impressos relativos à matéria da Ordem do Dia; encaminhar os papéis distribuídos às comissões; e expedir as carteiras de identidade dos senadores.

Ao 2º secretário compete lavrar as atas das sessões secretas, proceder-lhes a leitura e assiná-las depois do 1º-Secretário.

Aos 3º e 4º secretários compete fazer a chamada dos senadores, nos casos determinados no Regimento Interno; contar os votos, em verificação de votação; e auxiliar o presidente na apuração das eleições, anotando os nomes dos votados e organizando as listas respectivas. Os secretários não poderão usar da palavra, ao integrarem a Mesa, senão para a chamada dos senadores ou para a leitura de documentos, ordenada pelo presidente.

Os secretários substituir-se-ão conforme a numeração ordinal e, nesta ordem, substituirão o presidente, na falta dos vice-presidentes. Os secretários serão substituídos, em seus impedimentos, por suplentes em número de quatro. O presidente convidará quaisquer senadores para substituírem, em sessão, os secretários, na ausência destes e dos suplentes. Não se achando presentes o presidente e seus substitutos legais, inclusive os suplentes, assumirá a Presidência o senador mais idoso.

A assunção a cargo de ministro de Estado, de governador de território e de secretário de Estado, do Distrito Federal, de território, de prefeitura de capital, ou de chefe de missão diplomática temporária, implica renúncia ao cargo que o senador exerça na Mesa.

Os senadores líderes de partidos e os membros da Mesa Diretora possuem, além de seus gabinetes, unidades administrativas inerentes a essas atribuições regimentais. Enquanto seus gabinetes parlamentares funcionam durante todo o mandato, esses gabinetes *ad-hoc*, ou especiais, são constituídos a cada mudança de titular em cargo de liderança partidária, ou de composição da Mesa.

Para alguns dos senadores membros da Mesa, seus gabinetes parlamentares costumam ser informalmente chamados de *gabinete de apoio*, notadamente o do Presidente do Senado, o do Primeiro Vice-Presidente e o do Primeiro-Secretário, o que a princípio os caracterizaria como de menor relevância, a despeito de desenvolverem-se neles as atividades típicas de qualquer gabinete de senador.

Essa peculiaridade leva à seguinte indagação à Ciência Política: Considerando-se que as atividades da Comissão Diretora agregam significativas atribuições aos senadores que exercem seus cargos, não ficariam as respectivas representações estaduais desses parlamentares enfraquecidas perante as demais outras, em face dessa sobreposição de responsabilidades?

Além dos gabinetes parlamentares dos oitenta e um senadores, e dos sete membros da Mesa, existem treze gabinetes das *lideranças partidárias*, e um gabinete da *liderança do governo*. A Mesa Diretora conta, também, com quatro suplentes de secretário, que embora não tenham gabinetes inerentes à suplência, possuem cargos comissionados de livre provimento para o assessoramento dessa atividade eventual. Para atender objetivamente às demandas da suplência, esses servidores não possuem local próprio de trabalho.

Se por um lado é natural considerar adequada a existência de gabinetes para as lideranças partidárias, especialmente a partir da decisão do Tribunal Superior Eleitoral (Súmula Vinculante nº 13 do STF), de que o mandato de senador pertence ao partido, e não ao parlamentar, ergue controvérsias a existência de um gabinete para o líder do governo no Senado, criado pela Resolução nº. 15 de 1990, em face das fortes contestações acerca das vantajadas prerrogativas legislativas do Executivo, que costumeiramente inviabilizam a pauta legislativa própria do parlamento.

RESOLUÇÃO Nº 15, DE 1990

Autoriza a instalação, nas dependências do Senado Federal, de Gabinete do Líder do Governo, e dá outras providências.

Art. 1º É o Primeiro Secretário autorizado a determinar local, nas dependências do Senado Federal, para instalação de Gabinete destinado ao Líder do Governo.

Art. 2º A lotação do Gabinete do Líder do Governo será preenchida de acordo com o Regulamento Administrativo do Senado Federal, com a seguinte lotação:

.....

Na imponderável hipótese de reciprocidade, seria como se o parlamento tivesse um gabinete constituído no Planalto, com servidores e infraestrutura provida pelo Executivo, com titular que exercesse influência e pressão política sobre decisões tomadas pelo Presidente da República.

Apesar de a Constituição Federal estabelecer para o Congresso – Senado e Câmara, no inciso XI do artigo 49, a atribuição exclusiva de *zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes*, a participação do governo nas votações em Plenário, por meio de seu líder, é sobremaneira decisiva no rumo das deliberações. A existência de gabinete próprio para o líder do governo no Senado, com a respectiva estrutura administrativa e de cargos comissionados, contribui para o agravamento dessa situação.

Diferentemente da Câmara Federal, no Senado inexistente a estrutura formal do Colégio de Líderes, que informalmente se reúne e delibera acerca da agenda de votações, graças ao espírito democrático e participativo que tem inspirado os presidentes do Senado, a quem compete essa atribuição.

O Colégio (de líderes) representa um órgão restrito composto pelas lideranças partidárias da maioria e da minoria, dos blocos parlamentares e do governo, as quais se acordam quanto à agenda do plenário e das comissões. Interessante notar que apenas o regimento da Câmara disciplinou o colégio de líderes. (RICCI *apud* LEMOS, 2008, p.246)

Por fim, cabe mencionar da estrutura institucional do Senado, o ***Conselho de Ética e Decoro***, a ***Corregedoria*** e a ***Procuradoria*** parlamentares.

O ***Conselho de Ética e Decoro Parlamentar*** foi criado pela Resolução nº. 20 de 1993, onde está disposto:

.....

CAPÍTULO VII

Do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar

Art. 22. Compete ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar zelar pela observância dos preceitos deste Código e do Regimento Interno, atuando no sentido da preservação da dignidade do mandato parlamentar no Senado Federal.

.....

A ***Corregedoria Parlamentar*** foi criada pela Resolução nº. 17 de 1993, onde está disposto:

.....

Art. 1º É criada a Corregedoria do Senado Federal constituída de um Corregedor e três Corregedores substitutos, os quais serão eleitos na forma pelo qual o são os demais membros da Comissão Diretora.

Art. 2º Compete ao Corregedor ou Corregedor substituto:

- I - promover a manutenção do decoro, da ordem e da disciplina no âmbito do Senado Federal;
- II - dar cumprimento às determinações da Mesa referentes à segurança interna e externa da Casa;
- III - supervisionar a proibição de porte de arma, com poderes para revistar e desarmar;
- IV - fazer sindicância sobre denúncias de ilícitos no âmbito do Senado, envolvendo Senadores.

.....

A **Procuradoria Parlamentar** foi criada pela Resolução n.º. 40 de 1995, onde está disposto:

.....

Art. 1º A Mesa Diretora disporá do apoio da Procuradoria Parlamentar, cuja finalidade é a de promover, em colaboração com ela e por sua determinação, a defesa perante a sociedade, do Senado de suas funções institucionais e de seus órgãos e integrantes, quando atingidos em sua honra ou imagem em razão do exercício do mandato

.....

§ 3º Incumbe à Procuradoria Parlamentar:

I - providenciar ampla publicidade reparadora de matéria ofensiva ao Senado ou a seus integrantes, veiculada por órgão de comunicação ou imprensa, sem prejuízo da divulgação a que este estiver sujeito, por força de lei ou de decisão judicial;

II - promover e instalar, por meio do Ministério Público, da Advocacia-Geral da União, da Advocacia do Senado ou de mandatários advocatícios, as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis para obter ampla reparação inclusive aquela a que se refere o art. 5º, X, da Constituição Federal.

.....

Além dessas instâncias decisórias, exercida por senadores, há no Senado uma instância executiva da administração, de alcance operacional, exercida pelo **Órgão Central de Coordenação e Execução**, ou **Diretoria-Geral (DGER)**. Para o exercício das suas atividades, o gabinete conta com uma grande gama de recursos e serviços, de infraestrutura montada e colocada à disposição pelas diversas áreas da Casa, sob a administração da Diretoria-Geral, assim definida no Regulamento administrativo:

.....

Art. 120. É Órgão Central de Coordenação e Execução a Diretoria Geral.

Art. 105. À Diretoria Geral compete realizar a integração administrativa do Senado Federal, com apoio dos demais órgãos da estrutura geral, dirigir e controlar a política da administração, consoante normas legais regulamentares e deliberações da Comissão Diretora.

.....(Regimento Interno do Senado Federal)

Conclui-se, neste capítulo, que o Senado Federal é uma casa legislativa que proporciona equilíbrio ao federalismo brasileiro e predominantemente ocupado por políticos profissionais. Suas instâncias decisórias – Mesa Diretora e Comissão Diretora definem, respectivamente, as políticas institucionais e administrativas da Casa, no sentido de que o Senado cumpra com a sua missão, em conformidade com os princípios constitucionais da administração pública.

4. O GABINETE PARLAMENTAR DE SENADOR

Considerando os elementos até aqui apresentados nos capítulos 2 e 3, o objetivo deste capítulo é o de estudar a organização do gabinete em seus diversos aspectos. Na análise, apresenta-se desenho adotado de maneira ampla pelos gabinetes de senadores, uma vez que inexistente padronização formal da atividade. Para a administração do Senado o gabinete não é uma unidade administrativa, mas sim um ente político não sendo, assim, compreendido por estrutura hierárquica típica da administração: *secretaria ou secretaria especial – subsecretaria – serviço*.

Para efeito deste estudo não será empregado o adjetivo *confiança*, para identificar a assessoria mais próxima do parlamentar, e que sobre ele exerce maior influência, como *assessoria de confiança*, ou *cargo de confiança*. Entende-se que o adjetivo não lhes deva ser exclusivo, uma vez que o Direito Administrativo atribui ao servidor investido em cargo de efetivo provimento a presunção de moralidade, que implica diretamente na credibilidade e boa fé do agente público. Para referir-se a essa assessoria mais próxima do parlamentar será empregado o termo *assessoria direta*.

Um pressuposto para as análises e recomendações apresentadas neste capítulo é o de que não deixará de existir servidores efetivos nos gabinetes de senadores, o que pode vir a acontecer, conforme pensamentos já manifestados. Como uma das hipóteses a ser comprovada neste estudo é a de que o *servidor efetivo representa o capital intelectual da organização*, deixa de fazer sentido propor-se a evolução administrativa da atividade, em um cenário onde a cada transição de mandato a estrutura funcional do gabinete seja totalmente desconstituída. A evolução administrativa é essencialmente determinada pelo capital humano da organização, que deve ser perene, e compõe seu patrimônio intelectual.

O provimento em cargo efetivo de gabinete, decorrente de concurso público, tem reais possibilidades de formar quadros profissionais qualificados e uniformes, conforme critérios de competências indispensáveis estabelecidos para o certame, e que serão mais bem analisados posteriormente.

O sucesso de uma organização depende cada vez mais do conhecimento, habilidade, criatividade e motivação de sua força de trabalho. O sucesso das pessoas depende cada vez mais de oportunidades para aprender e de um ambiente favorável ao pleno desenvolvimento de suas potencialidades.

Neste contexto, a promoção das pessoas em todos os aspectos do trabalho destaca-se como um elemento fundamental para a obtenção da sinergia entre as equipes. Pessoas com habilidades e competências distintas formam equipes de alto desempenho quando lhes é dada autonomia para alcançar objetivos bem definidos.

A valorização das pessoas pressupõe, acima de tudo, o reconhecimento de que elas são seres

humanos e têm necessidades e anseios específicos, que precisam ser claramente entendidos e utilizados no desenvolvimento das estratégias, planos e práticas organizacionais, promovendo o alinhamento necessário para o sucesso da organização. (PROGRAMA NACIONAL DA QUALIDADE - PNQ)

Na realização deste estudo científico da atividade de gabinete parlamentar no Senado tiveram que ser superadas as seguintes dificuldades:

1. Inexiste bibliografia ou doutrina específica. O pesquisador da área deve acorrer a títulos da Ciência Política, do Direito Administrativo e da Administração buscando, tanto quanto possível, a convergência de doutrinas por analogia;
2. A produção acadêmica acerca da atividade é escassa;
3. Existe grande proliferação de atos administrativos dispersos, alguns destes, até o início deste trabalho, não publicados, o que dificultou a elaboração de um quadro normativo preciso da atividade;
4. Inexistem indicadores de desempenho para os processos que se desenvolvem nos gabinetes;
5. Inexistem informações histórias compiladas, que permitam comparar objetivamente situações *antes - depois*, para daí serem apontadas linhas evolutivas;
6. A atividade de gabinete não é normatizada ou sequer padronizada. Varia conforme o perfil político e administrativo do parlamentar, havendo casos em que se observa conflito de gestão entre o chefe de gabinete e a assessoria direta do senador.

A abordagem adotada buscou levantar a situação da área e indícios de progresso administrativo ao longo do tempo. Neste capítulo são apresentadas sugestões de melhoria, baseadas em práticas da administração gerencial, como aspectos de Tecnologia da Informação; Planejamento Estratégico; Gestão de Pessoas; Capital Intelectual e Aprendizado Organizacional.

O primeiro fato que se percebe na atividade de gabinete é a acentuada desigualdade da relação *agente-principal*, estabelecida entre o chefe de gabinete e o senador, e a influência da assessoria direta do parlamentar nessa relação e nas práticas de gestão. Esse aspecto torna improvável a aplicação uniforme de padrões ou modelos gerenciais baseados em literatura.

4.1. UM DESENHO PARA O GABINETE

O gabinete parlamentar é um ente político e não burocrático, que apresenta estrutura administrativa característica. A dinâmica da atividade não comporta adequadamente um desenho piramidal centralizador do processo decisório. A necessidade de respostas quase que

imediatas para situações, colocaria a centralização na chefia de gabinete como complicadora do processo.

A estrutura orgânica ideal é a matricial, conceitualmente a mais moderna, e que resulta da *estrutura tradicional mais a formulação estrutural fundamentada no planejamento e execução de projetos* (ARAUJO, 2001, p.139). Por analogia, no gabinete esses projetos são representados por macro-processos de trabalho, com equipes autônomas e coordenadas pela chefia de gabinete.

O gabinete parlamentar é uma estrutura organizacional que se beneficiaria sobremaneira caso nela se instalasse uma equipe de alto desempenho, o que infelizmente ainda não se observa, pela carência de competências indispensáveis aos quadros dos gabinetes, e de peculiaridades ligadas à sua constituição, notadamente baseada em cargos de livre provimento.

O tamanho do grupo pode ter um efeito positivo sobre a produtividade. O fato de pequenos grupos possuírem menos pessoas resulta em um menor número de interferências mútuas e menor congestionamento do espaço físico. A possibilidade de distrações, em geral, também é menor, com menos influência sobre a seqüência de comportamentos importantes para o resultado da tarefa. Há menos necessidade de coordenação, diminuindo o dispêndio de tempo e energia necessários para a conservação do grupo. Outro aspecto, é que o mascaramento social se torna menor, porque fica mais fácil observar os comportamentos dos membros. Por fim, a percepção do vínculo de responsabilidade em relação à tarefa é maior do que nos grandes grupos, onde o escapismo em relação à atividade é mais acentuado. (FONSECA e BASTOS, 2008)

Intensa demanda e cobrança social, equipe pequena, proximidade entre *agente e principal*, necessidade por respostas efetivas e rápidas, um ambiente bem atendido por tecnologias, especialmente as da comunicação social e da informação, fazem do gabinete um espaço adequado para que nele se instale a modernidade.

No gabinete, as aplicações de práticas administrativas que favoreçam a eficiência podem surtir efeito imediato no exercício do mandato parlamentar, em suas abrangências fiscalizadora, política e legislativa, com ampla visibilidade.

Para operar com eficiência, o gabinete deve possuir um canal interno de comunicação de altíssimo desempenho, onde as pessoas interagem entre si, e com o senador diretamente, reduzindo-se ao mínimo a necessidade de interlocuções. Deve haver uma coordenação compartilhada e sintonizada entre área-meio (administrativa) e área-fim (político-legislativa).

Os agentes envolvidos em cada processo devem ser especialistas em suas áreas de atuação, ter foco em resultado, pensamento sistêmico, e atuar coordenadamente com as demais áreas, de forma a minimizar a incidência de retrabalhos e conflitos, em tempo ideal de resposta.

Há uma tendência de diminuir o número de cargos e aumentar seletivamente a capacitação e as recompensas. Isso implica, como contraponto, criar condições para que os indivíduos com elevado

valor agregado de competências possam adicionar valor às equipes autogerenciáveis, que por sua vez poderão contribuir para que o desempenho seja qualitativamente melhor. (CARVALHAL e FERREIRA, 1999, p.115)

Embora não haja indicadores que o comprovem, provavelmente o gabinete que nos últimos anos tem adotado uma forma de trabalho mais orientada por processos, conta com significativas vantagens perante aqueles que ainda empreguem o modelo com prioridades expressas em funções.

A organização orientada por processos pressupõe que as pessoas trabalhem de forma diferente. Em lugar do trabalho individual e voltado a tarefas, a organização por processos valoriza o trabalho em equipe, a cooperação, a responsabilidade individual e a vontade de fazer um trabalho melhor. (HAMMER *apud* GONÇALVES, 2000)

Nota-se que o argumento de Hammer *apud* Gonçalves (2000) vai ao encontro daquilo que ocorre em um gabinete predominantemente orientado a processos. Nesses gabinetes equipes atuam de forma cooperativa e amadurecida, cada servidor tem suas rotinas bem estabelecidas. As pessoas não são *donas* dos processos, não há segredos administrativos, e deixam de prevalecer atitudes defensivas.

Nessa estrutura, todos contribuem para que os resultados esperados sejam atingidos.

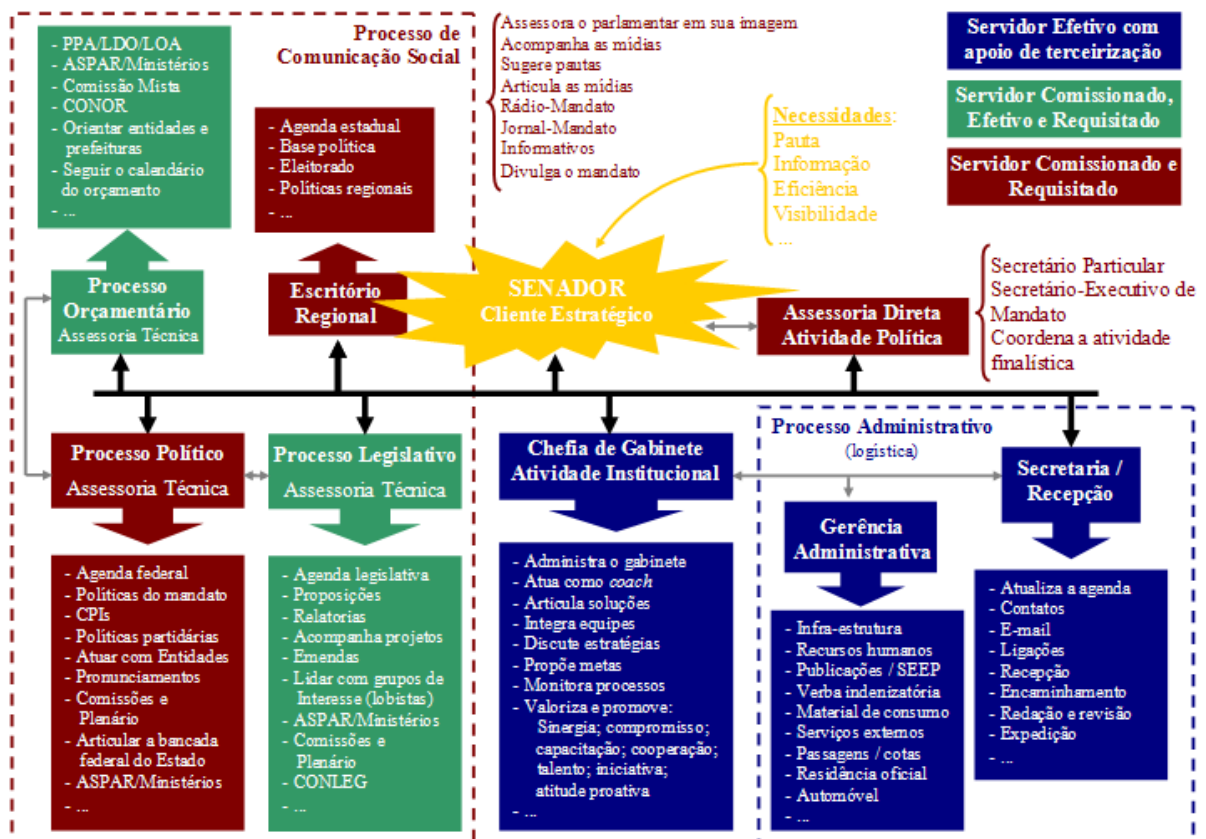


Figura 5 – Macro-processos, fluxos de comunicação, equipes e atividades de um gabinete parlamentar.⁴

⁴ Este esquema foi elaborado por Aires Neves, Sara Lau e Georgina Tolosa, servidores dos gabinetes dos senadores Flávio Arns, Gim Argelo e José Nery, respectivamente, em atendimento à disciplina *Elaboração e Gerenciamento de Projetos*, deste curso de Especialização em Administração Legislativa.

Em termos de modelagem funcional, inexistente padrão definido para o gabinete parlamentar. Observando-se as experiências de alguns gabinetes, pode-se representar um desenho geral, esquematicamente disposto na Figura 5, que basicamente compreende quatro aspectos do gabinete: *Senador, Chefia de Gabinete e Assessoria Direta, processos, canais de informação e comunicação, composição das equipes de trabalho.*

Nesse esquema estão refletidas as previsões do Regulamento Orgânico do Senado para o gabinete parlamentar, que são notadamente genéricas, e que colocam de maneira bastante resumida as suas atribuições, conforme segue:

.....
 Seção II

Dos Gabinetes dos Senadores e Lideranças

Art. 4º Aos Gabinetes dos Senadores e Lideranças compete assessorar diretamente o titular na atividade legislativa, parlamentar, fiscalizadora, política e de comunicação social, bem como providenciar o suporte administrativo e logístico necessário à sua atuação.

Parágrafo único. A Comissão Diretora estabelecerá a composição dos Gabinetes e fixará a infraestrutura, os recursos humanos, materiais e financeiros necessários ao seu funcionamento, mediante aglutinação, desmembramento, remanejamento e alteração da nomenclatura de funções comissionadas, observado o princípio da padronização.

.....(Regulamento Orgânico do Senado Federal)

Senador, Chefia de Gabinete e Assessoria Direta

Neste modelo de estrutura, o senador é colocado como cliente estratégico do gabinete. O parlamentar demanda pauta consistente com as políticas do mandato, informação, eficiência e visibilidade em seus estados mais aperfeiçoados, não lhe cabendo atuar em aspectos de articulação e coordenação interna entre os processos que se desenvolvem no gabinete, o que compete à chefia do gabinete e à assessoria direta.

O modelo compartilha a gestão das áreas administrativa e político-legislativa entre a chefia de gabinete e a assessoria direta do parlamentar. Os papéis do chefe de gabinete e do assessor para as políticas do mandato serão aprofundados no título *Capital Humano*, deste capítulo.

Macro-Processos

Orientado por processos, o organograma da atividade de gabinete pode ser dividido nos processos *político, legislativo, orçamentário, de comunicação social e administrativo*. Em termos práticos, o processo fiscalizador, inerente ao Senado, ocorre mais fortemente no âmbito das Comissões Permanentes e das Comissões Parlamentares de Inquérito, sendo levado a efeito pela assessoria técnica, naquilo que concerne à atuação do titular do gabinete.

O desenho inclui ainda algumas das atividades desenvolvidas pelos respectivos processos, que serão mais bem apresentadas em tabelas que seguem.

Não se afigurando como um processo específico, o escritório político estadual não pode deixar de ser representado no esquema, estando compreendido no contexto do gabinete parlamentar.

Fluxos de Comunicação

Observa-se a existência de um canal central de comunicação, que coloca a todos em contato direto, inclusive com o senador, a menos da gerência administrativa, que se reporta imediatamente ao chefe de gabinete. Essa racionalização no nível de interlocução favorece a agilidade da comunicação, que deve ser bem conduzida e acompanhada por todos, dentro das atribuições de cada um.

Observa-se, ainda, que o canal de entrada e saída do gabinete, que é a Secretaria / Recepção, também atua diretamente nesse canal. Exemplo disso é a chegada imprevista de autoridade do Estado ao gabinete, que deve ser imediatamente informada ao titular, ou mesmo as ligações telefônicas do parlamentar, que em alguns casos lhe devem ser passadas diretamente, sem a intermediação do chefe de gabinete ou mesmo de sua assessoria direta. As atualizações de agenda e outros assuntos também devem ser tratados pela secretaria diretamente com o parlamentar.

Há ainda canais secundários mais imediatos e de menor interatividade do grupo, onde são lidadas as especificidades das áreas, como a integração necessária entre o processo político com o orçamentário e o legislativo; o acesso da assessoria direta ao senador; a interação do chefe de gabinete com o processo administrativo.

Em termos de fluxo de informação, o processo de comunicação social deve monitorar atentamente a tudo, identificando potenciais oportunidades de exposição na mídia, a partir das atividades desenvolvidas, e da agenda do próprio parlamentar.

Para dar suporte a todo esse fluxo simultâneo de comunicação, há a necessidade de um sistema de informação específico, que permita a todos a comunicação e conhecimento dos acontecimentos do gabinete, visando inclusive aos devidos desdobramentos e repercussão na estrutura. Boas práticas de comunicação são o conhecimento por todos da agenda do parlamentar, e dos assuntos tratados no gabinete, esta última na forma de um relatório diário de ligações.

Composição das equipes de trabalho

O desenho aponta, pelas cores, o local típico de atuação de cada categoria de funcionário do gabinete parlamentar, que são: *servidores efetivos*, *servidores comissionados*, *servidores requisitados* e *funcionários terceirizados*. Em azul representam-se os locais para a atuação típica de servidores efetivos, em atividades apoiadas por terceirização; em verde estão

os processos que podem ser realizados por servidores efetivos, comissionados e requisitados. Em vermelho estão as áreas de atuação mais apropriada aos servidores comissionados. Essa divisão não é rigorosa, havendo acentuada sobreposição de atribuições, sendo esse aspecto melhor abordado no título *Capital Humano*, deste capítulo.

4.1.1. PROCESSOS POLÍTICO E LEGISLATIVO

No modelo, os processos político e legislativo do gabinete acontecem de forma cooperativa, apresentando forte integração, uma vez que a produção legislativa é influenciada necessariamente pela instância de decisão política. Entende-se por produção legislativa não apenas a apresentação de projetos próprios, mas também as relatorias confiadas ao parlamentar.

Tais processos foram notadamente aperfeiçoados com a criação e especialização de órgãos de assessoramento superior, que são a Consultoria Legislativa (CONLEG) e a Consultoria de Orçamento (CONOR). Atualmente a interação entre a assessoria técnica do gabinete e essas consultorias, providas pelo Senado, favorece sobremaneira o melhor andamento das atividades legislativas e políticas do mandato. Devido à acentuada qualificação dos consultores legislativos e de orçamento, a assessoria técnica do gabinete muito tem se aprimorado e crescido em termos de aprendizado individual e coletivo.

Este trabalho deve, por oportuno, reconhecer a situação de desconforto intelectual que por vezes passam os Consultores do Senado, quando do atendimento de algumas solicitações dos gabinetes. Ocorre que o processo legislativo, por ser fortemente influenciado pela instância política, nem sempre observa a técnica legislativa, ou mesmo o princípio da legalidade. Exemplificando - há projetos de lei de senadores que desatendem à Lei Complementar nº. 95 de 1998, *que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona*, e inclusive aqueles que avançam em prerrogativas privativas de outro poder, contrariando a Constituição Federal.

Nesses casos, deve-se levar em conta que em incontáveis situações no Poder Legislativo, a política prevalece diante de aspectos prescritivos formais, o que representa um dentre tantos outros componentes que fazem parte do jogo congressual. Nessas situações, o Consultor Legislativo costumeiramente antecede a minuta do trabalho solicitado com nota técnica, que esclarece acerca das inconsistências existentes.

No labor legislativo, a questão da consolidação e sistematização das leis é algo que vai muito além do comando que determina existência de uma lei disciplinando a matéria, e dos termos da Lei Complementar n.º 95, de 1998. Ela perpassa a decisão acerca do formato de cada projeto de lei, de cada dispositivo, em uma perspectiva principiológica e não de mera aplicação de regras... A Técnica Legislativa, hoje, deve pautar-se por uma atitude diretiva e principiológica para a redação legal. Esta posição implica privilegiar a orientação crítica da elaboração das leis em detrimento da alternativa prescritiva de regras e modelos (CASTRO; RIBEIRO *apud* RIBEIRO, 2004)

Provavelmente quem muito contribuiu com essa situação tenha sido o próprio Montesquieu, que entendendo por bem serem os representantes do povo aqueles que elaboram as leis, considerou relevantes para o processo legislativo as implicações políticas, e pouco pragmáticas, advindas dessa condição. Ademais, o próprio Presidente do Senado, em incontáveis ocasiões, tem aberto mão da prerrogativa de *impugnar as proposições que lhe pareçam contrárias à Constituição, às leis e ao Regimento Interno*. (RISF, inciso XI do Art. 48)

Atividades do Processo Legislativo
Acompanhar a agenda do senador;
Acompanhar a entrada de medidas provisórias e os prazos de emendamento;
Acompanhar a tramitação das proposições de autoria do senador na Câmara, e as remetidas à sanção presidencial;
Acompanhar a tramitação legislativa das proposições de autoria do senador nas comissões permanentes e na SGM;
Acompanhar as pautas e os resultados das comissões permanentes onde o senador seja membro titular ou suplente;
Articular-se com a assessoria legislativa de senadores que sejam relatores de proposições do titular do gabinete;
Articular-se com a assessoria legislativa dos autores de proposições cujas relatorias tenham sido delegadas ao titular do gabinete;
Atuar conjuntamente com a assessoria política e a assessoria de comunicação;
Atuar junto às consultorias legislativa e de orçamento do Senado, elaborando e acompanhando o desenvolvimento das notas técnicas e textos legislativos;
Atuar na relatoria de matérias legislativas – Reuniões com setores envolvidos, compilar subsídios, audiências públicas, grupos de trabalho, elaboração de relatório, apreciação de emendas, proposição de emendas, votos em separado, CONLEG, etc.;
Audiências Públicas – Elaboração de requerimento; contato com convidados; articulação com a secretaria das comissões permanentes; agendamento; divulgação;
Elaborar e revisar expedientes;
Elaborar proposições legislativas (projetos de lei, requerimentos, recursos, etc.);
Organizar notas técnicas, orientações de voto, textos de projetos, passando tudo para a orientação do senador;
Propor emendas a proposições em tramitação;
Submeter à CONLEG as propostas de projetos de lei e emendas para averiguação da correção de técnica legislativa.

Tabela 6 – Atividades do Processo Legislativo.

<i>Atividades do Processo Político</i>
Acompanhar a agenda do senador,
Acompanhar as pautas das frentes parlamentares;
Acompanhar as pautas do plenário e das comissões permanentes;
Acompanhar o senador em reuniões, audiências, eventos e nas atividades do mandato, dando andamento às providências decorrentes;
Acompanhar o senador nas comissões permanentes e no plenário;
Acompanhar os veículos de comunicação, elaborando pautas para o senador;
Articular-se com as assessorias da bancada federal do estado na Câmara e no Senado;
Articular-se com as assessorias de parlamentares e da liderança do bloco, para efeito de orientação de voto e de políticas partidárias;
Atuar com as consultorias do Senado, secretarias das comissões permanentes e SGM;
Atuar conjuntamente com a assessoria legislativa e a assessoria de comunicação;
Atuar em CPIs;
Atuar nas políticas do mandato e na agenda federal;
Elaborar e revisar expedientes;
Elaborar e revisar pronunciamentos;
Manter-se informado acerca de políticas federais para financiamento de projetos, em atenção a demandas de entidades do Estado;
Receber e dar encaminhamento aos pleitos de autoridades, representantes de entidades e cidadãos do Estado.

Tabela 7 – Atividades do Processo Político.

4.1.2. PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

Uma das atividades de maior impacto na agenda política de muitos parlamentares envolve a escolha das emendas individuais ao orçamento que lhes cabem, nunca inferiores a cem mil reais, em um valor total, para 2008, de oito milhões de reais, distribuídos em até vinte e cinco emendas ao Projeto da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Pode-se considerar que boa parcela dos contatos estabelecidos por autoridades estaduais com o gabinete, especialmente prefeitos, redundam em pedidos de emendas ao orçamento para projetos das municipalidades em programas ministeriais. Esse atendimento, em geral, fortalece o estabelecimento de alianças políticas, ainda que informais, especialmente por ocasião de eleições para governador, senador e deputado federal.

Esta é, possivelmente, uma das razões pelas quais a legislação eleitoral brasileira não seja facilmente modificada para unificar as eleições em todos os seus níveis, de forma que todas sejam coincidentes com a eleição para Presidente da República.

Atualmente, quando da eleição para o Senado, os prefeitos encontram-se no segundo ano de mandato, restando ainda outros dois anos. Assim, o senador terá no prefeito a quem tenha concedido emenda orçamentária um provável aliado político, despreocupado com a

própria re-eleição, e mais disponível para prestar-lhe necessário apoio eleitoral para recondução ao Senado, ou para eleição a cargo de Governador, tipicamente pleiteado por senadores, no quarto ano de seus mandatos.

A atividade orçamentária do gabinete envolve, assim, a esfera da decisão política, além de acentuado esforço administrativo.

Na esfera política, cabe ao senador definir no mapa estadual a distribuição regionalizada de suas emendas, em conformidade com critérios pessoais, compromissos assumidos e expectativas de futuro. O senador deve decidir, igualmente, os entes que serão beneficiados pelas emendas, entre prefeituras municipais, entidades do terceiro setor e órgãos de governo, em conformidade com a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) vigente.

Na esfera administrativa, cumpre à assessoria técnica que atua no processo orçamentário, desde o envio das emendas em sistema de informação próprio, para a Comissão Mista de Orçamento (CMO), até o subsequente trabalho junto aos respectivos ministérios, cujos orçamentos foram alterados pelo parlamentar por suas emendas individuais, para que os valores sejam empenhados e realizados, uma vez que as emendas parlamentares são autorizativas, ou seja, não serão necessariamente atendidas, o que também depende de esforço próprio do gabinete.

Não basta, portanto, conceder a emenda. É necessário acompanhar e atuar politicamente ao longo do processo. Ter emendas não atendidas pelo Executivo desprestigia a imagem política do senador. No Estado isso gera frustração e descrédito na atuação do parlamentar, especialmente se compuser a base de apoio ao governo.

Da mesma maneira, cumpre à assessoria técnica de orçamento atuar junto às entidades que foram contempladas, provendo-as com informações das emendas e transmitindo-lhes a confiança de que o gabinete acompanha o processo e atua, sempre que necessário, para que o recurso seja efetivamente destinado. Por outro lado, ter boa articulação com as assessorias parlamentares dos ministérios, e com a Casa Civil da Presidência da República, é uma habilidade muito oportuna a quem atue nessa área.

Observa-se no processo, que a liberação das emendas individuais passa pela decisão política da Casa Civil, em sintonia com entendimentos de coalizão partidária. É certo, porém, que senadores da oposição também têm emendas atendidas, embora o esforço das assessorias de orçamento desses gabinetes deva ser mais intenso do que o de gabinetes que compõem ao lado do governo.

Um bom assessor de orçamentos tem consigo um cadastro atualizado dos assessores de orçamentos dos demais parlamentares, buscando sempre manter com eles relações de

proximidade, em rede de relacionamentos, inclusive para que se tenha melhor acesso ao relator da proposta orçamentária do governo. Igualmente, essa assessoria necessita ter boa interlocução com as assessorias parlamentares dos Ministérios e com suas áreas orçamentárias.

Para atuar nesse processo, o servidor efetivo ou comissionado deve fazer registro das solicitações de emendas ao orçamento recebidas no gabinete, em um controle que possibilite a decisão do senador, na época própria. São tarefas da atividade: acompanhar o calendário orçamentário anual, atuar junto às assessorias parlamentares do executivo, manter contatos com os beneficiários das emendas, seguir as orientações da Consultoria de Orçamento (CONOR), participar de treinamentos e alimentar o sistema de emendas do PRODASEN.

Essa assessoria deve também conhecer bem o ciclo do processo legislativo orçamentário, que compreende a elaboração de três leis: O Plano Plurianual (PPA); a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Os parlamentares costumam ter menos interesse por emendamentos ao PPA e à LDO, atuando nessas etapas em situações muito específicas e associadas às políticas adotadas pelo mandato. O interesse geral se ergue por ocasião da LOA, uma vez que é nesta Lei que são apresentadas as emendas, em valores monetários, ao orçamento da União.

Para uma melhor compreensão do processo orçamentário no gabinete serão apresentados de forma resumida a seguir, conforme dispõe Giacomoni (2007, p.231-239), aspectos dos componentes do calendário legislativo orçamentário da União – O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Plano Plurianual (PPA)

Conforme a Constituição, até o último dia de agosto do primeiro ano de governo, isso a cada quatro anos, o chefe do Executivo mandará ao Congresso o Projeto de Lei do PPA, que estabelecerá *de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal, para as despesas de capital, e outras delas decorrentes, e para os programas de duração continuada.* (Art. 165, §1º, CF).

O PPA funciona como um plano de governo, representando a síntese do planejamento de toda a administração pública. Serve de guia para todos os demais planos e programas de governo, bem como para as Leis de Diretrizes Orçamentárias anuais.

Encontra-se atualmente em execução o PPA elaborado em 2007, para os anos de 2008 a 2011. Em 2011 será elaborado o PPA para 2012 a 2015, e assim sucessivamente. A vigência

do PPA, portanto, compreende o período que vai do início do segundo ano do mandato presidencial, até o final do primeiro ano do mandato subsequente.

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

Anualmente, o Poder Executivo encaminha para aprovação no Congresso o projeto da LDO. Constitucionalmente, o conteúdo da LDO compreende *metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; regramento para a Lei Orçamentária anual (LOA); alterações na legislação tributária e definição da política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.*

A LDO estabelece, dentre os programas incluídos no PPA, quais, como e com qual intensidade terão prioridade na programação e execução do orçamento subsequente. A LDO somente pode realizar investimentos, com execução que ultrapasse a um exercício financeiro, que estejam previstos no PPA, ou que lhes tenham sido acrescentados por legislação específica. A LDO, que compreende a universalidade de todas as receitas e despesas do processo orçamentário, destaca as prioridades e metas que serão executadas em cada orçamento anual, do conjunto daquelas previstas no PPA em um universo bem mais abrangente, para o quadriênio em curso.

A LDO cumpre papel de balanceamento entre a estratégia traçada no início de um governo e as reais possibilidades que vão se apresentando ao longo dos anos de execução do Plano Plurianual.

Lei Orçamentária Anual (LOA)

Remetida pelo Executivo ao Congresso após a sanção da LDO, anualmente no segundo período de cada sessão legislativa, a LOA compreende, na universalidade, o orçamento fiscal, da seguridade social e dos investimentos da União e das empresas públicas. A LOA contém todo o fluxo de receitas e despesas do governo, para as ações existentes na LDO, que podem ser em parte alteradas pelo Congresso Nacional, na forma de emendas ao orçamento – emendas individuais parlamentares; emendas de comissão temática e emendas de bancada estadual.

Como as emendas feitas pelo Congresso à LOA são meramente autorizativas, inexistente a obrigatoriedade do Executivo na execução desses recursos. Essa falta de coerção esclarece o visível desinteresse, por parte do governo, no embate político dessa etapa do processo orçamentário.

Visando garantir-se transparência ao orçamento, deve constar da LOA o demonstrativo regionalizado dos efeitos, sobre despesas e receitas, decorrentes de incentivos, benefícios e subsídios, de natureza financeira, tributária e creditícia. Esse aspecto visa

contabilizar os custos que tais favorecimentos determinam para as finanças públicas. Essas iniciativas são bastante recorrentes no processo legislativo que acontece no Congresso.

A LDO e, por conseguinte, a LOA do primeiro ano de cada governo estão baseadas no último ano de vigência do PPA proposto pelo governo anterior. Para os três anos seguintes, portanto, o PPA as LDOs e as LOAs serão proposições de um mesmo governo.

Carecem de regulamentação, ainda, a elaboração e a organização do PPA, da LDO e da LOA. (Art. 165, §9º, CF).

Dessa análise, resume-se nas seguintes etapas o processo orçamentário:

1. Aprovação, no primeiro ano do mandato presidencial, do PPA para o quadriênio seguinte;
2. Elaboração e revisão de planos e programas nacionais, regionais e setoriais, em conformidade com o PPA elaborado;
3. Envio anual da LDO ao Congresso, com um corte anual das ações previstas no PPA para o quadriênio em curso, que será emendada e remetida para sanção;
4. Sancionada a LDO, é enviado ao Congresso o projeto da LOA, com as ações do PPA destacadas na LDO vigente. A LOA recebe as emendas individuais, de comissão e de bancada, seguindo então para sanção;
5. Sancionada a LOA, inicia-se em 1º de janeiro seguinte o novo exercício financeiro, com a execução do orçamento pelo governo, observados os contingenciamentos definidos pela área do planejamento;
6. Controle e avaliação da execução orçamentária pelo TCU e demais órgãos competentes.

Conhecedora desses aspectos, a assessoria que cuida da matéria orçamentária deve ser capaz de lidar com uma infinidade de detalhes, o que torna quem atua nesse processo exclusivamente dedicado à atividade em certas épocas do ano. Servidores comissionados costumam atuar bem no processo orçamentário, tendo emprego certo no parlamento, uma vez que as emendas parlamentares individuais são *as meninas dos olhos* de muitos senadores e deputados federais, pelas implicações que acarretam, especialmente nas urnas.

Atividades do Processo Orçamentário

Acompanhar a tramitação das emendas nos respectivos Ministérios, até a liberação dos recursos, atuando com as assessorias parlamentares e instâncias decisórias do Poder Executivo, inclusive com a participação direta do senador;

<i>Atividades do Processo Orçamentário</i>
Acompanhar e orientar as Entidades na elaboração de projetos e atualização de documentos;
Acompanhar o calendário do PPA, no primeiro ano do mandato presidencial, atuando nos emendamentos que o parlamentar julgar necessários;
Acompanhar o calendário orçamentário anual (LDO e LOA);
Acompanhar o empenho e pagamento de emendas no Diário Oficial da União e no SIAFI;
Articular-se com a assessoria legislativa do relator do PPA / LDO / LOA;
Atuar nas emendas à LDO;
Atuar nas emendas à LOA;
Manter os beneficiários das emendas informados das etapas de liberação dos recursos;
Manter atualizado o cadastro de senhas no SIAFI e no sistema de emendas do PRODASEN;
Organizar os pedidos de emendas à LOA;
Participar de treinamentos da CONOR.

Tabela 8 – Atividades do Processo Orçamentário.

4.1.3. PROCESSO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL – MÍDIA DAS FONTES

Relativamente ao processo de comunicação social, nos últimos anos o gabinete passou a gerar pautas para a imprensa, não mais esperando que o veículo de comunicação busque saber de seu parlamentar, na forma da *mídia das fontes*. Agora a assessoria de comunicação elabora matérias jornalísticas e as envia para a imprensa, em caminho contrário ao que no passado acontecia.

As fontes (de informação) não se limitam a tentar intervir sobre a agenda da imprensa tradicional e partiram para difundir, elas mesmas, diretamente à opinião pública, constituindo para tanto seus meios de comunicação, as Mídias das Fontes. Com isso, passa a existir a inversão de papéis no cenário tradicional da difusão de informações: as fontes assumem o papel de difusor, quiçá de broad-caster: Estes atores setoriais atuam com critérios editoriais próprios para definir seus parâmetros de noticiabilidade e para selecionar os temas a serem divulgados, que por vezes divergem daqueles utilizados pela imprensa tradicional... Estes critérios devem, contudo assegurar um padrão de credibilidade, pois do contrário o esforço em falar diretamente à sociedade se perderá no vazio, pela falta de audiência. (SANT'ANNA, 2005)

Se em anos atrás apenas grandes jornais, rádios e canais de TV tinham jornalistas correspondentes no Senado, isso ainda hoje pouco mudou. Mas agora a notícia do parlamentar chega por intermédio da assessoria de imprensa / comunicação, ao veículo de comunicação regional, com informações atualizadas, na forma de *releases* redigidos, e até mesmo de *rádio-releases*, gravados no próprio gabinete, em uma estrutura mínima de estúdio para gravação, provida pelo Senado, à exceção dos equipamentos – *A Rádio Mandato*. Muitos senadores dispõem dessa estrutura em seus gabinetes, o que varia de acordo com o plano de comunicação de cada parlamentar.

A mídia das fontes tem tido papel essencial na comunicação institucional do mandato, o que é percebido pelos canais de retorno – o correio eletrônico, e a Central de

Relacionamento com o Cidadão – *Alô Senado*, que imediatamente reagem ao que é noticiado pelo gabinete.

Ainda mencionando a atuação política e de comunicação, o gabinete teve que passar por um processo de modernização na apropriação do conhecimento, para que seu titular estivesse constantemente bem assessorado e informado. Assim, o senador passou a poder manifestar-se no Plenário e nas Comissões de maneira consistente. Isso decorreu da crescente audiência nacional alcançada pelas mídias institucionais: a Rádio Senado, a TV Senado, a Agência Senado pela Internet, esta em tempo real, e pelo Jornal do Senado, em edições diária e semanal, que colocam para uma audiência cada vez maior e mais qualificada os fatos do dia-a-dia da Instituição.

Assim dispõe o Ato da Comissão Diretora N^o. 15 de 2002, que disciplina os objetivos, a utilização e o funcionamento dos veículos de comunicação do Senado Federal:

.....
Art. 2^o Os veículos da Secretaria de Comunicação Social do Senado Federal divulgarão as atividades legislativas e os eventos ocorridos do Senado Federal e do Congresso Nacional, com prioridade para as sessões do Plenário do Senado Federal, as reuniões das comissões permanentes e temporárias, o Conselho de Ética e as atividades da Presidência do Senado Federal.

§ 1^o Nos trabalhos da TV Senado e da Rádio Senado, as sessões do Plenário do Senado Federal terão prioridade de cobertura e transmissão ao vivo em relação a quaisquer outras atividades legislativas simultâneas na Casa.

.....
Art. 4^o As notícias veiculadas pelos veículos da Secretaria de Comunicação Social do Senado Federal terão caráter apartidário, imparcial e não opinativo.

Parágrafo único. Os senadores receberão tratamento equânime por parte dos veículos de comunicação da Casa.

.....
 Fato que se observa diante da opinião pública predominantemente desfavorável ao Senado brasileiro é que a Instituição não tem sido capaz de comunicar os benefícios que acarreta ao País, quem sabe pela característica imparcial e não opinativa constante no artigo quarto da citação acima. Se por um lado as mídias internas devem ser apartidárias e isonômicas quanto aos parlamentares, por outro lado devem usar de arrojo e agressividade jornalística ao veicular a imagem da Casa, formando uma opinião pública verdadeira e favorável à Instituição.

Nota-se que as sessões não deliberativas de segundas e sextas-feiras, embora com poucos senadores em plenário, apresentam extensa e disputada lista de oradores inscritos, que se pronunciam não para seus pares, em um plenário pouco ocupado, mas sim para os veículos de comunicação da Casa, que repercutem os discursos em seus Estados. É sempre um motivo de júbilo para um senador, ter a TV Senado iniciando suas operações em seu Estado de origem, o que significará maior visibilidade e potencial incremento na base eleitoral.

A Casa Legislativa é espaço, por excelência, da expressão oral, bastando lembrar que a etimologia da expressão Parlamento remete-nos a *parla* (italiano) ou *parle* (francês), ou seja, falar, discutir. Isso se reflete amplamente no Regimento Interno das Casas. (RIBEIRO, 2004)

Se no passado as sessões não deliberativas foram por diversas ocasiões suspensas, ou nem mesmo abertas, na atualidade se transformaram em horário nobre para a comunicação do senador com sua base de apoio. Isso demanda do gabinete ainda mais especialização e atuação no processo de comunicação, com a apropriação de informações, quer seja na elaboração de pronunciamentos, quer seja no assessoramento ao parlamentar, analisando os fatos da atualidade para a realização de apartes e desenvoltura em conversações.

Depender da Consultoria Legislativa do Senado para a elaboração de pronunciamentos é ineficiente, uma vez que os fatos do momento demandam a manifestação imediata do parlamentar. Dificilmente uma solicitação de pronunciamento é atendida pela CONLEG em menos do que dois dias.

Convém que a atividade de comunicação social do gabinete seja compartilhada por dois jornalistas, um no Senado, gerando pautas para a imprensa e articulando a mídia nacional, e outro no Estado, atuando no contato direto e corriqueiro com as mídias estaduais – *colocando o parlamentar no ar*.

Compete ao processo de comunicação social estar diretamente ligado aos processos político, legislativo, de orçamento em menor grau, e no escritório político estadual, para permanentemente gerar notícias e fatos para a imprensa, de maneira a manter o parlamentar constantemente sob a atenção das mídias. Subliminarmente, o processo de comunicação deve assessorar o parlamentar em sua imagem pessoal, observando a consistência de opiniões e demais aspectos associados à apresentação pessoal e coerência das informações.

<i>Atividades do Processo de Comunicação Social</i>
Acompanhar a agenda do senador;
Acompanhar e divulgar a agenda institucional do mandato;
Acompanhar os processos político, legislativo e o escritório regional;
Acompanhar os veículos de comunicação, elaborando pautas para o senador;
Articular-se com as assessorias de comunicação de outros senadores e do bloco partidário;
Articular-se com as mídias corporativas e externas, especialmente as estaduais;
Assessorar o senador em sua imagem parlamentar;
Atualizar as informações da página web;
Elaborar e revisar matérias jornalísticas;
Jornal-mandato e boletins informativos;
Propor e modernizar continuamente a arquitetura da página web do gabinete;
Rádio-mandato;
Subsidiar o senador com informações para entrevistas.

Tabela 9 – Atividades do Processo de Comunicação Social.

4.1.4. PROCESSO ADMINISTRATIVO

O processo administrativo, local de atuação típica do servidor efetivo, é aquele que trata da organização interna e funcional do gabinete. Este também tem se enriquecido com a assimilação de conhecimentos, tendo crescido em responsabilidades e volume de demandas.

O Processo Administrativo, dividido em gerência administrativa e secretaria / recepção, é a porta de entrada do gabinete. Por ele são realizadas todas as interações da sociedade e do governo com o parlamentar, sendo da maior importância que aspectos de eficiência sejam priorizados em suas atividades.

A criação da Central de Relacionamento com o Cidadão – *Alô Senado* colocou o cidadão comum em contato imediato com o gabinete, de forma que sua gestão administrativa deve ser capaz de dar fluxo às dezenas de contatos diários, com mensagens e indagações ao parlamentar recebidas por esse veículo, repassando-as para as assessorias técnica, legislativa e política, e de comunicação social, com todo o apoio logístico para tanto necessário. Todas as mensagens direcionadas especificamente ao parlamentar devem ser respondidas.

O mesmo pode ser afirmado para o imenso espaço ocupado pelas mensagens de correio eletrônico recebidas diariamente no gabinete. Em termos estatísticos, as correspondências recebidas por correio postal perderam espaço, não representando na atualidade nem cinco por cento daquilo que é diariamente recebido pelo gabinete, a menos das correspondências oficiais de órgãos de governo, que ainda não aderiram à modernidade da comunicação digital certificada.

Além das atividades da secretaria / recepção, destacam-se as atividades da gerência administrativa, que opera a logística do gabinete, e aciona a infraestrutura e os recursos que o Senado coloca à disposição do parlamentar, constantes na tabela que segue. Esta é a área de atuação que mais demanda conhecimento da Casa por parte do chefe de gabinete, e dos servidores que atuam na atividade.

<i>Atividades do Processo Administrativo - Gerência Administrativa</i>
Acompanhar atendimentos do PRODASEN – Equipamentos; sistemas institucionais; contatos com o Gerente de Contas; manutenção da página web e áreas de rede;
Administrar a cota de passagens;
Administrar a cota de sedex e de despacho de encomendas;
Administrar a hospedagem / residência oficial do senador em Brasília;
Administrar a verba indenizatória;
Administrar o ambiente de informática – Acompanhar a criação de senhas de rede e de contracheque; caixas de correio eletrônico; administrar o espaço da rede local (Disco U), racionalizando o espaço de maneira a que todos arquivem e localizem seus arquivos de maneira estruturada em pastas com padrões de nomes; compartilhamento de recursos de impressão; providenciar treinamentos nos sistemas para os que necessitem;

<i>Atividades do Processo Administrativo - Gerência Administrativa</i>
Administrar o suprimento do gabinete, atualizando o sistema MAT (água, café, papel de impressão, toner das impressoras, CDs e material de expediente em geral);
Administrar os ressarcimentos médicos do senador;
Articular serviços gerais junto às áreas do Senado, como ar condicionado; iluminação; hidráulica; engenharia; dedetização, mobiliário;
Elaborar e revisar expedientes;
Expedir telegramas pelo sistema SPEC;
Gerenciar a impressão de envelopes e papel timbrados na SEEP;
Motorista - Realizar os procedimentos da Secretaria de Transportes do Senado com o carro oficial (retirada e devolução, abastecimento, lavagem, acompanhar revisões); transportar o senador; serviços de rua.
Organizar o serviço de copa e o atendimento a visitantes;
Protocolizar expedientes em ministérios e órgãos externos;
Protocolizar expedientes em órgãos e gabinetes do Senado;
Publicações na SEEP e circulares – Imprimir circulares e etiquetas; diagramar publicações; editar imagens; acompanhar impressão e expedição na SEEP das publicações;
Separar, empacotar e expedir as publicações do gabinete;
Solicitar e acompanhar a gravação de audiências públicas e programações da TV Senado em DVD;
Supervisionar o serviço de limpeza do gabinete.

Tabela 10 – Atividades do Processo Administrativo – Gerência Administrativa.

<i>Atividades do Processo Administrativo – Secretaria / Recepção</i>
Administrar a caixa postal de e-mail da secretaria;
Administrar a caixa postal de e-mail do senador;
Anotar e passar recados;
Arquivar expedientes;
Atualizar o cadastro de contatos do gabinete no CADASTROWEB;
Buscar e encaminhar encomendas de sedex no Correio;
Cadastrar mensagens de e-mail da caixa postal do senador no GABFLOW;
Elaborar a agenda do senador no MULTIAGENDAS;
Enviar cópias de pronunciamentos à taquigrafia do Senado;
Enviar cópias de proposições e pronunciamentos a interessados externos;
Expedir correspondências e encomendas;
Fazer contatos de agendamento de compromissos com órgãos externos e com participantes;
Fazer contatos entre os integrantes do gabinete;
Passar a agenda e alterações ao senador, ao chefe de gabinete e assessores;
Passar relatório de ligações ao senador, ao chefe de gabinete e assessores;
Receber e fazer ligações, retornar chamadas não atendidas e fazer conferências;
Receber visitantes, registrar e dar encaminhamento;
Receber, e abrir correspondências;
Triar e cadastrar correspondências no GABFLOW.

Tabela 11 – Atividades do Processo Administrativo – Secretaria / Recepção.

4.1.5. O ESCRITÓRIO POLÍTICO ESTADUAL

O gabinete parlamentar com sede em Brasília costumeiramente se coordena com um ou mais escritórios políticos estaduais. Esses escritórios lidam de perto com as bases de apoio e com o eleitorado, dedicando-se mais efetivamente às políticas regionais adotadas pelo mandato. A Ata da Comissão Diretora N^o. 06, de 1997, proíbe que servidores efetivos do Senado sejam lotados nos escritórios estaduais, que são exclusivamente operados por servidores comissionados.

O legislador deve, no problema de seu eleitor, reconhecer o que ali há de universal, o que nele é a expressão de um problema coletivo, cuja solução pode passar pelo Poder Legislativo, para que possa propô-lo pelas vias institucionais, legislativa ou fiscalizadora. Eis um dos grandes desafios da atividade parlamentar: reconhecer a manifestação de um problema coletivo na situação concreta apresentada por seu eleitor, efetuando a passagem do particular para o geral. (RIBEIRO, 2004, p.187)

A relação entre gabinete e escritório estadual por vezes incorre em desencontro de prioridades, o que é natural, uma vez que a visão do mandato por parte do escritório no Estado aponta predominantemente para a atenção às bases, e à atuação política em órgãos do governo federal. O gabinete de Brasília, por outro lado, está mais focado nas atribuições constitucionais do mandato de senador, que se desenvolvem nas Comissões Permanentes e no Plenário da Casa.

Se por um lado é certo que, diferentemente do deputado federal que representa o povo, o senador representa a Unidade da Federação, é inegável que o senador não pode perder contato com a sociedade de seu Estado, com suas bases sociais e com os apelos populares daí advindos. Isso faz com que seja necessária a estrutura administrativa mantida pelo Senado no Estado do parlamentar, com servidores comissionados e infraestrutura de gabinete mantida por verba indenizatória.

O escritório político estadual é um prolongamento do gabinete parlamentar, tornado-se necessário que a administração do Senado se preocupe com a capacitação dos servidores comissionados dos escritórios estaduais, localizados nas capitais dos Estados em número de três – um para cada senador, o que pode resultar, em média, em sessenta servidores comissionados do Senado em cada capital federal.

Ficam, assim, claros os benefícios advindos de as Escolas Legislativas das Assembléias Estaduais passarem a oferecer treinamentos a esses servidores, para as atividades finalísticas do Senado, o que propiciaria um maior alinhamento de prioridades do escritório estadual com o gabinete do senador em Brasília.

Atividades do Escritório Político Estadual

Acompanhar a agenda do senador em Brasília e no Estado, com as necessárias providências;

<i>Atividades do Escritório Político Estadual</i>
Agenda estadual do senador;
Base política;
Contato com o eleitorado;
Políticas regionais.

Tabela 12 – Atividades do Escritório Político Estadual.

4.1.6. ESTRUTURA ORGÂNICA DO GABINETE

Após esta breve abordagem acerca dos macro-processos, do fluxo de comunicação e da composição das equipes de trabalho dos gabinetes cabe, ainda, apresentar uma estrutura orgânica funcional para o gabinete de senador. Como o gabinete parlamentar não é considerado pela administração uma unidade administrativa, e sim política, inexistente na atualidade uma estrutura formal interna para o gabinete.

O organograma é um gráfico representativo da estrutura formal da organização em dado momento. E os objetivos que procura alcançar são os de demonstrar, por meio do gráfico:

- a divisão do trabalho, mediante o fracionamento da organização em unidades...;
- a relação superior-subordinado, o que deixa implícito os procedimentos relativos à delegação de autoridade e responsabilidade;
- o trabalho desenvolvido pelas frações organizacionais;
- permitir a análise organizacional, facilitada por uma boa elaboração (ARAUJO, 2001, p.131)

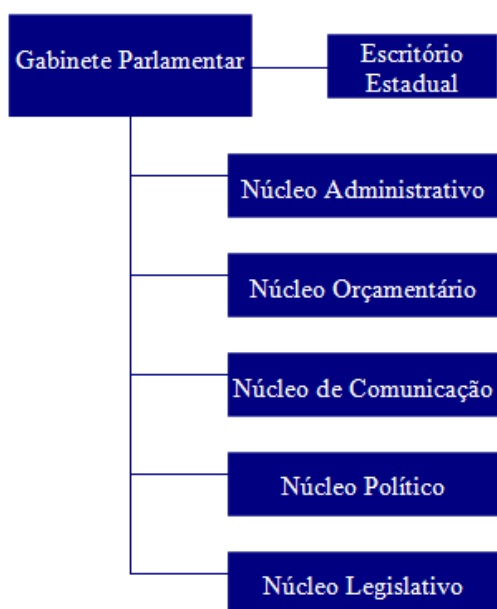


Figura 6 – Organograma proposto neste estudo.



Figura 7 – Organograma proposto pelos chefes de gabinete.

A partir das observações apresentadas, a estrutura funcional que melhor atenderia às necessidades do gabinete seria composta por cinco núcleos, que representam os cinco macro-processos, mais o núcleo do escritório político estadual. O gabinete teria, nessa ótica, um chefe de gabinete, um subchefe que coordenaria o núcleo administrativo, mais cinco

coordenadores para os núcleos orçamentário, de comunicação social, legislativo, político e escritório estadual. O escritório estadual continuaria sendo, como é hoje, exclusivamente lotado por servidores comissionados.

Dessa conceituação resulta o modelo proposto na figura 6, acima, com cinco núcleos administrativos e um escritório político estadual.

Por ocasião do processo de reengenharia organizacional da área administrativa do Senado, que será detalhado no capítulo 5 desta monografia, intitulado *O gabinete na reengenharia organizacional de 2009*, aproximadamente 25 chefes de gabinete se reuniram e propuseram uma estrutura orgânica, expressa na figura 7, que não inclui escritório estadual na estrutura, e sem um núcleo específico para a atividade legislativa, com a criação de núcleos diferenciados para as atividades de plenário e de comissões.

Destacando as diferenças entre ambos os modelos, percebe-se uma boa sintonia entre as duas acerca das atividades desenvolvidas nos gabinetes, cabendo ponderações sobre as divergências observadas.

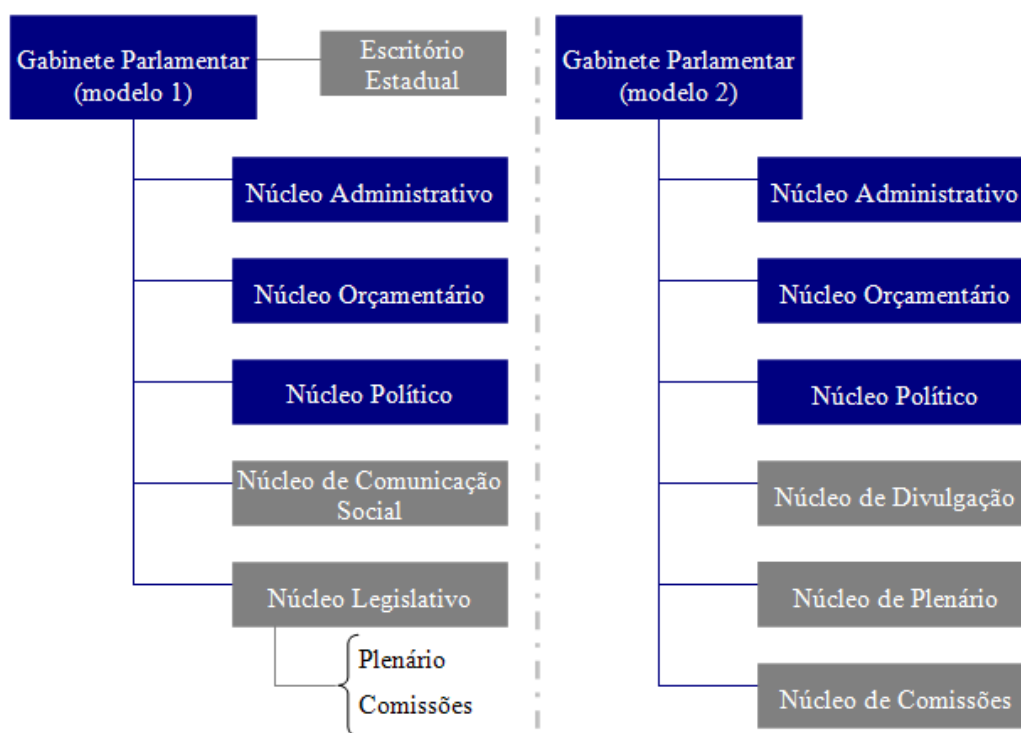


Figura 8 – Comparativo das estruturas propostas.

I - Os núcleos de comunicação social e de divulgação dos modelos realizam exatamente a mesma função. Guardo o entendimento, entretanto, de que o termo *comunicação social* compreende o conceito de uma disciplina importante, e seja mais apropriado, uma vez que a adoção do termo *divulgação* pode dar a idéia menos elaborada de uma atividade meramente informativa. Na forma da *mídia das fontes*, é tarefa do processo de comunicação

social não apenas divulgar as atividades, mas estar atento ao canal de retorno. Cabe-lhe também formar a opinião pública e provocar a mobilização social favorável ao redor das teses defendidas pelo mandato.

Conforme o dicionário Houaiss, comunicação *é o intercâmbio que se processa, por meio de um código lingüístico, entre um emissor, que produz um enunciado, e o interlocutor ao qual esse enunciado é dirigido*. Por outro lado, divulgação *é o ato, processo ou efeito de tornar pública alguma coisa; difusão, propagação, vulgarização*. Comunicação aparenta ser o termo mais apropriado.

2 - O modelo 2 separa atividades de plenário e de comissão, e desconsidera a atividade legislativa como um macro-processo. Parece mais adequado, entretanto, que as dinâmicas de plenário e de comissões, com especificidades próprias, sejam tratadas dentro de um núcleo legislativo, uma vez que as distinções entre ambas não chegam a representar atividades distintas, que mereçam tratamento organizacional diferenciado. Ademais, as atividades de comissões e do plenário não são concomitantes, conforme o próprio Regimento Interno.

Art. 107......
Parágrafo único. Em qualquer hipótese, a reunião de comissão permanente ou temporária não poderá coincidir com o tempo reservado à Ordem do Dia das sessões deliberativas ordinárias do Senado.
(Regimento Interno do Senado Federal)

Acerca da deliberação de matérias, os ritos adotados nas comissões permanentes são os mesmos adotados no plenário:

.....
Art. 92. Aplicam-se à tramitação dos projetos e demais proposições submetidas à deliberação terminativa das comissões as disposições relativas a turnos, prazos, emendas e demais formalidades e ritos exigidos para as matérias submetidas à apreciação do Plenário do Senado.
(Regimento Interno do Senado Federal)

Dessa forma, é mais adequado manter-se as atividades das comissões permanentes e do plenário circunscritas a um núcleo único - o legislativo.

3 - O modelo proposto pelos chefes de gabinete considera o escritório político estadual como componente do núcleo político, que trata da atuação política do parlamentar nas esferas de governo, junto aos grupos sociais com os quais o parlamentar se identifica e representa, e demais ações menos institucionalizadas, e desassociadas do cumprimento da missão constitucional de um senador.

Ocorre que a dinâmica do escritório político estadual é acentuadamente distinta da atividade de um macro-processo político de gabinete, merecendo ser tratada separadamente, conforme apontado pelo modelo 1.

Assim sendo, deve-se compreender que, se por um lado o modelo 1 decorre de análise individual e sistematizada da atividade de gabinete, amadurecida inclusive ao longo das disciplinas desta especialização em administração legislativa, o modelo 2 resulta da convergência de visões embasadas empiricamente, de um grupo representativo de chefes de gabinete presentes à reunião, onde propostas foram discutidas e selecionadas.

Um e outro modelos podem contribuir com o amadurecimento, ao longo do tempo, de uma representação ideal para a estrutura orgânica do gabinete parlamentar, que merece conquistar a condição formal de unidade administrativa do Senado Federal.

Em face ao exposto, considera-se comprovada a hipótese 5:

Hipótese 5 - No gabinete desenvolvem-se 6 processos: administrativo; legislativo; político; comunicação social; orçamentário e escritório político estadual.

4.2. INFRAESTRUTURA À DISPOSIÇÃO DO GABINETE

Para o exercício do mandato, os senadores contam com ampla infraestrutura de recursos e serviços, que lhes são colocados à disposição pela administração do Senado. Regulados por normatização específica na forma de Atos e Resoluções, essa infraestrutura deve ser gerenciada pelo processo administrativo do gabinete, conforme a tabela 13, adiante.

Observa-se entre esses recursos, que alguns deles dizem respeito mais diretamente à vida privada do senador, como auxílio-moradia, imóvel funcional, passagens aéreas, assistência médica, previdência, passaporte diplomático, entre outros. Há também aqueles que dizem respeito à atividade mandatária propriamente dita, como verba indenizatória, cota de impressão na gráfica, localização do gabinete, cota de correio, jornais e revistas, quadro de pessoal, entre outros.

De simples inspeção, pode-se perceber certa desatualização em algumas dessas normas. Mencione-se, como exemplo, o direito de hospedagem, por ocasião da posse, no Hotel Nacional de Brasília (Ato do Primeiro Secretário nº. 4 de 1998), o que peca pela falta de impessoalidade, uma vez que a prestação de serviços de hospedagem aos senadores somente pode ser definida pela administração mediante certame, ou pelo próprio senador, mediante posterior indenização. O parlamentar tem, nesse caso, livre escolha.

Outro fato que chama a atenção é a condição de indisponibilidade de imóvel funcional, para que o parlamentar tenha direito ao auxílio moradia. Isso também não é aplicado, uma vez que diversos parlamentares têm optado pelo auxílio moradia, quer seja para alugar imóvel na cidade, quer seja para hospedagem em hotéis, a despeito de haver apartamentos funcionais desocupados na SQS 309, que é onde ficam localizadas as

residências oficiais dos senadores em Brasília, a menos do Presidente do Senado, que pode ocupar residência oficial na Península dos Ministros, área nobre da Capital.

A imprensa já veiculou, ainda, que há senadores que usam o auxílio moradia para pagarem prestações de *flats* na cidade, o que se afiguraria uma irregularidade, considerando-se que o Ato que estabelece o benefício refere-se a despesa de hospedagem ou aluguel.

A despeito dessas questões, fato é que não apenas essa normatização deve ser conhecida pelo gabinete, como também as práticas vigentes na cultura organizacional. Isso é necessário para que os recursos oferecidos sejam corretamente utilizados, o que é bastante dificultado pela vasta proliferação de normas extravagantes da administração relativas ao senador e à atividade de gabinete.

Contribuiria sobremaneira com a eficiência do processo administrativo do gabinete, caso essa diversidade de atos administrativos fosse revista e consolidada, na forma de um *Regulamento Administrativo de Direitos do Parlamentar*. Até que isso ocorra, alternativa viável seria o agrupamento dessas normas em página de intranet própria à administração do gabinete, ainda inexistente, contemplando tudo aquilo que diga respeito à atividade de gabinete, em seu aspecto administrativo.

Entre esses recursos oferecidos pelo Senado, um que é da maior importância, e que tem suscitado consideráveis discussões acerca da sua legitimidade é a verba indenizatória, que deve ser empregada exclusivamente do desempenho do mandato.

A verba indenizatória visa possibilitar ao senador, que seja cidadão comum, que vive de seu salário e não possui outras fontes de renda, a atuação política na extensão do Estado que representa. Se por um lado há senadores que representam setores da economia e não necessitam, portanto, da verba indenizatória para a atuação política estadual, por outro lado há aqueles que, pela falta de recursos próprios, deixariam de atuar com abrangência em seu Estado. Para esses senadores seria inviável a constituição de escritório político na capital, e a realização de atividades pelo interior.

Há correntes de pensamento, entretanto, que consideram a atividade política desenvolvida nas bases como estando fora das responsabilidades da Instituição. O parlamentar que entender por bem fazê-la deveria empregar recursos próprios. Argumentam que o Senado estaria arcando com custos que não lhe competem apontando, na Constituição Federal, a ausência de dispositivo que institucionalize a atividade de política regional abraçada pelos parlamentares que, segundo alguns, seriam de natureza político-eleitoral. Sob este aspecto, considere-se que, ao valor da verba indenizatória, devem ser ainda somados os salários dos servidores comissionados que atuam nos escritórios políticos estaduais.

Note-se que a atuação regional faz parte do perfil político do senador brasileiro, bem como do deputado federal, sendo imprescindível ao exercício do mandato, pois é nela que o parlamentar tem contato com setores que não se reportam diretamente a Brasília.

Seja como for, o Senado brasileiro existiu por mais de 170 anos sem a verba indenizatória, que é um recurso recente na história da Instituição tendo, tanto o ato que a criou, em 2003, quanto a Decisão da Comissão-Diretora do Senado, de 2005, que reajustou o valor de R\$12.000,00 para R\$15.000,00, figurado no rol dos *atos secretos*, tornados públicos somente no primeiro semestre de 2009.

Ato que aumentou verba para senadores foi secreto

Decisão de 2005 com reajuste de R\$ 12 mil para R\$ 15 mil só foi publicada neste ano

O então diretor-geral da Casa, Agaciel Maia, não soube explicar por que o ato não foi publicado em 2005, quando a medida foi tomada

**ADRIANO CEOLIN
ANDREZA MATAIS**
DA SUCURSAL DE BRASÍLIA

O Senado aumentou o valor da verba indenizatória a que seus integrantes têm direito de R\$ 12 mil para R\$ 15 mil por meio de ato secreto. Trata-se de uma decisão assinada em junho de 2005 pelos sete senadores que integravam, na época, a Mesa Diretora. A medida, no entanto, só foi tornada pública no dia 14 de maio deste ano.

O ato previu ainda o pagamento do valor reajustado de forma retroativa, com validade a partir de janeiro de 2005. Em março daquele ano, o então diretor-geral do Senado, Agaciel da Silva Maia, chegou a anunciar que a Casa havia voltado atrás na intenção de aumentar

o valor da verba indenizatória de R\$ 12 mil para R\$ 15 mil.

O procurador do Ministério Público junto ao TCU (Tribunal de Contas da União), Marinus Marsico, e o presidente da OAB (Ordem dos Advogados do Brasil), Cezar Britto, consideraram que os atos não publicados não têm validade. Com isso, os pagamentos feitos aos senadores desde 2005 que ultrapassaram os R\$ 12 mil podem ser considerados irregulares.

O benefício exclusivo dos senadores foi criado em janeiro de 2003 depois que a Câmara tomou a mesma medida em dezembro de 2002. A verba indenizatória é usada para reembolsar despesas como aluguel de escritórios nos Estados, combustível e divulgação da atividade parlamentar. O dinheiro só pode ser pago mediante a apresentação de nota fiscal.

Em 2005, o aumento da verba veio a público após a divulgação de um e-mail enviado aos chefes de gabinetes pela Secretaria de Fiscalização e Contro-

le. “Conforme deliberação da Comissão Diretora do Senado Federal, nos autos do processo administrativo 002.438/05-4, informo a Vossas Senhorias que o valor mensal da verba indenizatória pelo exercício da atividade parlamentar foi alterado de R\$ 12 mil para R\$ 15 mil, com efeito retroativo a partir do mês de janeiro de 2005”, diz a nota. Mesmo assim, o ato em si continuou sigiloso.

Em 2005, Renan Calheiros (PMDB-AL) havia acabado de chegar à presidência do Senado. Na oportunidade, ele anunciou um corte de R\$ 30 milhões nas despesas da Casa. Depois, assinou o reajuste da verba indenizatória. Pressionado pela imprensa, Renan escalou Agaciel para dar explicações.

O então diretor respondeu: “Foi um engano. Para sair o aumento, tem que haver um ato da Mesa, o que não foi feito. Agora, mais cedo ou mais tarde, isso tem que acontecer, porque a Câmara já deu esse aumento”, disse Agaciel. Ao longo de 2005,

a Casa passou a informar que a verba indenizatória era de R\$ 15 mil, mas o ato que autorizou o reajuste só veio a público em maio deste ano.

Primeiro vice-presidente em 2005, Tião Viana (PT-AC) classificou de “bandidagem” a não publicação do ato, mas se eximiu de responsabilidade. “Se alguém fez isso, a culpa não é minha.” Suplente da Mesa que assinou o ato do aumento, Serys Slhessarenko (PT-MT) afirmou, por meio de assessoria, que hoje deverá anunciar medidas contra atos secretos.

Os outros cinco integrantes da Mesa —Renan Calheiros, Efraim Moraes (DEM-PB), Siqueira Campos (PSDB-TO) e Aelton Freitas (PR-MG)— não foram localizados ontem.

Agaciel Maia não soube explicar por que o ato não foi publicado na data em que a medida foi tomada. “Se não colocou na rede [de intranet], a responsabilidade não é minha”, disse.

Figura 9 – Matéria publicada na edição de 23 de junho de 2009 do jornal Folha de São Paulo.

ATO DA COMISSÃO DIRETORA Nº 03, DE 2003

Art. 1º - Fica instituída, nos moldes definidos no âmbito da Câmara dos Deputados, a verba indenizatória pelo exercício da atividade parlamentar, destinada ao pagamento de despesas mensais realizadas pelo Senador com aluguel – de imóvel, de veículos ou de equipamentos – com material de expediente para escritório, com locomoção e com outras despesas diretas e exclusivamente relacionadas ao exercício da função parlamentar.

Parágrafo único – Observados o limite mensal e o regime de competência, a verba de que trata este artigo será requerida pelo Senador ao Primeiro-Secretário, até o último dia útil do mês subsequente ao da realização das despesas, acompanhada da correspondente documentação fiscal, devidamente atestada pelo requerente.

.....

São despesas passíveis de serem pagas pela verba indenizatória aquelas que sejam inerentes às atividades de mandato, como segue:

PORTARIA DO PRESIDENTE Nº 02, DE 2003

Regulamenta o Ato da Comissão Diretora nº 03, de 2003, que institui a verba indenizatória pelo exercício da atividade parlamentar.

.....

Art. 3º O pagamento da verba indenizatória far-se-á por meio do ressarcimento ao Senador das despesas efetuadas com:

I - aluguel de imóvel destinado à instalação de escritório de apoio à atividade parlamentar, compreendendo as despesas da locação, da taxa de condomínio, das contas de água, de telefone e de energia elétrica, e com o IPTU concernente ao imóvel locado;

II - aquisição de material de consumo para uso no referido escritório, inclusive aquisição ou locação de software, despesas postais, aquisição de publicações, locação de móveis e de equipamentos;

III - locomoção do parlamentar ou de servidores ocupantes de cargos em comissão de seu gabinete, compreendendo passagens, locação de meios de transportes e, ainda, hospedagem e alimentação;

IV - combustíveis e lubrificantes;

V - contratação de consultorias, assessorias, pesquisas, trabalhos técnicos e outros serviços de apoio ao exercício do mandato parlamentar;

VI - divulgação da atividade parlamentar, exceto nos cento e oitenta dias que antecedem à data das eleições e desde que não caracterize gastos com campanha eleitoral.

Parágrafo único - Não serão objeto de ressarcimento os pagamentos efetuados:

a) a pessoa física, salvo quando se tratar do pagamento pelas locações expressamente previstas nesta Portaria;

b) em razão da hospedagem de Senador no Distrito Federal; e

c) com a aquisição de material permanente.

.....

O artigo primeiro do Ato da Comissão Diretora nº. 3, de 2003, que criou a verba indenizatória, a define como sendo *instituída nos moldes definidos no âmbito da Câmara dos Deputados*, o que é uma forma de redação bastante incomum, uma vez que Senado e Câmara são casas legislativas independentes e autônomas, não havendo motivo que justifique o registro explícito de que uma medida administrativa do Senado, ainda que impopular diante da opinião pública, seja igual à adotada na Câmara Federal, ocorrida em dezembro de 2002.

Outro tema que tem suscitado discussões é o emprego das cotas de passagens pelos parlamentares, uma vez que até recentemente o senador desfrutava da liberalidade de emitir passagens aéreas, sem restrições, dentro de sua cota.

Isso mudou, na forma dos Atos da Comissão Diretora nº. 02 de 2009 e da Resolução do Senado nº. 05, de 2009, que restringiram a emissão de passagens apenas para o senador e assessores. Neste último caso deve haver comunicação formal à Comissão Diretora.

Uma alternativa à cota de passagens para senadores seria o Senado licitar o fornecimento de passagens entre agências que atuam no mercado. A vencedora forneceria os bilhetes, sob demanda motivada pelos parlamentares, com justificativa e termo de responsabilidade, exigidos na prestação de contas da contratada.

Nesse modelo, as promoções por fidelidade, como *smiles*, ou *Fidelidade TAM*, seriam abatidas do valor global do contrato, em favor da administração, deixando de pertencer ao passageiro usuário do bilhete. Os parlamentares deixariam de ter limite para a emissão, que passaria a ser justificada, com publicação na Internet.

É certo que o Senado se encontra diante de um dilema, especialmente em face da dificuldade de fiscalização do bom uso desses recursos, o que já tem exposto a administração quando do surgimento de irregularidades, que indiquem a malversação de recursos públicos, o que denigre a imagem do Senado como um todo.

Transportando a questão para o campo da ciência política, é preocupante haver a necessidade de mecanismos de fiscalização para a prática dos atos de cidadão que trás consigo, das urnas, a missão de representar uma Unidade da Federação. Para o parlamentar eleito são pressupostos os princípios constitucionais inerentes ao agente público, dentre os quais o da moralidade, impessoalidade e finalidade pública.

Enquanto essa dificuldade não é superada, se estudam alternativas para mudar o sistema de financiamento do mandato, uma das quais pela extinção de cotas, ajudas de custo e verbas indenizatórias, com compensação no aumento do subsídio do senador, que passaria a receber salário igual ao de Ministro do Supremo Tribunal Federal.

Nesse caso, o senador que assim preferir poderá utilizar de seus recursos próprios para as atividades políticas do Estado.

Alternativa de financiamento de mandato seria a criação de uma unidade orçamentária do Senado em cada gabinete parlamentar. Nesse caso, o Senador da República assumiria o papel de ordenador de despesa de seu gabinete, prestando contas anualmente das despesas realizadas no exercício anterior, em conformidade com planejamento orçamentário prévio.

No modelo, com apoio de consultoria, o gabinete realizaria um planejamento orçamentário de atividades para cada sessão legislativa, com a estimativa de todos os seus custos. Seriam extintas a verba indenizatória, de passagens, de auxílio-moradia, entre outras, que ao contrário de serem incorporadas aos subsídios, ou salários do senador, seriam previstas e realizadas conforme plano e calendário orçamentários.

Seria uma maneira de dar maior transparência aos gastos do gabinete, que tratados com planejamento e controle nas prestações de contas, em um modelo orçamentário,

favoreceria a utilização mais apropriada e racional dos recursos. A modificação tramitaria na forma de Projeto de Resolução da Mesa Diretora, sendo em seguida disciplinada por Ato próprio, também da Mesa Diretora.

A tese é instigante, polêmica e apresenta poucas chances de sucesso. Uma das primeiras indagações que surgiriam por parte dos cientistas políticos, e também dos estudiosos do Direito Administrativo, seria a legalidade de atribuir-se ao senador a responsabilidade de ordenamento de despesa e de prestação de contas, uma vez que a Constituição Federal não lhe estabelece essas obrigações.

No Brasil, somente a Constituição dispõe acerca das atribuições e prerrogativas do senador, não sendo cabido à Administração, ou à legislação infraconstitucional, impor-lhe responsabilidades outras além daquelas.

Além dessa dificuldade, restariam ainda alguns pontos a serem esclarecidos: Quem fiscalizaria as contas do senador? Como seria tratado o desvio de conduta nesse caso? Uma vez que o senador não é servidor público, poderia ele responder por crime de improbidade administrativa, que é delito exclusivamente imputado a servidor público? Ou seria esse desvio tratado na esfera dos crimes de responsabilidade, estes sim imputáveis a senadores, e julgados pelo STF ao invés do TCU? Haveria quebra de decoro nesse caso, passível de processo de cassação?

São estas algumas das questões que deverão ser respondidas, antes que se conclua pela viabilidade ou não da proposta. O que não seria cabível nessa solução é que coubesse a outra pessoa, senão ao senador, a responsabilidade de ordenamento de despesa do gabinete. O agente público, nessa hipótese, arcaria com responsabilidade administrativa alheia à sua esfera de decisão.

Em face ao exposto, fica claro que o financiamento do mandato é assunto que ainda demanda reflexão, e que tem sido utilizado politicamente para enfraquecer a imagem do Senado, de maneira que questões de relevância nacional acabem tendo visibilidade subliminar na grande conversação política da república.

Resta, entretanto, a certeza de que a estrutura oferecida pelo Senado atende aos parlamentares no desempenho de seus mandatos. Observa-se haver entre os senadores pessoas de classe média, sem ligações com setores econômicos e que apresentam produção legislativa consistente, forte presença no parlamento, além de um acentuado apoio das bases política e eleitoral, expressos na forma de elevados índices de votação em eleições sucessivas ao longo de suas carreiras políticas. Isso indica que a estrutura operada pelos gabinetes parlamentares é adequada e suficiente para o cumprimento pleno das missões de seus titulares.

Neste ponto, pode-se considerar comprovada a hipótese 6:

Hipótese 6 - A infraestrutura colocada pelo Senado à disposição do parlamentar atende às necessidades do mandato.

<i>Recursos oferecidos ao senador</i>	<i>Norma</i>
<u>Ajuda de Custo</u> - Ao tomar posse, o senador tem direito ao pagamento de uma ajuda de custo, no valor de uma remuneração não tributável.	Decreto Legislativo nº 7, de 1995. Decreto Legislativo nº 7, de 1999.
<u>Assistência Médica e Odontológica</u> - A assistência à saúde é prestada aos senadores, aos seus dependentes e aos ex-senadores e seus cônjuges. O programa de prevenção, recuperação e manutenção da saúde abrange os serviços de assistência médico-hospitalar, médico-ambulatorial, domiciliar de emergência, urgência, traslado terrestre ou aéreo, assistência odontológica, psicoterápica, fisioterapia, terapêutica complementar e de urgência, assistência obstétrica, assistência de enfermagem, e exames complementares para elucidação de diagnóstico ou tratamento.	Ato da Comissão Diretora nº 09, de 1995. Ato da Comissão Diretora nº 39, de 1997. Ato da Comissão Diretora nº 02, de 2003. Ata da 3ª Reunião Ordinária da Comissão Diretora de 18/09/2003. Ata da 4ª Reunião Ordinária da Comissão Diretora de 06/11/2003.
<u>Automóvel Oficial</u> - O senador tem direito a um automóvel oficial e vinte e cinco litros diários de combustível, não cumulativos.	Ato da Comissão Diretora nº 08, de 1996. Ato do Primeiro Secretário nº 17, de 1996.
<u>Auxílio Moradia</u> - O senador tem direito ao auxílio moradia, no caso em que não haja imóvel funcional disponível.	Ato da Comissão Diretora nº 24, de 1992. Ato da Comissão Diretora nº 51, de 1993.
<u>Correspondência</u> - O senador tem direito a uma cota mensal de correspondência equivalente a duas unidades postais para cada mil habitantes do Estado de representação. A cota mensal mínima é fixada em quatro mil correspondências, e a cota máxima em sessenta e seis mil e duzentas. Além disto, o senador tem direito a cinco postagens urgentes, via empresa transportadora licitada pelo Senado.	Ato da Comissão Diretora nº. 25, de 1991. Ato da Comissão Diretora nº. 13, de 1995.
<u>Dependentes do Senador</u> - O senador pode incluir como seus dependentes: cônjuge; mãe e pai sem economia própria, filhos ou enteados solteiros e menores de 21 anos; filhos ou enteados solteiros maiores de 21 e menores de 24 anos, se estudantes; menor de 21 anos sob sua guarda.	Ato da Comissão Diretora nº. 09, de 1995.

<i>Recursos oferecidos ao senador</i>	<i>Norma</i>
<u>Diárias</u> – O senador em missão oficial faz jus a diárias, que são concedidas por dia de afastamento. O valor é fixado anualmente pelo Diretor-Geral.	Ato da Comissão Diretora nº. 04, de 2002.
<u>Gráfica</u> - O parlamentar tem direito a uma cota anual de trabalhos gráficos, para utilizar em publicações como livros, separatas, cartazes, folderes, encadernações, agendas, etc. Além disso, tem direito a material de expediente personalizado para trabalho no gabinete, como: confecção e timbragem de envelopes, pastas, cartões de visita, cartões de expediente, blocos, papel para impressão, etc.	Ato da Comissão Diretora nº. 06, de 2002.
<u>Hospedagem</u> - Para a posse, o senador tem direito a hospedagem no Hotel Nacional de Brasília, sob solicitação ao Primeiro-Secretário.	Ato do 1º Secretário nº. 04, de 1998.
<u>Identidade Parlamentar</u> – Ao tomar posse, o senador tem direito a identidade parlamentar, que é expedida pela Secretaria de Recursos Humanos, e assinada pelo Primeiro-Secretário.	Ato do Primeiro Secretário nº. 16, de 1995.
<u>Imóvel Funcional</u> - O Senador tem direito a um imóvel funcional mobiliado, situado na SQS 309.	Ato da Comissão Diretora nº. 51, de 1993.
<u>Jornais e Revistas</u> – O senador tem direito a quatro jornais diários e duas revistas semanais, desde que sejam encontrados nas bancas da Capital Federal. Eles podem contar também com um clipping diário elaborado pela Rede Brasileira de Comunicação (RBC).	Ato da Comissão Diretora nº. 66, de 1993.
<u>Passagens Aéreas</u> - O senador tem direito a uma cota mensal correspondente a 5 trechos aéreos de ida e volta, da capital do Estado de origem a Brasília, não cumulativos na mudança de exercício, para uso exclusivo do parlamentar, e de sua assessoria, neste último caso, se comunicado previamente à Comissão Diretora. Parlamentares do Distrito Federal têm direito à mesma cota que os parlamentares de Goiás.	Ato da Comissão Diretora nº. 02, de 2009. Ato da Comissão Diretora nº. 05, de 2009. Resolução nº. 05, de 2009.
<u>Passaporte Diplomático</u> – O senador e seus dependentes têm direito a passaporte diplomático.	Decreto do Presidente da República nº. 1983, de 14/08/1996.

<i>Recursos oferecidos ao senador</i>	<i>Norma</i>
<u>Previdência</u> – Ao assumir o cargo, o senador tem o prazo de 30 dias para optar pelo seu plano previdenciário, que pode ser: Plano de Seguridade Social dos Congressistas (PSSC), plano de previdência própria a que já esteja vinculado, ou ao Regime Geral de Previdência (RGPS).	Lei nº. 9.506, de 1997.
<u>Quadro de Pessoal do Gabinete</u> – Para composição do gabinete parlamentar, o senador tem direito aos seguintes servidores do quadro efetivo: Um <i>Chefe de Gabinete</i> (FC-8); um <i>Subchefe</i> (FC-7); um <i>Analista Legislativo</i> (FC-7); cinco <i>Assistentes Técnicos</i> (FC-6); e um <i>Técnico Legislativo</i> (FC-6). Duas das funções de assistente técnico (FC-6) podem ser convertidas em uma função de assistente técnico (FC-7), a critério do parlamentar. O senador tem direito, ainda, ao seguinte quadro de pessoal comissionado: um cargo de <i>Motorista</i> (AP-5), cinco cargos de <i>Assessor Técnico</i> (SF02); seis cargos de <i>Secretário Parlamentar</i> (SF01). Estes dois últimos cargos podem ser fracionados em cargos menores, de <i>Assistente Parlamentar</i> (AP-1 a AP-8), conforme as regras vigentes.	Resolução nº. 09, de 1997. Resolução nº. 63, de 1997. Resolução nº. 07, de 2002. Ato da Comissão Diretora nº. 31, de 1997. Ato da Comissão Diretora nº. 05, de 2001. Ato da Comissão Diretora nº. 14, de 2001. Ato da Comissão Diretora nº. 21, de 2001. Ato da Comissão Diretora nº. 24, de 2001. Ato da Comissão Diretora nº. 18, de 2002. Ato da Comissão Diretora nº. 32, de 2002. Ato da Comissão Diretora nº. 33, de 2002.
<u>Reserva de Gabinete</u> - O senador tem direito a um gabinete parlamentar no senado.	Ato da Comissão Diretora nº. 24, de 2006.
<u>Telefone Fixo e Celular</u> - O senador tem direito a um telefone celular, com conta liberada, três linhas diretas de telefone, sendo uma para fax, seis ramais digitais, e dois ramais analógicos, com possibilidade de desbloqueio de mais alguns para acesso interurbano. No caso de viagem ao exterior, poderá solicitar ao Diretor-Geral um aparelho celular provisório para uso durante a viagem.	Ato nº. 01, de 1995.
<u>Telegramas</u> – O senador tem direito à expedição de telegramas, no próprio gabinete, com cota de vinte e duas mil palavras.	Ato da Comissão Diretora nº. 07, de 2004.

<i>Recursos oferecidos ao senador</i>	<i>Norma</i>
<u>TV a Cabo, Computador e Impressora</u> - Os gabinetes parlamentares são dotados de um ponto da NET e de sistema VIP. Nas residências, apenas o sistema VIP é instalado, e dá acesso a alguns canais de TV a cabo. Computador, impressora e fax também são instalados nas residências dos parlamentares. O PRODASEN administra equipamentos de informática, aplicações e serviços de rede nos gabinetes.	Contrato com a Net gerenciado pela Secretaria Técnica de Eletrônica (STEL).
<u>Verba Indenizatória</u> – O senador tem direito ao pagamento de despesas mensais realizadas com aluguel de imóvel, de veículos ou de equipamentos, com material de expediente para escritório, com locomoção e com outras despesas diretas e exclusivamente relacionadas ao exercício da função parlamentar, até o limite de R\$ 15.000,00.	Ato da Comissão Diretora nº. 03, de 2003. Portaria do Presidente nº. 02, de 2003. Ato do Primeiro Secretário nº. 13, de 2003. Decisão da Comissão Diretora, de 21 de junho de 2005. Decisão da Comissão Diretora, de 22 de maio de 2007.

Tabela 13 – Infraestrutura de produtos e serviços colocados à disposição do senador.⁵

4.3. SISTEMAS E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

Em termos de tecnologia e modernização de processos administrativos, pode-se afirmar que o gabinete encampou soluções que atendem bem às demandas crescentes. Sistemas de informação como o WEBGAB, o CADASTROWEB, o GABFLOW e a INTRANET do Senado fazem a diferença no fluxo de trabalho, quando se rememora uma realidade pouco eficiente de 15 anos atrás. Acrescente-se a estes as páginas dos senadores na Internet, desenvolvidas pelo PRODASEN com recursos de acessibilidade, e abrigadas em servidor de rede do Senado.

4.3.1. GERENCIAMENTO ELETRÔNICO DE DOCUMENTOS (GED)

O gerenciamento das correspondências expedidas e recebidas no gabinete passou por um processo de Gestão Eletrônica de Documentos (GED), onde o sistema informatizado GABFLOW preencheu o espaço antes ocupado pelos arquivos de documentos em papel, e por controles descentralizados e ineficientes para o acompanhamento dos processos.

Além de favorecer a alimentação e atualização do cadastro de contatos do gabinete, o GABFLOW estabelece o fluxo que o processo iniciado a partir de correspondência recebida

⁵ Este levantamento foi realizado por Edwiges Cardoso e Wagner Fraga, chefes de gabinete do senador Eduardo Suplicy e Expedito Júnior, respectivamente, e que compuseram a *Comissão Representativa de Chefes de Gabinete*, que representou a categoria no trabalho de reestruturação administrativa do Senado Federal, realizado pela Fundação Getúlio Vargas em 2009.

no gabinete trilhará entre a assessoria técnica, com tempos de resposta previamente estabelecidos.

Assim, torna-se possível o acompanhamento do processo, com cronograma de etapas e monitoramento de respostas a expedientes enviados a órgãos de governo.

Por digitalizar o documento em sua base de processos, o GABFLOW torna desnecessário o arquivamento em pastas de papel, tanto de documentos recebidos quanto expedidos, favorecendo o resgate de informações a qualquer tempo, eliminando-se redundâncias e duplicidades de esforços.

4.3.2 UMA INTRANET ADMINISTRATIVA PARA O GABINETE

Agora que já são conhecidos alguns dos aspectos dos processos do gabinete, há que se considerar que incontáveis dessas atividades são concomitantes, e com demandas por respostas imediatas. Essa característica de imediatismo suscita no gabinete a necessidade por um sistema integrado de comunicação e informação administrativa, que possibilite o acesso imediato a sistemas e informações próprias, bem como geradas pelas diversas áreas que atuam junto aos gabinetes.

Sob o aspecto da informação administrativa, pode-se considerar que no Senado esse gênero não evoluiu da mesma forma que a informação legislativa nos últimos anos.

Conforme Moura (2006), tratando-se da informação legislativa, as bases de dados do Sistema de Informações do Congresso Nacional (SICON) compreendendo bibliotecas, discursos, legislação federal, matérias em tramitação e recortes de jornais, possibilitam a visualização da *arvore de informações*, que consiste na relação discriminada do tipo e da quantidade de documentos encontrados em cada base. O SICON atende a demanda por informações legislativas produzidas no âmbito do Congresso Nacional.

Já a informação administrativa não possui uma forma análoga e sistematizada de acesso. Com o passar dos tempos, as áreas do Senado criaram suas próprias páginas na intranet, que *são redes corporativas internas, construídas de acordo com os padrões e produtos adotados pela Internet*. STAIR e REYNOLDS, 2006, p. 269) Essas páginas apresentam identidades pouco padronizadas, passando a ser a fonte de informação administrativa existente, que pela falta de um projeto consistente de consolidação da informação, tornaram dificultosos os acessos às informações de que se necessita.

Uma intranet é uma alternativa barata e poderosa de comunicação interna, incluindo aquela que tradicionalmente envolve computadores. Uma das virtudes mais óbvias de uma intranet é que ela pode eliminar a necessidade de documentos impressos... Isso significa que quaisquer tipos de documentos (como agendas telefônicas internas, manuais de procedimentos, manuais de

treinamento e formulários de requisições) podem ser convertidos de forma barata no formato eletrônico da Internet e constantemente atualizados. (STAIR e REYNOLDS, 2006, p. 269)

Uma intranet possibilita aos funcionários um modo de acesso fácil e intuitivo a informações que antes eram difíceis de serem obtidas. (STAIR e REYNOLDS, 2006, p. 269)

Assim sendo, seria de grande utilidade para o gabinete parlamentar a existência de uma página de *Intranet Administrativa para o Gabinete Parlamentar*, com acesso imediato às informações de serviços prestados ao gabinete pelas áreas da administração, a atos administrativos que regulam a atividade e os direitos do parlamentar, bem como o acesso centralizado aos sistemas de informação existentes, entre outras funcionalidades.

Ao apresentar as informações de maneira uniforme em todo e qualquer computador, a tecnologia é capaz de concretizar uma promessa que os fabricantes de computadores e software há muito fazem mas nunca foram capazes de cumprir: integrar todos os computadores, softwares e bases de dados que compõem um cenário empresarial sob um único sistema, permitindo que funcionários acessem as informações disponíveis onde quer que elas se encontrem. (STAIR e REYNOLDS, 2006, p. 269)

À Secretaria Especial de Informática (PRODASEN) compete a elaboração de projetos dessa natureza o que, entretanto, até o momento não aconteceu. Sistema análogo para a atividade fim do mandato, o WEBGAB, já se encontra em operação, o que caracteriza haver certa desatenção com o atendimento de necessidades por sistemas de informação consolidados para assuntos administrativos do gabinete.

4.3.3. TELETRABALHO NA ATIVIDADE DE GABINETE

Teletrabalho é a realização de tarefas fora de um espaço físico comum, a organização, estando as pessoas encarregadas dessas tarefas conectadas àquela por meio de sofisticada tecnologia de informação. (ANDREASI *apud* QUINTAL, 2008)

Surgido como modelo organizacional na década de 70, o teletrabalho ficou por muito tempo restrito às áreas de vendas e marketing, tendo se tornado viável a outros empreendimentos, somente a partir do desenvolvimento tecnológico mais recente, com a Internet em banda larga, e equipamentos de maior desempenho.

Em anos recentes, o teletrabalho tornou desnecessária a presença permanente do funcionário no seu local de trabalho. Fez diferente, transportou o local de trabalho, com seus recursos tecnológicos, até onde a pessoa se encontra, flexibilizando a rotina diária do trabalhador, com ganhos de produtividade e racionalização do tempo, uma vez que elimina o deslocamento dos empregados. Isso tem provocando o repensar das relações de trabalho. Essa dinâmica nova tem feito com que as organizações reformulem suas práticas administrativas, o que deve envolver fortemente uma atitude favorável, de gerentes e funcionários.

Além do uso de tecnologias de vídeo e audioconferências como instrumento para a manutenção do contato entre funcionários separados pela distância, algumas empresas vêm oferecendo a seus empregados opções como a telecomunicação. Grupos de funcionários trabalhando sob regimes desse tipo conectam-se ao ambiente de trabalho por meio de um escritório virtual na Web sem que tenham de sair de casa. (STAIR e REYNOLDS, 2006, p.260)

Segundo Monod *apud* Quintal (2008), podem ser identificadas duas formas de teletrabalho nas organizações: o de natureza coletiva e o individual. O teletrabalho de natureza coletiva ocorre quando uma unidade filial se conecta em rede com a organização central. O de natureza individual *compreende as pessoas que executam atividades relacionadas às suas atribuições na empresa em ambiente externo a ela*, conectando-se por meio de sistemas de informação.

No caso do gabinete de senador, essa primeira modalidade, a de teletrabalho coletivo, ocorre quando o escritório político estadual acessa aos recursos da rede local do gabinete no Senado. Já o teletrabalho individual ocorre quando o próprio senador, ou algum funcionário acessa, de fora do ambiente do gabinete, informação contida na rede local do Senado, ou mesmo imprime em equipamento nela compartilhado.

O teletrabalho pode representar uma alternativa à atividade local do gabinete, apoiando fortemente as atividades do mandato, pelo acesso imediato que proporciona aos sistemas de informação do Senado. Um risco envolvido na atividade, que merece menção, é o aspecto de segurança das informações, no que se refere ao acesso a conteúdos, ou mesmo à adulteração.

O subsídio às necessidades de informação por parte do parlamentar reveste-se de um caráter essencial, uma vez que o senador, mesmo distante fisicamente de Brasília, precisa estar atualizado sobre as áreas de seu interesse. Os parlamentares deparam-se com uma ampla variedade de assuntos cada vez mais complexos, tais como biotecnologia, telecomunicações, meio ambiente e urbanização. Como nenhum profissional pode ser especialista em todas essas áreas, a necessidade de informações precisas, tempestivas, objetivas e imparciais é vital para que os parlamentares possam elaborar propostas legislativas. (MOURA, 2006)

Conforme Teixeira e Rónai (1999) são as seguintes algumas vantagens e desvantagens do teletrabalho:

Vantagens do teletrabalho

- Qualidade de vida - Trabalhando em casa, junto à família, o funcionário tende a aproveitar o tempo de forma menos desgastante;
- Meio ambiente - Menos trânsito; menos poluição; menos acidentes;
- Redução de custos associados a deslocamento, refeições, imobiliário, mobiliário e espaço físico;
- Relações Humanas - O teletrabalho reduz drasticamente as situações de conflito dentro da empresa. É contra-produtivo, porém, a total eliminação do espaço coletivo. As pessoas sentem necessidade de trocar idéias e interagir pessoalmente umas com as outras.

Desvantagens do teletrabalho

- Dificuldade de separar a vida pessoal da profissional;
- Perda de Convívio - Os empregados *online* correm o risco de perderem o “fio terra” com a empresa e com os colegas;

- Falta de metodologia – Tendência a considerar que sempre dará tempo de fazer o serviço depois. A palavra-chave para o sucesso online é a organização;
- Readaptação – Teletrabalhadores costumam ter dificuldade de readaptação em outro emprego, onde se deva trabalhar no espaço físico da empresa.

A intensa dinâmica assumida pela atividade de gabinete, aliada ao equivalente avanço dos recursos de sistemas de informação oferecidos pelo PRODASEN, tornaram possível o emprego do teletrabalho no gabinete parlamentar de senador. Embora ainda não exista a necessidade por uma comunidade de teletrabalhadores no legislativo, o emprego momentâneo ou corriqueiro da modalidade, em situações específicas, é uma demanda que já se apresenta.

O PRODASEN fornece ao gabinete dois notebooks, que podem ficar com o senador, e com a assessoria. No segundo caso, os assessores utilizam-se da rede sem fio existente no senado, para acessarem aos recursos de informática do gabinete a partir de outras localidades da Casa, como o disco de rede U, processos do GABFLOW, entre outros, inclusive a caixa de correio eletrônico.

Com a crescente evolução da mobilidade entre os recursos de Tecnologia da Informação, tanto em termos de serviços de Internet móvel, quanto em equipamentos portáteis de alto desempenho, existe sempre a necessidade de prover-se com segurança eletrônica os procedimentos e serviços prestados em redes de longo alcance. Uma dessas necessidades é a autenticação de clientes.

A criação e regulamentação do *Serviço de Acesso Remoto da Rede Local do Senado Federal (SARE)*, baseado em uma tecnologia chamada *Virtual Private Network (VPN)*, na forma do Ato do Primeiro Secretário n.º 25, de 2003, tornou possível o acesso aos recursos da rede local do Senado, por equipamentos localizados remotamente, através de conexões seguras e de alta velocidade, providas pela Internet.

Com esses recursos de rede e de sistemas, passou a ser possível o acesso ao disco U do gabinete, a filas de impressão, a recursos compartilhados de equipamentos, ao cadastro de contatos do CADASTROWEB, aos processos políticos autuados no GABFLOW, por meio da aplicação GABFLOWEB, tudo diretamente disponível a partir de qualquer local que tenha acesso à Internet.

Dessa maneira, o pessoal do gabinete que possua uma certificação digital armazenada em um *e-token USB*⁶, fornecido pelo PRODASEN, pode fazer acesso ao que se poderia chamar de gabinete virtual, com recursos bastante assemelhados aos disponíveis nas instalações do Senado. Atualmente cada gabinete recebe 3 *e-tokens*. Um para uso do Senador

⁶ O *e-token USB* é um dispositivo eletrônico, que conectado ao computador remoto, permite o acesso seguro, por meio de senhas pessoais e sigilosas, aos recursos da rede local do Senado. (NA)

no seu notebook, um para acesso do escritório político estadual, e um terceiro para a assessoria, ou para o chefe de gabinete, acessarem remotamente os recursos existentes.

Se considerarmos o acesso aos recursos do gabinete de fora do ambiente físico como teletrabalho, deve-se incluir nesta modalidade os acessos efetuados a partir da rede sem fio existente no plenário, nas comissões permanentes, e em demais localidades da Casa. O acesso a partir dessas localidades por funcionários acontecem em casos de assessoramento direto ao parlamentar, que raramente utiliza, ele próprio, dos recursos de informática existentes. Nas comissões é possível à assessoria de imprensa redigir e enviar, de imediato, *releases* e matérias jornalísticas sobre fatos imediatamente acontecidos, para a página do senador na Internet, ou para uma lista de distribuição de imprensa regional por correio eletrônico.

Assim, o cidadão tomará conhecimento prontamente dos fatos acontecidos, na forma da mídia das fontes, sem ter que esperar pelo noticiário local, que nem sempre noticia, ou dá destaque aos fatos políticos acontecidos no Senado. O acesso à rede sem fio do Senado foi disciplinado pelo Ato do Primeiro Secretário n.º 07, de 2008.

Desses locais podem-se acessar e-mails, disco U e demais recursos da rede local, objetivando um assessoramento imediato e eficiente. Pode-se inclusive, imprimir na impressora de rede, ou localmente compartilhada no gabinete.

Espera-se, ainda, o tempo em que a videoconferência e a comunicação de voz pela Internet estejam disponíveis pela rede sem fio, o que ainda não é possível com a tecnologia ora adotada na Casa.

Uma aplicação viável tecnologicamente pelos sistemas de informação existentes no Senado que, entretanto, não conta com a aprovação da Secretaria Geral da Mesa, é o *chat*⁷ entre assessoria e senador no plenário, por meio dos equipamentos instalados nas bancadas dos senadores, atualmente apenas utilizados para o acompanhamento da ordem do dia eletrônica. Com o *plenário-chat*, a partir do sistema de Voz e Imagem dos Plenários (VIP), a assessoria técnica poderia acompanhar pronunciamentos e apartes, subsidiando os senadores com dados e informações consistentes, e checadas na Internet, em tempo real. Por certo que o emprego dessa ferramenta causaria acentuado reboiço no jogo político de plenário, além de certo constrangimento, para senadores menos familiarizados com o uso do computador, isso ao vivo, pela TV Senado. Tal deve ter sido o motivo pelo qual a SGM entendeu por bem não avançar com a iniciativa. Houve testes, e o *plenário-chat* já tem condições de ser utilizado de imediato.

⁷ *Chat* é o bate papo pela Internet, de forma interativa. (NA)

Recentemente foi montada no café dos senadores uma sala, com mesa de reunião e equipamentos de TI - uma impressora colorida e dois micros, também utilizados pela assessoria, de fora do gabinete. O uso desse tipo de equipamento deve ser cauteloso, pois nada impede que pessoas mal intencionadas, neles instalem programas de captura de senhas e de informações pessoais.

Acompanhando a modernidade, no caso do Senado, já existe a necessidade de que se garanta, também ao senador, o acesso seguro e autenticado a procedimentos legislativos acessíveis remotamente, como um sistema de votação, um livro eletrônico para inscrição de oradores em plenário, um sistema remoto de envio de emendas a projetos de lei, entre outros.

Expandindo essa problemática para todo o Poder Legislativo, quer seja Federal, Estadual ou Municipal, essa necessidade se reflete na autenticação de agentes políticos, em operações inerentes ao mandato, com a segurança que a atividade exige, o que sem dúvida representaria nova dimensão para o exercício do mandato eletivo. Por meio desses recursos, atos presenciais poderiam ser realizados remotamente com segurança, o que garantiria uma maior mobilidade ao parlamentar, enquanto no exercício de suas atribuições.

Em que pese a atual inviabilidade regimental de alguns deles, como o *televoto*, onde o parlamentar poderia votar matérias, ainda que distante do ambiente de votação, o avanço das coisas exerce forte pressão sobre costumes e inclusive sobre as regras. Dessa forma, o voto que já foi concreto, na forma de bolas de madeira depositadas em sacolas de pano, passando a ser em cédulas de papel deixadas em urnas, e depois queimadas, seguindo para o voto eletrônico, registrado em um painel de votação, passaria a ser virtual e remoto, de qualquer local do País e do mundo, desde que a autoridade votante fosse autenticada por um confiável sistema de segurança.

Considere-se ainda o caso da emenda ao orçamento, e da emenda a medida provisória, esta última com prazo constitucional de cinco dias úteis, a partir da apresentação pelo Executivo, esgotando-se, por exemplo, em uma sexta-feira, dia em que costumeiramente, os senadores já se encontram em seus Estados de origem. Para a aceitação da emenda pela Comissão Mista de Orçamento, ou pela Comissão Mista do Congresso, no caso de emenda a MP, há que serem alimentados no sistema os dados da emenda, ter seu espelho impresso em papel, e entregue até as 18h00 na secretaria da comissão, com rubricas nas folhas e assinatura final do senador.

Estabelece-se assim uma inviabilidade formal, uma vez que o parlamentar encontra-se distante e sem condições de cancelar o processo, apondo sua assinatura no formulário da emenda. Entretanto, muito embora distante, o parlamentar de fato atuou legitimamente no

processo, por meio das facilidades de comunicação existentes, tendo sido privado apenas da chancela eletrônica, por sua inexistência. Já houve caso veiculado pela imprensa, e objeto de representação no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado, no qual servidor de gabinete falsificou, com o consentimento do parlamentar ausente, a assinatura deste em situação do gênero. O caso concreto foi descoberto por decorrência das investigações da *CPI das sanguessugas*, no ano de 2006.

Existe ainda, atualmente, uma chamada “assinatura digital”, que no jargão dos gabinetes, nada mais é do que a assinatura do parlamentar digitalizada em arquivo de imagem, e que não possui qualquer validade para atos oficiais.

É certo que a necessidade por uma assinatura digital, por meio de tecnologia de autenticação certificada, e armazenada em dispositivo eletrônico seguro representa uma forte necessidade para a instrumentação tecnológica do mandato. A ausência desse recurso causa séria limitação à atividade parlamentar, que da maneira como hoje acontece, demanda a presença pessoal do senador para consumir, com assinatura própria, atos de ofício.

Situações outras que exigem a chancela exclusiva do parlamentar são a exoneração e nomeação de assessores parlamentares, a apresentação de requerimentos e relatórios às comissões permanentes, em tempo de figurarem nas pautas das reuniões, apresentação de projetos e requerimentos à Secretaria-Geral da Mesa, a inscrição em lista de oradores para pronunciamentos nas sessões do Senado, a assinatura de expedientes de ampla natureza, entre outros.

Fica claro que a possibilidade segura de identificação remota do parlamentar agregará uma agilidade jamais antes alcançada no exercício do mandato, uma vez que sua ausência em Brasília não decorre de comodidade pessoal, mas muitas vezes por atividade política regional, e também em cumprimento de missão oficial, autorizada pelo Presidente do Senado.

Com a certificação digital, o senador possuiria um dispositivo eletrônico, na forma de um chip conectável em interface USB de qualquer computador, onde estaria gravado um certificado digital inviolável por criptografia⁸. Onde quer que o senador conecte seu dispositivo de identificação, a rede de segurança do Senado verificaria a autenticidade do certificado, que se validado, garantiria fé pública à operação. Se por um lado essa etapa é de menor complexidade, pois envolve tecnologias já bem desenvolvidas, do lado dos programas aplicativos, deverão ser feitos consideráveis desenvolvimentos e alterações, uma vez que nada dessa natureza foi previsto no projeto original desses sistemas.

⁸ Escrita secreta e indecifrável. (NA)

Surge aí séria questão: Tem o PRODASEN infraestrutura tecnológica e de segurança para atuar como entidade certificadora para atos constitucionais e de mandato? Se não, quem o teria?

Atualmente a entidade certificadora para o acesso remoto aos recursos de rede do Senado é o PRODASEN, pois os trabalhos realizados remotamente tratam-se basicamente de procedimentos administrativos, sem fé pública. Para atos constitucionais e de mandato, entretanto, a situação difere. Há que ser definida uma entidade certificadora que garanta fé pública ao certificado digital em nível de União. Caso contrário, a possibilidade de fraude seria real, erguendo-se fortes indagações acerca da validade desse certificado. A entidade certificadora deve garantir, absolutamente, que o voto registrado remotamente não seja de um invasor violando a segurança do sistema.

No caso do televoto, uma vez aberto o painel de votação, o senador seria informado pela assessoria, e a partir de seu notebook pessoal, entraria em um sistema de votação virtual, com o certificado digital instalado no equipamento, e votaria de forma autenticada. Deve ser ponderada, entretanto, a validade do televoto em votações secretas, uma vez que não é possível garantir-se que o senador não esteja sendo observado no momento em que realiza o procedimento.

Já no caso de emenda ao orçamento, o servidor do gabinete alimentaria os dados da emenda no sistema. Ao final do processo, a partir do mesmo notebook, o senador onde quer que esteja se conectaria remotamente a um sistema de acesso à Internet, e chancelaria remotamente a operação. Procedimento análogo poderia acontecer com diversas outras ações que necessitem de chancela oficial.

As facilidades do televoto e da teleassinatura para o senador reduziriam sobremaneira a necessidade de afastamento do titular com a convocação do suplente, por motivos de saúde. Tal seria outro benefício imediato desses recursos.

A despeito dos reais benefícios que a certificação digital, para o senador, acarretaria ao desempenho do mandato, deve haver recursos tecnológicos que impeçam o uso desse certificado por outras pessoas. Pode haver situações de extravio do certificado digital, sem a comunicação imediata, e inclusive a situação em que algum senador entregue seu certificado digital para a assessoria direta, que passaria a realizar os procedimentos certificados em seu lugar. O sistema de segurança deve evitar essas ocorrências.

Uma possível solução seria a de utilizar-se de um dispositivo de certificação digital com identificação biométrica, a partir da digital do senador. Conectado à porta USB, o dispositivo somente acionaria o sistema de autenticação do acesso remoto, caso a digital

aposta ao sensor fosse validada com o padrão da digital do senador previamente armazenado no sistema.

A biometria é uma maneira de proteger dados importantes e sistemas de informação. A biometria envolve a medida de uma característica biológica, física ou comportamental. Técnicas biométricas comparam características únicas de uma pessoa com um conjunto armazenado para detectar diferenças. Sistemas biométricos podem varrer impressões digitais, faces, letras manuscritas e imagens de retina para evitar o acesso não autorizado a dados e recursos computacionais importantes. (STAIR e REYNOLDS, 2006, p.576)

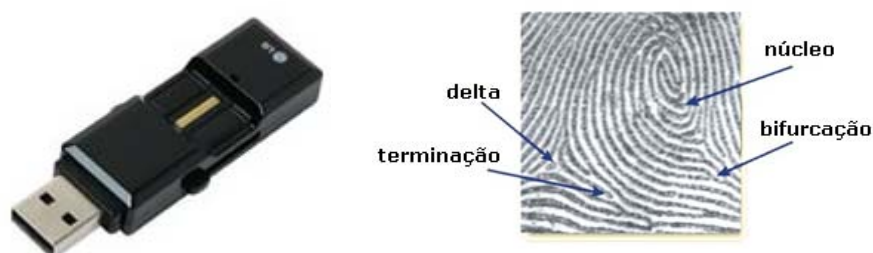


Figura 10 – Certificação digital com sensor biométrico.

Neste ponto, pode-se considerar comprovada a hipótese 7:

Hipótese 7 - O gabinete tem evoluído com a assimilação de modernas tecnologias.

4.4. UMA PROPOSTA DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

O planejamento estratégico organizacional é um processo dinâmico por meio do qual são definidos caminhos que a organização deverá trilhar por meio de um comportamento pró-ativo, levando em conta a análise do seu ambiente e em consonância com a sua razão de existir, a fim de construir o seu futuro desejado. (VASCONCELOS apud TOSTES *et al.*, 2008)

- No gabinete de senador o que prevalece é a política e isso não dará certo por aqui.

Com esse fraco argumento pode ser apontado um motivo pelo qual não se pense a atividade de gabinete de forma estratégica. De fato, o aspecto político é acentuado no gabinete, e provavelmente seja essa a razão pela qual inexistente estrutura hierárquica no Senado que o compreenda. Ocorre que o controle social cada vez mais presente na atividade parlamentar exerce pressão para que o gabinete de senador atue de forma cada vez mais eficiente, com o estabelecimento de objetivos a serem perseguidos de maneira estratégica.

A estratégia é o patamar mais elevado da cadeia decisória, sendo antecedida pelo nível tático e mais abaixo pelo operacional. Considerando a contingência política, elaborar um planejamento estratégico para o gabinete é um trabalho do grupo, com apoio de facilitador externo, que deve envolver a todos os que nele atuam, principalmente o próprio senador. Planejar uma estratégia de gabinete sem a participação do senador seria esforço inútil.

Planejar uma estratégia para o gabinete significa definir metodologia sistematizada de trabalho, que aponte rumos a serem seguidos, com projetos e indicadores, levando-se em consideração o cumprimento de objetivos e a interação entre os ambientes interno e externo.

Executar um planejamento estratégico significa transmutar, do planejado, ou virtual,

para o concreto, ou real. Segundo Tostes *et al.* (2008), *o planejamento estratégico é uma estrutura sobre a qual se improvisa, sendo que, quanto melhor se planeja, menos se improvisa.*

Na tabela que segue, Vasconcelos *apud* Tostes *et al.* (2008) apresenta um quadro comparativo entre os planejamentos tradicional e estratégico.

Tradicional	Estratégico
Elaboração centralizada;	Elaboração participativa;
Baseado no passado-presente;	Baseado no passado-presente-futuro;
Foco nos problemas;	Foco em oportunidades e ameaças;
Espera acontecer;	Faz acontecer;
Rígido, estático;	Flexível, dinâmico;
Quantitativo;	Quantitativo e qualitativo;
Reativo	Proativo

Tabela 14 – Quadro comparativo entre os planejamentos tradicional e estratégico.

Para Tostes *et al.* (2008), são os seguintes os elementos essenciais a um planejamento estratégico organizacional:

Negócio – Escopo da organização, atividade à qual se dedica;

Missão – É o propósito a que se destina, é sua razão de existir;

Valores – São as convicções compartilhadas pelo grupo que a compõem, no cumprimento da missão;

Visão de futuro – É onde se pretende chegar. A visão de futuro estabelece o direcionamento do esforço conjunto. Valores são conceitos gerais, inflexíveis;

Objetivos – Resultados que a organização precisa alcançar em determinado prazo, no contexto do seu ambiente, para cumprir com sua missão.

Metas – Desdobramentos dos objetivos estratégicos, etapas intermediárias que, quando atingidas, determinam o cumprimento do objetivo estratégico ao qual se relacionam.

Forças internas – Aspectos sobre os quais se tem domínio. São pontos fortes e fracos;

Forças externas – Aspectos sobre os quais não se tem domínio. São oportunidades e ameaças.

Propostas de projetos – Projetos que atendam aos objetivos e metas;

Possíveis resistências – Dificuldades na implantação dos projetos;

Estratégia para superar resistências – Método sistematizado para a superação das dificuldades;

Indicadores para aferir se os projetos estão conduzindo ao futuro visado - Valores significativos e contextualizados que permitam o acompanhamento do desempenho da organização, no que toca a seus objetivos e metas.

Com base nestes elementos, uma proposta preliminar de planejamento estratégico para o gabinete parlamentar deve levar em consideração as disposições legais acerca da atividade de gabinete:

.....
Seção II

Dos Gabinetes dos Senadores e Lideranças

Art. 4º Aos Gabinetes dos Senadores e Lideranças compete assessorar diretamente o titular na atividade legislativa, parlamentar, fiscalizadora, política e de comunicação social, bem como providenciar o suporte administrativo e logístico necessário à sua atuação.

.....(Regulamento Orgânico do Senado Federal)

Com base nessa breve descrição, pode-se propor o seguinte planejamento estratégico para o gabinete de senador:

<i>Negócio</i>
Apoio administrativo, político e legislativo ao mandato de senador.
<i>Missão</i>
Possibilitar o pleno exercício do mandato de senador, com ética, eficiência e visibilidade, em conformidade com os preceitos constitucionais e do Regimento do Senado, visando à efetiva representação estadual.
<i>Valores</i>
Ética – Atuar em conformidade com os princípios constitucionais da Administração Pública;
Foco em resultados – Atuar de maneira proativa, buscando articular com perfeição os recursos e soluções;
Excelência – Aperfeiçoar processos, na busca permanente pela excelência, de modo a atender satisfatoriamente às expectativas dos clientes.
<i>Visão de futuro</i>
Manter continuamente a busca pela excelência de soluções que atendam às demandas do mandato parlamentar.
<i>Objetivos</i>
Promover a integração unívoca e harmoniosa entre o escritório parlamentar estadual e o gabinete parlamentar em Brasília;
Prover respostas às demandas com rapidez e eficiência;
Interagir com os mais variados setores do Senado, em benefício das atividades do gabinete.
<i>Metas</i>
Uniformizar e integrar de processos do escritório parlamentar estadual e do gabinete parlamentar em Brasília;
Estabelecer prioridades, capacidades e tempos ideais de resposta;
Conhecer com plenitude os serviços oferecidos pelo Senado, com rotinas e canais de comunicação bem estabelecidos.

<i>Pontos fortes</i>
Conhecimento do negócio;
Proximidade com a alta gestão, o senador;
Estrutura funcional flexível;
Elevada qualidade dos serviços e recursos oferecidos pelo Senado.
<i>Pontos fracos</i>
Distinções funcionais entre servidores efetivos e comissionados; Baixo entrosamento entre o escritório estadual e o gabinete parlamentar em Brasília;
Baixa especialização da equipe;
Dificuldade para selecionar servidores efetivos e comissionados com conhecimentos profissionais para atender às necessidades do gabinete.
<i>Oportunidades</i>
Visibilidade na mídia nacional;
Estrutura de capacitação e profissionalização do Senado.
<i>Ameaças</i>
Pouca integração entre gabinetes parlamentares, com carências de padrões;
Atitude crítica da mídia;
Falta de estrutura administrativa de apoio específico aos gabinetes parlamentares.
<i>Propostas de projetos</i>
Capacitação da equipe nas atividades laborais, com conteúdos motivacionais, atitudinais e comportamentais;
Plano de comunicação com as mídias;
Promover a integração unívoca e harmoniosa entre o escritório parlamentar estadual e o gabinete parlamentar em Brasília.
<i>Possíveis resistências</i>
Falta de engajamento da equipe;
Temor da mudança, da perda de prestígio com o senador, incerteza sobre a situação futura.
<i>Estratégia para superar resistências</i>
Lançar mão de consultoria multidisciplinar especializada, trabalhando aspectos subjetivos, como o psicológico-organizacional;
Reuniões de acompanhamento e avaliação do plano.
<i>Indicadores para aferir se os projetos estão conduzindo ao futuro visado</i>
Percepção de retrabalho pelos colaboradores;
Melhoria da avaliação do parlamentar pelo Departamento Intersindical de Avaliação Parlamentar (DIAP);
Quantidade de solicitações de entrevistas feitas pelos órgãos de comunicação.

Tabela 15 – Planejamento estratégico para o gabinete⁹.

Considere-se que esta proposta consiste de exercício meramente didático. Uma proposta aprofundada e aplicável ao gabinete de senador deve ser realizada no contexto de um

⁹ Esta proposta de planejamento estratégico foi elaborada em trabalho da disciplina Planejamento e Gestão Estratégica no Legislativo, do curso de especialização em Administração Legislativa da UNILEGIS, por Aires P. Neves, José Maria de Moura, Francisco Carlos Moraes e Eliane Mendonça, servidores dos gabinetes dos senadores Flávio Arns, Marcelo Crivella, Ideli Salvatti e José Sarney, respectivamente.

plano de modernização do Senado, contando com apoio de consultoria especializada.

4.5. CAPITAL HUMANO

A força de trabalho do gabinete é, sem dúvida alguma, o principal recurso de que dispõe o parlamentar para o desempenho de seu mandato.

As ferramentas de gestão organizacional incluem o indivíduo como um dos fatores a merecer extremo tratamento quando são providas mudanças organizacionais importantes. Todavia esse extremo cuidado deve refletir-se não apenas nas mudanças organizacionais importantes, mas também ao longo do cotidiano, sem surpresas, sem impactos, sem novidades. (ARAUJO, 2001, p.194)

Essa força de trabalho pode ser composta por servidores efetivos do Senado, requisitados, comissionados e prestadores de serviços terceirizados. Serão desconsiderados, para efeito desta abordagem, os servidores requisitados.

Atualmente, os serviços terceirizados do gabinete são de apoio logístico contínuo e serviços gerais, como os de limpeza e copa. Embora a função de motorista seja típica de terceirização, cada senador dispõe de um cargo em comissão de livre provimento para a contratação de motorista.

Já as atividades institucionais e políticas são exercidas por servidores públicos, para os quais o provimento pode dar-se em caráter efetivo ou comissionado, na forma da Constituição Federal, em seu artigo 37, incisos II e V; da lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais; e do Regulamento Administrativo do Senado Federal – Resolução nº. 58 de 1972.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

.....
 II - A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

.....
 V – As funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;

.....(Constituição Federal)

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, servidor é a pessoa legalmente investida em cargo público.

Art. 3º Cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor.

Parágrafo único. Os cargos públicos, acessíveis a todos os brasileiros, são criados por lei, com denominação própria e vencimento pago pelos cofres públicos, para provimento em caráter efetivo

ou em comissão.

.....(Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990)

Art. 5º O Quadro de Pessoal do Senado Federal compreende os cargos de provimento efetivo, integrados em carreira, as funções comissionadas e os cargos de provimento em comissão.....(Regulamento Administrativo do Senado Federal)

A transformação de um grupo de trabalho de gabinete em uma equipe é quem sabe o objetivo mais desafiador para o gerenciamento estratégico de pessoas no Senado Federal. Segundo Zanelli (1997), *os conflitos interpessoais permeiam os processos grupais em muitos aspectos*. Prossegue o autor afirmando que esses fatores estão associados à indefinição de objetivos, de políticas e de critérios de liderança, a despeito de serem os trabalhadores o principal ativo das organizações modernas.

Para Mills *apud* Carvalho e Ferreira (1999), *grupos são unidades compostas de duas ou mais pessoas que entram em contato para determinado objetivo*. Prosseguem os autores, afirmando que *uma equipe funcional é um grupo de pessoas trabalhando em conjunto para alcançar um objetivo comum, através de decisões compartilhadas*.

Completando essa conceituação, há ainda as equipes *interfuncionais* e *autogerenciáveis*:

Equipe Interfuncional – Grupo de pessoas com propósito claro e representativo das mais diversas funções ou especialidades da organização, cujos esforços conjuntos são necessários à consecução do objetivo da equipe. As equipes bem-sucedidas combinam conjuntos de habilidades que nenhum indivíduo, sozinho, possui.

Equipe autogerenciável – Grupo de pessoas envolvidas em todo um processo ou segmento de trabalho que oferece um produto ou serviço a um cliente interno ou externo. Esse grupo de pessoas tem alto grau de interdependência, está voltado para a consecução de metas e para a execução de tarefas. As pessoas são responsáveis não só pela execução de trabalho, mas também para gerenciar a si próprias. (CARVALHAL e FERREIRA, 1999, p.86)

A atividade de gabinete envolve demandas típicas para *equipes de alto desempenho*, que se consolidam após certo tempo de maturação e devem ser preservadas e valorizadas.

São as seguintes as características dessas equipes:

Visão e senso de propósito; comunicação aberta; confiança e respeito mútuo; liderança compartilhada; procedimentos e trabalhos eficazes; criação a partir das diferenças; capacidade de adaptação e flexibilidade e aprendizagem contínua. (CARVALHAL e FERREIRA, 1999, p.100)

O constante desmonte das equipes de gabinete, nas transições entre mandados; os critérios de escolha de servidores comissionados e o desgaste funcional dos servidores efetivos que atuam na atividade são aspectos a serem aperfeiçoados para que se consiga a formação de uma força de trabalho tão valiosa e necessária.

Os sistemas de trabalho de alto desempenho são os modelos de referência que unem informação, trabalho, tecnologia e pessoas em equipes, através de arquiteturas próprias para satisfazer as demandas do meio ambiente, atendendo a um requisito fundamental: a forma e a estrutura da equipe deve ser consequência da sua finalidade.

As pesquisas sugerem que as equipes de alto desempenho reúnem um conjunto de características

que se destacam e se fortalecem no seu processo evolutivo.

Grupos se transformam em equipes. Equipes eficazes têm as condições básicas, a partir de uma visão clara e um senso de propósito superior, de atingir no seu ciclo de vida o estágio de alto desempenho, tão almejado por aqueles que as constituem.

O resultado da ação da liderança transformadora manifesta-se por meio de sua habilidade de obter melhores desempenhos. Um dos pilares da ação transformadora é o desenvolvimento de equipes. Através da máxima convergência entre capital e pessoas (que têm a capacidade de agregar, ou não, valor à informação, ao trabalho e à tecnologia) é que as organizações serão capazes de materializar na prática, de maneira congruente, suas aspirações. Dessa forma as organizações comprovam sua pretensão de serem percebidas como organizações inteligentes. (CARVALHAL e FERREIRA, 1999, p.86)

Existe especificamente na atividade de gabinete uma peculiaridade que aprofunda sobremaneira qualquer análise acerca da gestão de pessoas, que é o convívio funcional de dois grupos notadamente distintos, que são os servidores efetivos e os comissionados.

Com o transcorrer de longo período sem a realização habitual de concurso público para repor a saída de servidores efetivos por motivo de aposentadoria e de transferência para outras áreas da Casa, ou mesmo a reciclagem dos quadros, passou a existir grande carência de servidores efetivos habilitados para atividades institucionais, e menos próximas do parlamentar. Pouco a pouco essas tarefas passaram a ser realizadas por servidores comissionados de livre provimento.

Ao invés de optar pela realização de concurso público, a solução dada pela administração foi o gradual aumento do número de cargos comissionados de livre provimento pelos parlamentares, passando a facultar o fracionamento desses cargos, em assistentes parlamentares de menor remuneração.

Atente-se que essa prática, tornada comum na cultura administrativa da Casa, desatende ao imperativo constitucional, que destina os cargos em comissão *apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento*. (CF, Art. 37, Inciso V).

O aspecto restritivo do livre emprego dos cargos em comissão é fartamente tratado pela doutrina do Direito Administrativo, conforme segue:

Os cargos em comissão excepcionam a regra geral do concurso; e, destarte, devem ser traçados os limites dessa exceção. Esses cargos, de preferência, devem ser ocupados por integrantes da carreira, como, aliás, já disposto no texto constitucional de 1988, e, mais enfaticamente na Emenda 19/98, que determinou fossem reservados percentuais mínimos para os servidores de carreira. (FIGUEIREDO, 2006)

A Emenda Constitucional nº. 19/98 limitou sensivelmente as possibilidades de contratação em cargos comissionados. Porém, ainda é premente a necessidade da edição de regras mais rígidas, que tracem de forma objetiva as situações, casos, condições de cabimento e percentuais mínimos, dentro dos quadros de cada órgão público, a serem preenchidos por esta forma de provimento. (PINTO, 2009)

No nosso entender, os cargos em comissão deveriam limitar-se à chefia de gabinete ministerial, à Secretaria-Geral do Ministério e um ou dois assessores diretos do ministro. Os exercentes desses cargos poderiam, a título de colaboração, contribuir para os partidos políticos a que pertencem. Os demais cargos deveriam ser preenchidos por servidores do quadro permanente, submetidos ao

rigor da hierarquia funcional. Com isso, os conhecidos desvios administrativos cessariam (HARADA, 2005)

Historicamente, o sistema de cargos em comissão no Brasil foi utilizado como mecanismo de acomodação de interesses políticos, marcado ainda por alta rotatividade. Nesse contexto, a defesa de um setor público profissionalizado pautou-se pela argumentação em favor de carreiras estruturadas e de ingresso por concurso público. (PACHECO, 2002)

Paralelamente a esse aumento na quantidade de servidores comissionados nos gabinetes, avançou o processo de desgaste funcional do quadro efetivo pela redução em número, em capacitação e em motivação. Este último aspecto é inerente a prolongado exercício de atividade sem que haja estímulos organizacionais, como programas de qualidade de vida laboral e rodízio de lotação funcional.

Dessa maneira, a razão original do cargo de livre provimento pelo parlamentar, que seria a de possibilitar-lhe a formação de uma equipe de assessores especializada na atividade política do mandato deslocou-se, passando seus servidores comissionados a atuarem na atividade-meio do gabinete. Há hoje nos gabinetes assessores parlamentares que realizam tarefas administrativas e de secretaria, inclusive a de motorista, que não guardam qualquer relação direta com o assessoramento político.

Essas tarefas seriam mais bem desempenhadas por servidores efetivos admitidos mediante aprovação em concurso público, com qualificações específicas, profissionalizados, como é o caso da secretária-executiva, do jornalista e do advogado, além do próprio chefe de gabinete, este necessariamente qualificado na ciência da administração.

Em Junho de 2009 o Senado Federal divulgou, no Portal da Transparência, a lotação dos servidores efetivos e comissionados da Instituição, de onde foram extraídas as seguintes informações, tomadas no dia 25 de junho de 2009.

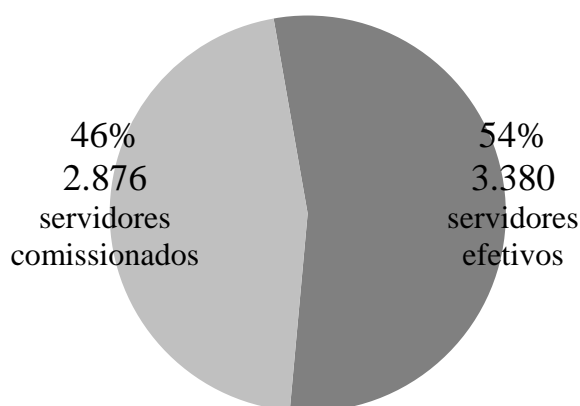


Gráfico 1 – Comparativo de servidores efetivos e comissionados do *Senado*.

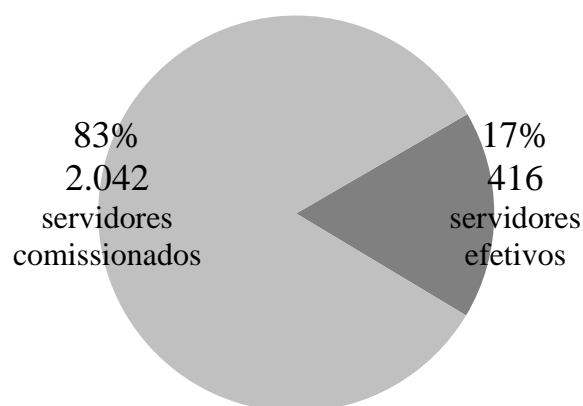


Gráfico 2 – Comparativo de servidores efetivos e comissionados lotados nos *gabinetes de senadores*.

Os gráficos anteriores mostram que, em todo o Senado, há **6.256** servidores públicos. Destes, **3.380 (54%)** são servidores efetivos e **2.876 (46%)** são servidores comissionados. Lotados nos gabinetes de senadores há **2.458** servidores públicos. Destes, **416 (17%)** são servidores efetivos e **2.042 (83%)** são servidores comissionados. O Portal não dá a informação relativa ao local de trabalho desse universo de servidores comissionados, se em Brasília ou no estado do parlamentar.

No gráfico 3, que segue, são destacadas as seguintes informações:

Média de servidores efetivos nos gabinetes: $416/81 = 5$

Média de servidores comissionados nos gabinetes: $2.042/81 = 25$

Atualmente, na atividade de gabinete, os dados apurados indicam haver cinco servidores comissionados para cada servidor efetivo, relação de **5/1**, sendo que a maioria desses servidores comissionados não trabalha em Brasília. Essa é uma situação que exige a atenção especial da área de recursos humanos da Instituição essa força de trabalho lotada nos escritórios políticos estaduais dos senadores.

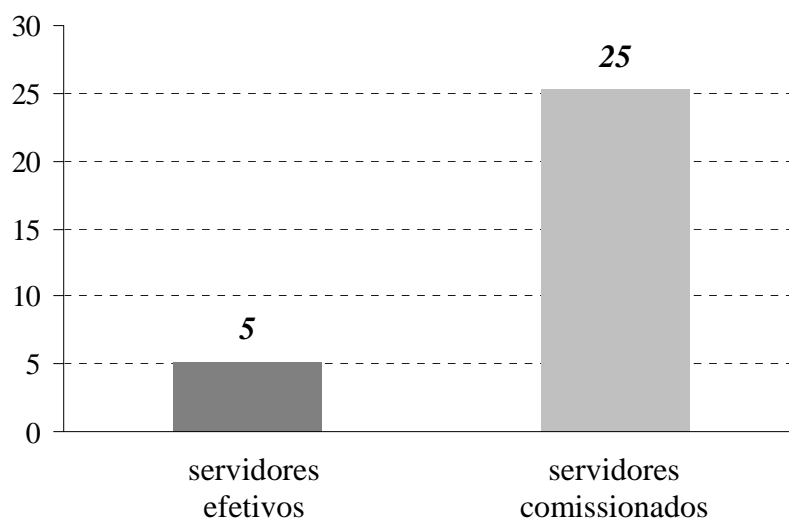


Gráfico 3 – Lotação média de servidores efetivos e comissionados nos gabinetes de senadores.

A tabela a seguir mostra a distribuição de servidores efetivos e comissionados por gabinete, ordenada por lotação, de menor para maior.

A variação na lotação de servidores nos gabinetes, na data observada, variou de **15**, para o gabinete com menos pessoas, a **57** servidores, para o gabinete com maior equipe de trabalho, uma diferença, a maior, de **380%**, entre as lotações máxima e a mínima.

Essa falta de uniformidade da distribuição confirma o pressuposto de que inexistente padronização na atividade de gabinete. A grande variação do quantitativo de servidores decorre de variados aspectos, inclusive os de natureza política.

Gabinete	Número de servidores	Gabinete	Número de servidores
Gabinete 01	15
Gabinete 02	19
Gabinete 03	21	Gabinete 75	36
Gabinete 04	23	Gabinete 76	37
Gabinete 05	24	Gabinete 77	37
Gabinete 06	24	Gabinete 78	38
Gabinete 07	26	Gabinete 79	39
...	...	Gabinete 80	43
...	...	Gabinete 81	57

Tabela 16 – Distribuição ascendente de servidores efetivos e comissionados dos gabinetes.

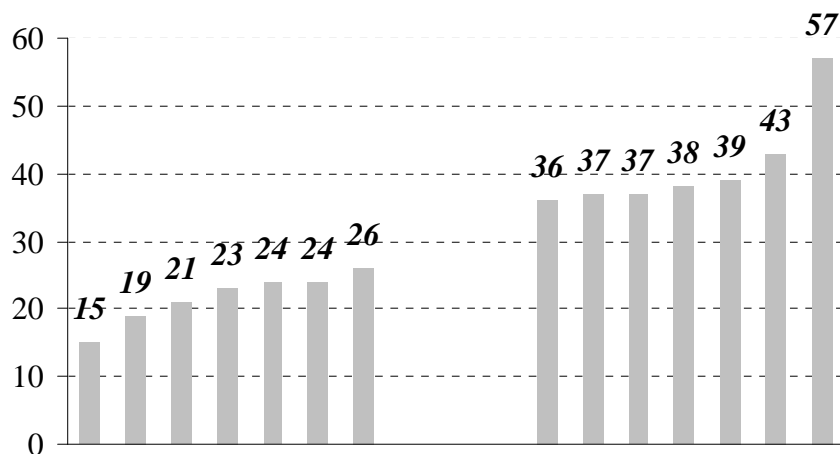


Gráfico 4 – Distribuição ascendente de servidores efetivos e comissionados dos gabinetes.

Há que se considerar, nesse raciocínio, o volume e complexidade da atividade parlamentar decorrente de características próprias de cada Unidade da Federação. Uma análise mais aprofundada da constituição funcional dos gabinetes deve levar em conta as peculiaridades dos Estados, que podem incorrer em distribuições diferenciadas do quantitativo de servidores lotados nos escritórios estaduais. Sob esse enfoque, senadores de um mesmo Estado tenderiam a ter números assemelhados de servidores em seus gabinetes.

Outro aspecto que merece menção é que gabinetes com menos fragmentação de cargos comissionados pagam salários mais altos e, por conseguinte, atraem profissionais mais qualificados e aptos a desempenharem com maior desenvoltura as atividades profissionais. Sob esse aspecto, é certo que menos servidores produzem com maior eficiência, tornando desnecessário haver tanta gente no gabinete.

Neste ponto do trabalho, fica comprovada a hipótese 8 do projeto de pesquisa:

Hipótese 8 – Existe a necessidade de realização de concurso público para provimento nos gabinetes.

Acerca da criação de todos esses cargos comissionados, figurou entre os *atos secretos*, levados a público no primeiro semestre de 2009, a Decisão da Comissão Diretora, de 21 de fevereiro de 2005, que criou uma série de cargos comissionados para livre provimento pelos parlamentares, como segue:

DECISÃO DA COMISSÃO DIRETORA

A COMISSÃO DIRETORA DO SENADO FEDERAL, no uso de suas atribuições regimentais e regulamentares, RESOLVE:

Art. 1º - Os gabinetes parlamentares do Senado Federal passam a ter a respectiva lotação acrescida dos seguintes cargos em Comissão:

- I) 01 (um) cargo de Assessor Técnico para os senadores;
- II) 02 (dois) cargos de Assessor Técnico para os membros da Comissão e Mesa Diretora, as Lideranças, o Corregedor e os Presidentes de Comissões Permanentes;
- III) 03 (três) cargos de Assessor Técnico para os membros suplentes da Comissão Diretora, o Presidente do Conselho de Ética, o Ouvidor-Geral do Senado e o titular da Procuradoria Parlamentar; e
- IV) 01 (um) cargo de Secretário Especial de Imprensa, Símbolo FC-09, e 04 (quatro) cargos de Assessor de Imprensa, Símbolo FC-08, para a Presidência.

Parágrafo Único - Aplica-se aos cargos de que trata os incisos I, II e III deste artigo o preenchimento alternativo previsto no art. 5º da Resolução nº 63, de 1997.

...

Art. 2º - Para atender ao disposto nesta Decisão ficam extintos no quadro de pessoal do Senado Federal/SEEP os seguintes cargos vagos de Analista Legislativo (Nível III).

ESPECIALIDADE Nº DE CARGOS	
Administração	39
Processo Industrial Gráfico	06
Redação e Revisão	40

Art. 3º - A Comissão Diretora submeterá à ratificação do Plenário as modificações introduzidas por esta Decisão.

.....

Esta foi uma das decisões convalidadas pelo plenário, na forma de emenda de plenário apresentada ao Projeto de Resolução que criou a Comissão de Agricultura e Reforma Agrária, como segue:

RESOLUÇÃO Nº 1, DE 2005

cria no Senado Federal a Comissão de Agricultura e Reforma Agrária, altera a denominação e atribuições de comissões permanentes e dá outras providências.

O *Senado Federal* resolve:

.....
Art. 3º Ficam convalidados os atos e decisões da Mesa e da Comissão Diretora do Senado Federal praticados no período compreendido pelas Primeira, Segunda e Terceira Sessões Legislativas

Ordinárias, inclusive as Extraordinárias, da Quinquagésima Segunda Legislatura, até a data da realização da Primeira Sessão Deliberativa da Terceira Sessão Legislativa Ordinária da mencionada Legislatura.

.....

Rememoremos, neste ponto, o dispositivo constitucional que disciplina a criação de cargos em comissão, com grifos nossos:

Art. 37.

II - A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão ***declarado em lei de livre nomeação e exoneração***;

.....

V – As funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira ***nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei***, destinam-se apenas às ***atribuições de direção, chefia e assessoramento***;

.....

.....(Constituição Federal)

O inciso II do artigo 37 da Constituição Federal estabelece que a lei que criar cargos em comissão deve dispor explicitamente da natureza *de livre nomeação e exoneração*, o inciso V, do mesmo artigo, estabelece que os *casos, condições e percentuais mínimos* de provimento devem igualmente constar da referida lei, cabendo o livre provimento apenas às *atribuições de direção, chefia e assessoramento*. Nota-se, entretanto, o desatendimento desses pressupostos constitucionais na criação desses cargos.

Observe-se, ainda, no artigo 2º da Decisão da Comissão Diretora que, a título de compensação, cargos efetivos da administração da gráfica do Senado foram extintos, o que dá a impressão de que a criação dos cargos comissionados não teria gerado custos à administração. Ocorre que esses cargos efetivos, para que pudessem ter sido extintos, já eram desocupados. A extinção desses cargos, portanto, não representou qualquer forma de compensação de custos, que foram acrescidos com os cargos em comissão criados.

Contrapondo essa forma liberal de criação de cargos em comissão, o acesso às carreiras de Estado por meio de concurso público, além de representar impositivo constitucional, essa forma de provimento garante igualdade de condições aos candidatos ao emprego público, primando pela impessoalidade e pela melhor eficiência do servidor assim originado.

Durante muitos anos o Poder Público brasileiro desprezou o mérito como critério de admissão de servidores, e prestigiava as indicações políticas e o apadrinhamento, o que resultava no ingresso de servidores que nem sempre primavam pelo apuro técnico e pelo preparo para o exercício do cargo... Ainda que não seja imune às falhas e interferências maléficas, especialmente de natureza política, o concurso público ainda se mantém como o único procedimento capaz de afastar os candidatos absolutamente incapazes de exercer o cargo público pretendido. (SILVA, 2005)

A constituição perene de uma equipe multifuncional para o gabinete, acrescida de práticas administrativas menos liberais relativamente ao cumprimento da jornada de trabalho, aspectos de produtividade, entre outros, quando associada a servidores comissionados que efetivamente realizem assessoramento político nas atividades do mandato, propiciariam uma constituição eficiente para a força de trabalho do gabinete parlamentar.

Há nessa formação todo um processo de amadurecimento da equipe, sendo função do próprio grupo, facilitada pelo líder – o chefe de gabinete, identificar a atual etapa na qual se encontra, e estabelecer as estratégias de superação, em direção das fases subseqüentes. No quadro a seguir, Carvalhal e Ferreira (1999) apresentam as etapas de constituição de equipes de alto desempenho.

estágio	estrutura de grupo	tarefa
Formação	Há ansiedade, dependência de um líder, tentativa para descobrir a natureza da situação e qual o comportamento aceitável.	Os membros descobrem qual é a tarefa, quais são as regras e que métodos são apropriados.
Distúrbios	Conflitos interpessoais e entre subgrupos, rebelião contra o líder, opiniões polarizadas, resistência ao controle.	Resistência emocional a exigências e tarefas.
Normatização	Desenvolvimento de coesão do grupo, as lideranças emergem, a resistência é vencida e os conflitos são resolvidos, apoio mútuo e desenvolvimento de sentimento de equipe.	Troca aberta de opiniões e sentimentos; a cooperação se desenvolve.
Desempenho	Os problemas interpessoais são resolvidos, a estrutura interpessoal é a ferramenta da execução da tarefa, os papéis são flexíveis e funcionais.	Emergência de soluções para problemas, tentativas construtivas de conclusão de tarefas, a energia está disponível para o trabalho efetivo; esse é o melhor estágio.

Tabela 17 – Estágios da formação de equipes de alto desempenho.

Na etapa de desempenho, acrescentam os autores que *existe forte senso de propósito nos membros da equipe para viabilizar a visão positiva e inspiradora para atingir objetivos*. Prosseguem, ainda, colocando que nesse ponto a *liderança é compartilhada, sendo exercida por quem melhor estiver preparado para lidar com cada situação*. Nesse caso, o chefe de gabinete assume o papel de *coach*, ou treinador da equipe. Em campo há o grupo, com rodízio de liderança, por processo, exercido pelo *capitão* do momento.

Atualmente a divisão de papéis entre servidores efetivos e comissionados é quase que inexistente, acontecendo também por parte de servidores efetivos, não raro, de atuarem nas atividades políticas, que seriam típicas de servidores investidos em cargos de comissão.

Ocorre que a estabilidade no emprego do servidor efetivo, e a falta de relação entre

remuneração e produtividade, que são problemas gerais no funcionalismo público, fazem com que servidores efetivos tendam a priorizar aspectos pessoais de qualidade de vida nas relações de trabalho. A administração favorece esse comportamento, ao deixar de realizar controle automático de jornada de trabalho que, para todos, deveria ser de 40 horas semanais.

.....
Art. 19. Os servidores cumprirão jornada de trabalho fixada em razão das atribuições pertinentes aos respectivos cargos, respeitada a duração máxima do trabalho semanal de quarenta horas e observados os limites mínimo e máximo de seis horas e oito horas diárias, respectivamente.

§ 1º O ocupante de cargo em comissão ou função de confiança submete-se a regime de integral dedicação ao serviço, observado o disposto no art. 120, podendo ser convocado sempre que houver interesse da Administração.

.....(Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990)

Art. 71. Os servidores do Senado Federal estão sujeitos à jornada de quarenta horas semanais de trabalho, ressalvados os que têm jornada de trabalho específica, estabelecida em lei.

§ 1º

§ 4º Para os servidores de gabinete, o horário será fixado pelos respectivos titulares, obedecida a carga horária semanal a que está sujeito cada servidor, por força da lei.

.....(Regulamento Administrativo do Senado Federal)

No caso do servidor comissionado, a instabilidade decorrente de sua frágil relação de trabalho o torna mais propenso a comportamentos defensivos e de desmerecimento da imagem do servidor efetivo, que visam à manutenção de espaço e prestígio junto ao parlamentar, que o pode exonerar a qualquer momento, de forma desmotivada, conforme dispõe a legislação:

.....
Art. 35. A exoneração de cargo em comissão e a dispensa de função de confiança dar-se-á:

I - a juízo da autoridade competente;

II - a pedido do próprio servidor.

.....(Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990)

É certo que o parlamentar também pode dispensar o servidor efetivo de *função comissionada* de seu gabinete, como o chefe de gabinete e o subchefe, mas isso não acarreta perda drástica ao servidor, que por opção buscaria outra lotação.

Acerca da jornada diária de trabalho, devido à ausência de uma política de padronização para o cumprimento do horário, por liberalidade é comum que servidores efetivos cumpram jornada diária corrida de seis horas. De forma inversa, para o servidor comissionado essa prerrogativa é menos observada, a menos em casos nos quais a relação de proximidade com o parlamentar assim o possibilite.

É tão escasso o provimento de cargos efetivos nos gabinetes que, para atrair servidores, chega-se à flexibilização da jornada de trabalho das sextas-feiras, com regime de plantão, o que também é uma liberalidade que extrapola aos limites da lei.

Ainda sob o aspecto da semana trabalhada, é certo que a *semana inglesa*, com cinco dias de oito horas diárias e duas de intervalo para almoço, não se adéqua à atividade de

gabinete, especialmente nos dias em que acontecem sessões deliberativas e reuniões das comissões permanentes - terças, quartas e quintas.

Nesses dias, a cobertura de trabalho do gabinete deve ser continuada, principalmente por parte dos servidores mais envolvidos com o assessoramento direto ao parlamentar, uma vez que as atividades institucionais transcorrem praticamente de forma ininterrupta durante todo o dia, indo inclusive noite adentro. Nesses dias, igualmente, o afluxo de visitantes ao gabinete - autoridades, grupos representativos e cidadãos é maior, motivado pela presença do senador na Casa.

A despeito dessa imposição de serviço, a lei é inflexível quanto à realização de serviço extraordinário (hora-extra), mesmo em dias de sessões deliberativas do plenário, quando é comum que servidores cumpram jornada diária de 10-12 horas, sem intervalo de duas horas para almoço.

.....
Art. 74. Somente será permitido serviço extraordinário para atender a situações excepcionais e temporárias, respeitado o limite máximo de 2 (duas) horas por jornada.
(Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990)

Neste caso, o trabalho adicional do servidor de gabinete, que extrapole a esse limite, também é proibido, pela falta da respectiva remuneração, como segue:

.....
Art. 4º É proibida a prestação de serviços gratuitos, salvo os casos previstos em lei.
(Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990)

Estabelece-se assim, colapso formal nas regras, uma vez que não é permitido o pagamento de jornada adicional, nem mesmo a sua realização. Quem sabe a melhor solução seja a adoção de registro eletrônico diário da jornada de trabalho, com compensação em banco de horas.

Nas segundas e sextas, por outro lado, o pico de trabalho acontece nas atividades extemporâneas, que podem aguardar para serem realizadas em dias nos quais não há atividade parlamentar, quando costumeiramente os senadores encontram-se em seus Estados. São respostas a expedientes e correio eletrônico; elaboração de pronunciamentos; elaboração de relatórios para matérias legislativas; acompanhamento de pendências junto a outros órgãos da administração; articulação e organização interna do gabinete; reuniões com a equipe para a análise de situações ocorridas e planejamento; entre outras.

Contrariamente ao que se possa pensar, o gabinete necessita funcionar nas segundas e sextas-feiras, para que a semana subsequente seja preparada e aconteça dentro do planejado. Senão, o acúmulo de atividades não realizadas impactará no desempenho do serviço.

No escritório político estadual essa rotina é invertida, sendo as segundas e sextas-

feiras os dias em que o parlamentar necessita de apoio mais direto para as atividades que realiza.

Ainda acerca da jornada diária de trabalho dos servidores do Senado, o artigo 72 do Regulamento Administrativo prevê o registro eletrônico diário de frequência isentando, entretanto, aos servidores dos gabinetes desse controle. Atualmente somente a gráfica do Senado realiza tal controle.

.....
Art. 72. A frequência dos servidores do Senado Federal será registrada, diariamente, por meio de equipamento aprovado e em locais determinados pelo Primeiro-Secretário.

§ 1º Estão isentos do ponto ..., os servidores lotados nos gabinetes dos membros da Comissão Diretora, dos líderes e nos gabinetes dos senadores.

.....(Regulamento Administrativo do Senado Federal)

Ao ser constituído o gabinete deve, portanto, contar com servidores especializados na atividade, com plenos conhecimentos da Instituição, e aptos a operar a estrutura do Senado desde o primeiro momento do mandato. Assim sendo, e pelos argumentos até aqui apresentados, entende-se que a realização de concurso público para provimento nos gabinetes deve ser tratada com prioridade pela administração.

Com os elementos até aqui apresentados, fica comprovada a hipótese 9 do projeto de pesquisa:

Hipótese 9 - O servidor efetivo de gabinete necessita de capacitação continuada nas competências profissionais típicas da atividade.

4.5.1. O SERVIDOR EFETIVO

O servidor efetivo representa o capital intelectual da atividade de gabinete que, como foi mostrado, vem se desestruturando ao longo do tempo. O servidor efetivo de gabinete deve ser um profundo conhecedor do Senado. Deve ser capaz de articular o gabinete com a administração da Casa, no sentido de que o mandato aproprie-se, da melhor forma possível, dos recursos que a administração lhe oferece.

O Regulamento Administrativo do Senado Federal, em seu artigo 61, estabelece que *as funções comissionadas serão preenchidas por servidores efetivos do Senado Federal e do Órgão Supervisionado que possuam as qualificações necessárias ao seu exercício*. Daí decorre que o chefe de gabinete parlamentar no Senado, e o subchefe devem, formalmente, serem servidores do quadro.

Inobstante a essa disposição, há um gabinete na Casa, do senador Tasso Jereissati, que não possui servidor efetivo algum entre seus quadros. Nesse gabinete, os atos de ofício do chefe de gabinete acabam por ser realizados por servidor comissionado de maneira informal.

Com a edição do Ato da Comissão Diretora nº. 7 de 2005, que permitiu a criação de um cargo de Técnico Legislativo (FC-07), a partir da fusão de dois cargos de Assistentes Técnicos (FC-06), o quadro de servidores efetivos dos gabinetes parlamentares passou a ter duas formações possíveis.

.....
Art. 1º Duas funções comissionadas de Assistente Técnico de Gabinete, nível FC-06, poderão ser transformadas em uma função comissionada de Assistente Técnico Parlamentar, nível FC-07, nos Gabinetes dos Membros da Mesa, das Lideranças e dos Senadores, a critério do respectivo titular de cada Gabinete.

.....(Ato da Comissão Diretora Nº. 7 de 2005)

Formação 1	Formação 2
01 Chefe de Gabinete - FC-08	01 Chefe de Gabinete - FC-08
01 Subchefe de Gabinete - FC-07	01 Subchefe de Gabinete - FC-07
01 Analista Legislativo - FC-07	01 Analista Legislativo - FC-07
05 Assistentes Técnicos - FC-06	01 Assistente Técnico - FC-07
01 Técnico Legislativo - FC-06	03 Assistentes Técnicos - FC-06
	01 Técnico Legislativo - FC-06

Tabela 18 – Servidores efetivos do gabinete.

No desenho organizacional do gabinete, pela sua característica de conhecimento do Senado, o servidor efetivo tem atuação mais apropriada em processos que lidem mais diretamente com os recursos da Instituição. Destes, os processos administrativo, legislativo e orçamentário e de comunicação social podem ser desempenhados com boa desenvoltura por servidores efetivos.

No contexto da eficiência do gabinete, o ideal seria que o quadro efetivo fosse profissionalizado e permanente, egresso de concurso público, passando entre parlamentares que se sucedessem, o que contribuiria sobremaneira com o aperfeiçoamento da atividade.

A situação de desgaste funcional a que chegou o servidor efetivo de gabinete motivou à Primeira-Secretaria a editar o Ato nº. 2, de 2007, que segue:

.....
 Considerando a deficiência no quantitativo de servidores de carreira, em razão do volume crescente de aposentadorias;
 Considerando ainda, que o quantitativo de servidores de carreira à disposição dos gabinetes dos Senhores Senadores apresenta um déficit significativo, RESOLVE:
 Fica suspensa qualquer transferência de servidores de carreira do Quadro de Pessoal do Senado Federal para os demais órgãos internos da estrutura desta Casa Legislativa.

4.5.2. O SERVIDOR COMISSIONADO

O Servidor comissionado é aquele que deveria trazer consigo o profundo conhecimento das teses políticas adotadas pelo parlamentar. São pessoas que o assessoram desde há muito tempo em sua trajetória política, fazem a interlocução do mandato com setores

do governo e da sociedade, e estão afinadas com a forma de trabalho do senador.

Nem a Constituição Federal, nem a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, nem resoluções ou atos administrativos do Senado estabelecem critérios objetivos que fundamentem a nomeação em cargos de livre provimento em detrimento da realização de concurso público.

Assim dispõe a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, acerca da nomeação para cargo efetivo ou comissionado:

.....
Art. 9º. A nomeação far-se-á:

I - em caráter efetivo, quando se tratar de cargo isolado de provimento efetivo ou de carreira;

II - em comissão, inclusive na condição de interino, para cargos de confiança vagos.

.....Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990

Como já visto anteriormente, a Constituição Federal é bastante clara acerca da criação de cargos em comissão, assim dispondo sobre a investidura em cargo ou emprego público:

Art. 37......

II - A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

...

V – As funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;

.....(Constituição Federal)

Pode-se interpretar do texto constitucional, que a palavra *ressalva* guarde relação com excepcionalidade. Isso, entretanto, não tem sido observado no Senado, onde há cargos em comissão inclusive em áreas da administração. O ato que segue extinguiu funções comissionadas, inerentes a servidores efetivos, e criou cargos em comissão, para provimento no Órgão Central de Coordenação e Execução, ou Diretoria-Geral.

ATO DA COMISSÃO DIRETORA Nº 21, DE 2001

Art. 1º - Ficam extintas 19 (dezenove) funções comissionadas símbolo FC-4, vagas, do Quadro de Pessoal do Senado Federal.

Art. 2º - A estrutura de pessoal do Órgão Central de Coordenação e Execução é acrescida de 15 (quinze) cargos em comissão de Assistente Parlamentar, Símbolo AP-5.

.....

A nomeação de servidor comissionado em exercício no escritório político estadual pode dar-se por procuração, sem a necessidade da presença do empossado em Brasília, sendo que a este, como também ao servidor efetivo, é proibido *participar de gerência ou administração de sociedade privada, personificada ou não personificada, exercer o comércio,*

exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário, entre outras vedações estabelecidas para o servidor público, no artigo 117 da Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Os parlamentares dispõem, para livre provimento, de cinco cargos de Assessor Técnico (SF02) e seis cargos de Secretário Parlamentar (SF01), mais um cargo de Assistente Parlamentar (AP5M) – Motorista.

O Ato do Presidente do Senado nº. 4, de 2003, condicionou o provimento do cargo *ad-hoc* de motorista à inexistência, no gabinete, de servidor efetivo ocupante de cargo de carreira de Técnico Legislativo, especialidade Transporte, ainda que a este servidor *se atribuem funções outras que a de motorista*.

Ocorre que cada um desses cargos, a menos do de motorista, pode ser dividido em frações, facilidade que tem favorecido o aumento do número de servidores comissionados com remunerações menores.

Se fracionados por demais, esses cargos perdem a capacidade de atrair e manter os profissionais de ponta que o assessoramento parlamentar demanda.

<u>Assessor Técnico SF02</u>	5 cargos	R\$9.979,24
Assistente Parlamentar AP-1	75% do SF02	R\$7.484,43
Assistente Parlamentar AP-2	50% do SF02	R\$4.989,61
Assistente Parlamentar AP-3	25% do SF02	R\$2.494,81
Assistente Parlamentar AP-7	16,6% do SF02	R\$1.656,55
Assistente Parlamentar AP-8	12,5% do SF02	R\$1.247,48

<u>Secretário Parlamentar SF01</u>	6 cargos	R\$7.617,23
Assistente Parlamentar AP-4	50% do SF01	R\$3.808,61
Assistente Parlamentar AP-5	25% do SF01	R\$1.904,29
Assistente Parlamentar AP 6	12,5% do SF01	R\$952,14

Motorista AP5M	25% do SF01	R\$1.904,29
----------------	-------------	-------------

Tabela 19 – Cargos comissionados do gabinete.

O Regulamento Administrativo do Senado Federal, em sua Parte III – Regulamento de Cargos e Funções do Senado Federal, dispõe de forma difusa e pouco compreensível acerca das atividades típicas dos servidores comissionados. Note-se que ao assessor técnico *cabe a execução de tarefas de assessoramento que lhe forem atribuídas pelo titular do gabinete*, ou seja, pelo próprio senador. Dessa forma, à luz do regulamento, o assessor técnico não está subordinado ao chefe de gabinete.

Art. 14. Ao Assessor Técnico cabe a execução de tarefas de assessoramento que lhe forem atribuídas pelo titular do gabinete.

Art. 36. Ao *Assistente Técnico Parlamentar* incumbe prestar assistência ao gabinete em matérias parlamentares e administrativas; organizar e controlar a correspondência da base política do titular do gabinete e executar trabalhos de conferência e registro; analisar documentos e expedientes, pesquisar informações, elaborar respostas e emitir notas técnicas sobre assuntos de interesse do gabinete; examinar questões que lhe sejam submetidas, apresentando e sugerindo providências.

Art. 43. Ao *Assistente Técnico* incumbe organizar e controlar as correspondências da base política do titular do gabinete; pesquisar, alimentar e recuperar informações; executar os trabalhos de conferência, registro e arquivo dos documentos legislativos; e desempenhar outras atividades peculiares à função.

Art. 51. Ao *Secretário Parlamentar* incumbe executar as tarefas de apoio administrativo ao titular do gabinete; preparar e expedir sua correspondência; atender as partes que solicitam audiência; executar trabalhos datilográficos; realizar pesquisas; acompanhar, junto às repartições públicas, assuntos de interesse do parlamentar; e desempenhar outras atividades peculiares do cargo.

Art. 52. Ao *Assistente Parlamentar* incumbe desempenhar as atividades de apoio determinadas pelo titular do gabinete.

Art. 53. Ao *Motorista* compete a condução de veículo utilizado no transporte oficial de senadores, inclusive a assistência no embarque e desembarque de passageiros; manter o veículo abastecido e asseado, providenciando para que esteja sempre em perfeito estado de conservação e funcionamento; comunicar à Coordenação de Transportes e à chefia de gabinete respectiva a ocorrência de fatos ou avarias relativas ao veículo sob sua responsabilidade; e executar outras tarefas correlatas.

.....(Regulamento Administrativo do Senado Federal)

4.5.3. O SENADOR

O senador da república é um agente político do Estado. Senadores são políticos profissionais, que trazem consigo, necessariamente, assessores parlamentares detentores da inteligência tácita do mandato, advinda de anos de experiência junto ao parlamentar.

As únicas previsões legais acerca dos senadores estão na Constituição Federal e no Regimento Interno do Senado. Essas previsões não incluem a atuação em aspectos administrativos do parlamento, sendo estranhos aos senadores quaisquer procedimentos de natureza administrativa, a menos aqueles pertinentes aos membros da Comissão Diretora.

Acerca da atitude administrativa do senador para com o gabinete, existe uma grande diversidade de perfis. Há senadores que centralizam o processo decisório do gabinete, delegando uma autonomia relativa, sujeita a autorização prévia. Há também senadores que não participam da administração e do fluxo de trabalho do gabinete. A falta de tempo, e a excessiva demanda sobre o gabinete acabam por colocar seu titular fora do processo de gestão, que é realizado pelo chefe de gabinete na seara institucional e pelo assessor direto do parlamentar na seara política, como veremos mais adiante.

Da observação e experiência, percebe-se que o perfil mais apropriado ao senador, naquilo que diz respeito à rotina do gabinete, é o de *cliente estratégico*. Sob essa ótica, embora seja ele o líder maior, titular do gabinete, ao senador não convém o comando da atividade. Pelo contrário, é o gabinete que se organiza para atendê-lo da forma mais eficiente possível,

com segurança administrativa.

4.5.4. O CHEFE DE GABINETE

Formalmente, os gabinetes parlamentares não estão imersos hierarquicamente na estrutura administrativa do Senado Federal, tal como se dá com as unidades administrativas de linha da Casa. Esse fato gera peculiaridade, tal qual a de criar-se para o senador da república eventual obrigação administrativa, não prevista na Constituição Federal, nem no Regimento Interno. Exemplo disso é a formalização de Processo de Movimentação de Servidor (PMS) de seu chefe de gabinete, ou a prática de atos administrativos que digam respeito a esse servidor, por não haver na estrutura do Senado alguém a quem o chefe de gabinete se reporte, senão ao próprio senador.

O Guia Prático do Senador, elaborado pela Secretaria Especial de Recursos Humanos do Senado (SERH), assim trata da escolha do chefe de gabinete:

A Função de Chefe de Gabinete é exclusiva de servidor ou servidora do Quadro de Pessoal Efetivo do Senado Federal. Só ao Presidente do Senado é facultado o direito de nomear, como Chefe de Gabinete da Presidência, uma pessoa que não pertença ao Quadro de Pessoal do Senado Federal.

Pela natureza do cargo – necessidade de conhecimento das rotinas administrativas e do Senado - o(a) Chefe de Gabinete deve ser servidor efetivo do Quadro de Pessoal do Senado Federal.

A escolha do(a) Chefe de Gabinete é uma decisão fundamental porque de uma boa escolha depende o funcionamento do Gabinete Parlamentar.

Para dar agilidade à constituição do Gabinete, o Senador ou a Senadora empossada, como primeira providência administrativa, nomeia o(a) Chefe de Gabinete. Por ter a obrigação de conhecer a rotina da Casa, o(a) Chefe de Gabinete poderá tomar uma série de providências que trará agilidade à instalação do Gabinete, como, por exemplo, providências referentes a telefones, nomeação de servidores comissionados, acesso à rede de computadores, esclarecimentos e ajuda para a legal e correta aplicação da verba indenizatória destinada ao Gabinete etc. (GUIA PRÁTICO DO SENADOR E DA SENADORA, 2007, p. 64)

Já o Regulamento Administrativo do Senado Federal assim define as atribuições do chefe e do subchefe de gabinete:

.....
Art. 15. Ao Chefe de Gabinete incumbe dirigir, controlar e coordenar as atividades administrativas e sociais do respectivo gabinete; e desempenhar outras atividades peculiares à função.

Art. 49. Ao Subchefe de Gabinete incumbe auxiliar o Chefe de Gabinete na execução de suas atribuições; substituí-lo em suas faltas e impedimentos; e desempenhar outras atividades peculiares à função.

.....(Regulamento Administrativo do Senado Federal)

O chefe de gabinete do Senado Federal pode considerar-se no topo da carreira de Estado à qual pertence, pois acima dele existe apenas o agente político do Estado brasileiro – o Senador da República.

A analogia mais apropriada para o chefe de gabinete seria, em um contexto de observação da realidade e experiência na função, a de um *administrador institucional*, que

coloca para funcionar a organização, devendo atuar naquilo que diga respeito à logística e à administração dos recursos existentes no Senado, e ao funcionamento da organização, de mérito exclusivamente institucional. Não fica bem ao chefe de gabinete atuar nas políticas do mandato, para que não avance nas atribuições da assessoria política do parlamentar.

A determinação legal de que a função comissionada de chefe de gabinete (FC-08) seja exercida exclusivamente por servidor efetivo, pessoa estranha ao senador em um primeiro momento, e possivelmente não alinhada com suas teses políticas, pode vir a causar alguma dificuldade, passível de ser superada pela adequada divisão e compreensão de papéis, e pela maturidade profissional dos servidores envolvidos.

Sobre esse aspecto especificamente, se deve ou não ser o chefe de gabinete servidor efetivo do Senado, além dos argumentos apresentados no Guia Prático do Senador para que assim o seja, deve ser considerado também o fato de haver na administração da Casa um forte viés corporativo, na forma de uma *política pequena*, ou informal.

Isso significa que as relações pessoais apresentam forte influência no trâmite das atividades pela administração. O chefe de gabinete deve ter bom trânsito nas diversas áreas, conhecer pessoas, saber a quem se dirigir para obter maior celeridade naquilo que é solicitado pelo gabinete. Esse aspecto torna a chefia de gabinete mais apropriada a servidor efetivo, que dialoga melhor com a administração. Conforme Pacheco (2002), *o dirigente público tem três esferas de competências: a gestão estratégica, a gestão operacional e ainda a gestão do entorno político*. O Chefe de gabinete deve atuar atentamente na esfera política da administração, sob pena de ter as demandas de seu gabinete relegadas em segundo plano.

O gestor público deve ter competências específicas de direção, para que possa liderar os processos de otimização de recursos humanos e financeiros, uso de tecnologias de informação, monitoramento e avaliação de resultados, clima e mudança de cultura das organizações, interlocução com vários atores, dentre outros temas de gestão. (PACHECO, 2002)

São as seguintes as atividades típicas do chefe de gabinete:

<i>Atividades do Chefe de Gabinete</i>
Acompanhar a agenda do senador;
Administrar atividades dos processos legislativo e de comunicação;
Acompanhar assuntos e trabalhos nas comissões permanentes, SGM, CONOR, CONLEG;
Acompanhar e atestar mensalmente as contas telefônicas dos ramais do Senado;
Administrar as atividades da gerência administrativa e da secretaria do gabinete;
Administrar recursos humanos – Jornada de trabalho; férias; horas-extras; licenças médicas; nomeação e exoneração de servidores comissionados;
Adotar os procedimentos de missão oficial junto à Diretoria-Geral e a SGM;
Administrar recursos humanos no ERGON;
Articular os demais processos do gabinete, avaliar desempenhos, propor metas e melhorias;

<i>Atividades do Chefe de Gabinete</i>
Articular-se com a Diretoria-Geral, com a Primeira-Secretaria e com as demais áreas da Administração do Senado;
Articular-se administrativamente com o escritório regional;
Atuar como <i>coach</i> ;
Cadastrar proposições legislativas no SEDOL;
Elaborar e revisar expedientes;
Justificar a ausência do senador junto às comissões permanentes, SGM e liderança do bloco;
Movimentar processos no CAD;
Promover a contínua capacitação e especialização da equipe;
Coordenar reuniões periódicas com o grupo do gabinete.

Tabela 20 – Atribuições do Chefe de Gabinete.

No ano de 2005, a Secretaria Especial de Recursos Humanos (SERH) realizou pesquisa de opinião com chefes de gabinete, tendo enviado questionário a todos eles, tendo o próprio Diretor da SERH ligado para solicitar empenho no preenchimento do questionário, que segundo ele, apoiaria ações administrativas voltadas aos recursos humanos dos gabinetes.

O método foi a pesquisa de opinião; o instrumento foi o questionário; o público foi composto pelos chefes de gabinete dos 81 senadores.

Responderam ao questionário 54 sujeitos, 67% do universo pesquisado.

Ocorre que da pesquisa não decorreu qualquer ação subsequente que, a partir dos resultados obtidos, atendessem aos recursos humanos dos gabinetes.

Foram os seguintes os resultados da pesquisa:

propostas da SERH		sim	não	NR
1	Realização urgente de concurso público para ingresso de servidores efetivos.	83%	9%	7%
2	Publicação de portaria especificando o perfil do chefe de gabinete. Por exemplo: o chefe de gabinete necessita ter experiência de chefia, haver participado de cursos ministrados pelo ILB.	54%	44%	2%
3	Disponibilização, no portal da SERH, do nome dos servidores que têm perfil para chefia de gabinete.	54%	39%	7%
4	Necessidade de o ILB implantar um curso cujo nome pode ser Preparação para a Chefia de Gabinete, com uma grade curricular específica para essa finalidade.	85%	9%	6%
5	Promoção de eventos periódicos chamados "Troca de Experiências" com o objetivo de, como o próprio nome diz, realizar uma troca de experiência entre os gabinetes.	89%	9%	2%
6	Estabelecer como rotina o registro, nos assentamentos funcionais do servidor, de todos os cursos, seminários, simpósios, e encontros dos quais o servidor participe.	89%	11%	0%
7	Recomendação ao ILB no sentido de realizar cursos prioritariamente às segundas e sextas-feiras.	94%	6%	0%

propostas da SERH		sim	não	NR
8	Editar regras administrativas que assegurem a efetivação do compromisso do servidor concluir o curso para o qual se inscreve.	76%	20%	4%
9	Criação de um Conselho de Chefes de Gabinete que servirá de interlocutor entre os gabinetes e a Alta Administração da Casa.	76%	20%	4%
10	Realização de campanhas publicitárias feitas pela Secretaria de Recursos Humanos e a Secretaria de Comunicação Social com o objetivo e melhorar a auto-estima dos servidores e otimizar o compromisso dos servidores do Senado com esta instituição.	83%	15%	2%
11	Adoção de medidas administrativas que priorizem sempre a atividade fim do Senado, qual seja, legislar e fiscalizar.	87%	4%	9%
12	Criação de mecanismos administrativos para que o servidor do Senado tenha como prioridade profissional seu trabalho nesta Casa.	94%	2%	4%

Tabela 21 – Tabulação da pesquisa realizada pela SERH.

Observe-se, dos resultados, os baixos índices de concordância com os quesitos 2 e 3, que apontam para a definição de um perfil de competências para o chefe de gabinete, bem como para a criação de um banco de talentos de servidores do Senado qualificados para o exercício da função. Segundo os dados apurados, poucos chefes de gabinete consideram que a atividade deva ser regulamentada por ato que defina os pré-requisitos do servidor investido na função. Da mesma maneira, poucos chefes de gabinete desejam que haja um banco de talentos com servidores aptos a atuarem na atividade.

4.5.5. O ASSESSOR DIRETO DE MANDATO

Pode haver no gabinete parlamentar uma classe de assessoria muito próxima do senador, exercida por servidores comissionados que atuam diretamente com o parlamentar, e que em geral o têm acompanhado ao longo da sua carreira política. Essa assessoria pode ser segmentada em dois perfis – o de *Secretário Particular*, que atua em aspectos da vida comum do parlamentar, tais como assuntos familiares, econômicos e de foro pessoal, e o de *Secretário Político de Mandato*, que faz as interlocuções com órgãos de governo, nos níveis Federal, Estadual e Municipal, e atua junto à sociedade, desenvolvendo temas ligados à identidade política do senador, atuando na área política do mandato.

<i>Atividades do Secretário Particular</i>
Tratar dos interesses pessoais do parlamentar;
Lidar com familiares e amigos do parlamentar;
<i>Atividades do Secretário Político de Mandato</i>
Gerenciar atividades dos processos administrativo, legislativo e de comunicação;
Acompanhar assuntos em ministérios e órgãos externos;
Atuar nas políticas do mandato;
Acompanhar e secretariar o parlamentar em viagens no Estado;

<i>Atividades do Secretário Político de Mandato</i>
Acompanhar e secretariar o parlamentar em compromissos fora do Senado Federal;
Atuar em relatorias e proposições legislativas do parlamentar, articulando-se com a assessoria técnica;
Lidar com assessorias parlamentares e grupos de pressão;
Lidar com o partido político do parlamentar.

Tabela 22 – Atribuições da assessoria direta do parlamentar.

Até aqui neste trabalho podem ser confirmadas as hipóteses 9, 10 e 11.

Hipótese 10- O senador é o cliente estratégico do gabinete.

Hipótese 11 - O servidor efetivo e o comissionado apresentam papéis diversos e complementares.

Hipótese 12 - O chefe de gabinete e a assessoria imediata do parlamentar apresentam papéis distintos e complementares.

4.5.6. COMPETÊNCIAS INDISPENSÁVEIS AO SERVIDOR DE GABINETE

As pessoas com altos níveis de domínio pessoal comprometem-se mais. Elas tomam mais iniciativas. Têm senso mais abrangente e profundo de responsabilidade pelo seu trabalho. Elas aprendem mais rápido. Por todos esses motivos, muitas organizações adotam o compromisso de estimular o crescimento pessoal entre seus funcionários porque acreditam que isso fortalecerá a empresa. (O'BRIEN, apud SENGE, 2005, p.171)

Para fundamentar este tópico do trabalho, foi empregado o TCC elaborado por Olga Maria Pretti Haynes, servidora de gabinete parlamentar, para atendimento à titulação de Especialista em Administração Legislativa da UNILEGIS, elaborado em 2005. Na monografia, intitulada *Competências fundamentais aos servidores efetivos de gabinetes de senadores*, foi realizado trabalho de entrevista e questionário, que *permitiram identificar as percepções dos senadores quanto às competências fundamentais aos servidores de gabinetes*.

Conforme a pesquisadora, existe na área de gabinete *a necessidade de investimento em ações de treinamento, desenvolvimento e de educação como forma de contribuir com a transformação da Instituição*. (HAYNES, 2005)

Discorrendo sobre a conceituação de competência sob o enfoque da qualificação, coloca a autora definições doutrinárias do termo, como segue.

McClenand e Boyatziz *apud* Haynes (2005) – *Competência é o conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes que qualificam a pessoa para realizar determinado trabalho, podendo previstas e estruturadas, de maneira a favorecer um desempenho superior na atividade*.

Dutra, Hipólito e Silva *apud* Haynes (2005) - *Competência quer dizer o conjunto de qualificações que a pessoa tem para executar um trabalho com nível superior de desempenho*.

Ruas *apud* Haynes (2005) – *Para que haja competência é necessário colocar em ação um repertório de recursos, tais como: conhecimentos, capacidades cognitivas, integrativas, relacionais, etc.*

Luz *apud* Haynes (2005) – *Competência envolve os saberes e conhecimentos formais, que podem ser traduzidos em fatos e regras, o saber-fazer, o saber-ser.*

Adiante em sua missiva, Haynes coloca que o conhecimento é a) *teórico – entendimento, interpretação; b) empírico – saber como proceder; c) social – saber como comportar; d) cognitivo – saber lidar com a informação, ser capaz de aprender.*

O veículo da pesquisa exploratória foi o questionário, entregue aos chefes de gabinete dos 81 senadores, sendo que apenas 28 sujeitos deram respostas. São os seguintes os resultados apurados, em quesitos para os quais houve **100%** de concordância na amostra:

Conhecimentos
Estrutura do Senado;
Administração pública federal;
Processo legislativo.
Habilidades
Redação em língua portuguesa;
Utilizar a Internet;
Organização do trabalho;
Adaptação ao novo;
Prestar informações precisas e claras;
Relacionamento interpessoal.
Atitudes
Ética nas relações profissionais;
Espírito de cooperação;
Compartilhar conhecimentos e informações
Buscar inovações no trabalho;
Contribuir com o clima organizacional.

Tabela 23 – Resultado da pesquisa com 100% de concordância.

Observe-se que a metodologia do trabalho não vislumbrou a atividade de gabinete sob o enfoque de seus processos. Dessa outra abordagem provavelmente surgirão necessidades de competências cognitivas, como segue.

Hoje, qualidade é um termo que passou a fazer parte do jargão das organizações... O elemento humano e sua qualidade representam o grande diferencial contemporâneo. Assim, prover treinamento adequado pode significar êxito do empreendimento. (MARSHALL e outros, 2003, p.25)

Processo Administrativo

Administrar o gabinete envolve o conhecimento de administração pública, bem como de ferramentas de gestão. **Administração** é um perfil necessário ao gestor do Gabinete.

A secretaria do gabinete, que está inserida no processo administrativo, é a porta de entrada da atividade. É na secretaria que se registra a agenda do gabinete; são efetuados contatos, recepção de correspondências e de pessoas. Carece à secretaria do gabinete o perfil de *secretariado executivo*.

Subliminarmente ao processo administrativo, e da mesma forma aos demais outros, o emprego correto da expressão escrita é habilidade essencial ao gabinete, na forma da *redação e revisão em língua portuguesa*.

Processos Político e Legislativo

O Senado é uma fábrica de leis, sendo o processo legislativo decisivamente influenciado pelo viés da política. Incontáveis iniciativas legais são apresentadas por senadores, mesmo apresentando impropriedades de técnica e de iniciativa. A competência em *ciência jurídica* é, por essa razão, necessária ao gabinete.

Processo de Comunicação

Como visto ao ser estudado o processo de comunicação do gabinete, a mídia das fontes é uma forma de veiculação das ações do mandato cada vez mais presente na atividade. Acompanhar as mídias, ter uma boa rede de contatos na imprensa, ser capaz de produzir matérias jornalísticas e administrar os recursos de comunicação social existentes são habilidades também necessárias aos gabinetes – *Jornalismo e comunicação social*.

As organizações que realmente terão sucesso no futuro serão aquelas que descobrirem como cultivar nas pessoas o comportamento e a capacidade de aprender em todos os níveis da organização. As organizações que aprendem são possíveis porque, no fundo, todos somos aprendizes. (SENGE, 2005, p.37)

Considerando-se o desgaste funcional pelo qual tem passado a força de trabalho dos servidores efetivos do Senado, decorrente de prolongado período sem a reposição dos quadros, acrescido das necessidades por competências novas, surgidas ao longo dos tempos, é impossível conseguir-se agrupar todos esses perfis profissionais nos 81 gabinetes, sem a realização de concurso público para a área.

Essa força de trabalho adicional é necessária, e sem a qual dificilmente a atividade de gabinete será capaz de dar atendimento à sua crescente demanda por eficiência. Para tanto, o Regulamento Administrativo do Senado deve ser atualizado, de maneira a compreender competências específicas da atividade de gabinete.

Dessa forma, propõe-se que sejam acrescentados ao Regulamento de Cargos e Funções do Senado Federal, em seu Capítulo II, os seguintes cargos de provimento efetivo nos gabinetes, a partir do artigo 78, em continuidade aos dispositivos que dispõem acerca dos Analistas Legislativos, na forma da minuta de Projeto de Resolução que segue:

Projeto de Resolução do Senado nº. , de 2009

Modifica o Regulamento de Cargos e Salários do Senado Federal para acrescentar funções inerentes à atividade de gabinete parlamentar.

O **SENADO FEDERAL** resolve:

Art. 1º Ao Regulamento de Cargos e Salários do Senado Federal são acrescentados os seguintes dispositivos:

Art. 78-A. Ao Analista Legislativo, Área de Apoio Técnico-Parlamentar, Especialidade Comunicação Social, compete elaborar estudos, planos e projetos de comunicação social de interesse do gabinete, visando promover o mandato e o Poder Legislativo; preparar textos jornalísticos sobre as atividades do titular do gabinete, para divulgação em veículos de comunicação do Estado e de todo o País; projetar e manter atualizada a página do parlamentar na Internet; manter cadastro atualizado das mídias de interesse do parlamentar, provendo-lhes com subsídios para divulgação jornalística; elaborar e diagramar boletins informativos do mandato; articular-se com jornalista do escritório político do titular visando a ampla cobertura e divulgação das atividades regionais; operar estúdio de gravação para veiculação em rádios; e executar outras tarefas correlatas.

Art. 78-B. Ao Analista Legislativo, Área de Apoio Técnico-Parlamentar, Especialidade Administração de gabinete, incumbem atividades de supervisão, programação, coordenação ou execução especializada, em grau de maior e mediana complexidade, referentes a estudos, pesquisas, análises e projetos sobre administração em geral e organização e métodos voltados ao gabinete parlamentar; gerenciar as atividades institucionais do gabinete inerentes ao mandato; articular-se com as áreas da administração do Senado; administrar os recursos humanos do gabinete; e realizar as atividades que sejam correlatas à chefia de gabinete.

Art. 78-C. Ao Analista Legislativo, Área de Apoio Técnico-Parlamentar, Especialidade Redação e Revisão, incumbem atividades, em graus de maior e mediana complexidade, referentes a trabalhos de redação e revisão final de textos; e executar outras tarefas correlatas.

Art. 78-D. Ao Analista Legislativo, Área de Apoio Técnico-Parlamentar, Especialidade Secretariado Executivo, incumbe atividades de secretaria do gabinete; atualização de agenda parlamentar; atendimento ao público; realizar ligações, receber e repassar recados; operar os sistemas de informação do gabinete; realizar a triagem e encaminhamento de pessoas que buscam ao gabinete; receber e triar correspondências; e executar outras tarefas correlatas.

Art. 78-E. Ao Analista Legislativo, Área de Apoio Técnico-Parlamentar, Especialidade Ciência Jurídica, incumbem atividades de nível superior e especializado na área do processo legislativo, com a elaboração de estudos técnicos e opinativos acerca de relatorias e proposições legislativas do titular, e de matérias jurídicas de seu interesse; atuar junto à Consultoria Legislativa do Senado; elaborar pronunciamentos; acompanhar o titular nas Comissões e no Plenário; e executar outras tarefas correlatas.”

Art. 2º Ato da Comissão Diretora disporá sobre a criação dos cargos de que dispõe esta Resolução, quando da realização de concurso público para efetivo provimento nos gabinetes de senadores, mediante aglutinação, desmembramento, remanejamento e alteração da nomenclatura de funções comissionadas;

Art. 3º Esta Resolução entra em vigor na data da sua publicação.

Sala da Comissão Diretora, em

4.5.7. CAPITAL INTELECTUAL DO GABINETE

Considerando-se esses aspectos de eficiência até aqui mencionados, nenhum deles se

compara em importância ao aspecto humano, que está na essência de todos os demais. Acerca do capital intelectual do gabinete parlamentar, *o conhecimento novo sempre começa com um indivíduo*. (Nonaka *apud* Drucker *et al.*, 2000) Ainda segundo Nonaka, um servidor de gabinete pode valer-se de anos de experiência para aperfeiçoar um processo, e nesse caso, o conhecimento pessoal de um indivíduo foi transformado em conhecimento organizacional.

Para Senge *apud* Bastos *et al.* (2001), “*uma organização de aprendizagem oferece um ambiente onde as pessoas ampliam sua capacidade de inovar para atingir os resultados desejados; onde as pessoas se conscientizam que a aprendizagem envolve colaboração mútua*”. Ainda segundo o autor, “*se por um lado as pessoas por si somente não conseguem se orientar para construir uma organização que aprende, faz-se necessária uma arquitetura de idéias norteadoras, inovações em infra-estrutura, teoria, métodos e ferramentas*”.

Por conseguinte, para que o gabinete parlamentar aprenda melhor, deve-se valorizar o elemento humano, e desenvolver a capacidade de apropriação do *capital intelectual* dos servidores efetivos, internalizando-os nos processos do gabinete.

Passaremos agora a um breve estudo de caso, que indica que o Senado ainda necessita aprimorar maneiras para apropriar-se do capital intelectual da organização, abordando a transição entre a 52^a e a 53^a legislaturas, no que se refere às infra-estruturas de mobiliário e equipamentos, distribuição de gabinetes, e lotação de servidores efetivos. Para tanto, serão citados três atos da administração.

O primeiro deles é o Ato da Comissão Diretora n^o. 24 de 2006, que dispõe sobre a distribuição dos gabinetes aos novos senadores. O segundo é o Ato do Primeiro-Secretário n^o. 04 de 2007, que dispõe sobre mobiliário e equipamentos, e por fim, o Ato do Presidente do Senado n^o. 66 de 2006, que, entre outros, trata da transição funcional de servidores efetivos em gabinetes cujos titulares encerrariam seus mandatos.

Traduzindo para a realidade do gabinete parlamentar a conceituação de Carvalho e Souza (1999), os ativos tangíveis e quantificáveis, portanto, de um gabinete de senador compõem-se pela verba indenizatória, a cota de passagens, o veículo oficial, a cota para publicação na Secretaria Especial de Editoração e Publicações (SEEP), entre outros. Já os ativos intangíveis, entre os quais se destaca o capital intelectual, ainda segundo a conceituação dos autores, podem ser considerados o conhecimento da organização Senado Federal pelos seus servidores efetivos, que realizam seus processos valendo-se da rede de contatos e informações assimiladas ao longo dos anos de experiência, bem como pelo conhecimento dos servidores comissionados acerca do processo político como um todo, e das políticas de mandato especificamente adotadas pelo titular do gabinete.

Os ativos intangíveis são aqueles que não possuem existência física, não podem ser contabilizados. São difíceis de serem identificados, de serem distribuídos e avaliados de forma eficaz. Porém, uma vez descobertos e explorados, possibilitam vantagem competitiva. (CARVALHO e SOUZA, 1999)

Interpretando a conceituação de Carvalho e Souza *apud* Testa (2008), desconsiderar-se o ativo intangível significa adotar no gabinete parlamentar uma administração menos receptiva à inovação decorrente da observação, atuação e aprendizado individual de quem realiza os processos de trabalho. Mencione-se aqui, a inexistência aparente da citada *vantagem competitiva* entre os gabinetes. Na realidade os gabinetes parlamentares não competem entre si, pouco dialogam, e realizam seus processos de forma interna e indiferente ao que ocorre no gabinete ao lado – isso precisa ser mudado!

Na transição de mandatos, por exemplo, se por um lado é natural entender-se que os servidores comissionados devam ser exonerados de seus cargos quando da saída do titular do mandato, o mesmo não deveria ocorrer no caso dos servidores efetivos. Por serem esses servidores detentores de patrimônio intelectual inerente à organização, convém que o novo senador, ao iniciar o seu mandato, já conte com uma equipe de servidores efetivos bem constituída e entrosada, especialmente num momento em que procedimentos administrativos devem ser pela primeira vez adotados, para o melhor funcionamento do gabinete, já no primeiro dia da nova legislatura.

Segundo Senge (2005, p.11), *ver as pessoas como insumos, ou recursos – “recursos humanos”, significa literalmente tê-las disponíveis para serem usadas, na atualidade funciona como obstáculo ao desenvolvimento das organizações de sucesso.* Assim sendo, o embasamento doutrinário recomenda ser apropriado que as equipes de servidores efetivos sejam constantemente valorizadas e fortalecidas, o que favorecerá o melhor funcionamento do gabinete.

Espera-se que tal preocupação ecoe nas providências habituais às mudanças de legislatura. O que, salvo engano, não se observou no caso em estudo, a partir dos atos administrativos citados, conforme segue.

Iniciando-se pelo Ato da Comissão Diretora n°. 24 de 2006, e pelo Ato do Primeiro-Secretário n°. 04, de 2007, se observam meticulosas preocupações com o patrimônio material de mobiliários e equipamentos, bem como com a localização dos gabinetes dentro das edificações do Senado. Se por um lado tais recursos são imprescindíveis, não devem ser considerados, porém, aqueles que mais contribuem com a eficiência de um gabinete parlamentar.

Ao analisar-se o fragmento do Ato do Presidente do Senado n°. 66 de 2006, com grifos nossos e transcrito em seguida, nota-se que os servidores efetivos lotados em gabinetes foram

desmobilizados, e deixados à disposição da Secretaria de Recursos Humanos (SRH), até que buscassem, eles próprios, novas lotações, o que não tendo acontecido em prazo determinado, ocorreria por decisão de instância superior.

ATO DO PRESIDENTE Nº 66, de 2006

Consolida e estabelece procedimentos ao início da
Quinquagésima Terceira Legislatura do Senado
Federal.

O PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL, no uso de suas atribuições regulamentares,.....

....., RESOLVE:

I - Os servidores efetivos lotados nos gabinetes parlamentares, cujo mandato do titular findar em 31 de janeiro de 2007, serão dispensados da respectiva função comissionada a partir de 1º de fevereiro de 2007.

II -

III - Os servidores de que tratam os itens I e II ficarão em trânsito pelo prazo de até 10 (dez) dias úteis e assinarão o ponto no Serviço de Atendimento ao Usuário - SEAUPA – da Subsecretaria de Pessoal Ativo, localizado no 8º andar do Anexo I, prazo no qual deverá ser apresentado ao Serviço de Protocolo Administrativo o Processo de Movimentação de Servidor - PMS, devidamente assinado pelo chefe de gabinete ou diretor da unidade de lotação pretendida e pelo Diretor da Secretaria de Recursos Humanos.

IV - Findo o prazo a que se refere o item III, sem que tenha havido a nova lotação, o servidor será lotado em órgão a ser definido pelo Diretor-Geral, salvo os de lotação específica...

V - A Secretaria de Recursos Humanos manterá no Serviço de Atendimento ao Usuário da Subsecretaria de Pessoal Ativo formulário de perfil profissional a ser preenchido, facultativamente, pelos servidores que encontrarem dificuldades para localizar nova lotação, o qual será distribuído às unidades da Casa onde houver lotação disponível.

VI - A Secretaria de Recursos Humanos disponibilizará no Guia do Servidor da SERH (intranet - página do Senado Federal):

a) relação de todos os servidores em trânsito, que será atualizada diariamente, para conhecimento dos Senhores Senadores, diretores de unidades e chefes de Gabinete Parlamentar;

.....

Observa-se no teor da citação acima um aparente menosprezo pelo capital intelectual do gabinete, bem como com a continuidade do processo administrativo que lá se desenrola, quando da transição de mandatos, uma vez que os servidores efetivos, que predominantemente atuam nesse processo, segundo a normativa, deveriam ter sido todos colocados à disposição da SRH, que os distribuiria “às unidades da Casa onde houver lotação disponível”, na hipótese dos próprios servidores “encontrarem dificuldades para localizar nova lotação”.

O embasamento doutrinário recomenda, que mais apropriado seria, se as equipes de servidores efetivos fossem preservadas e fortalecidas na transição, o que provavelmente favoreceria o melhor funcionamento do gabinete recém constituído.

Aparentemente, então, para o período de transição sob análise, possivelmente sejam válidas, para os gabinetes parlamentares, as graves ponderações de Peter Drucker:

As organizações dizem agora de forma rotineira “As pessoas são nosso maior bem”. Entretanto, poucas praticam o que pregam, e muito menos acreditam verdadeiramente nisso. A maioria ainda crê, embora talvez não conscientemente, no que os empregadores do século XIX acreditavam: as pessoas precisam mais de nós do que nós delas...As organizações têm que atrair pessoas, mantê-las, reconhecer seus serviços e recompensá-las, motivá-las, e servir e satisfazê-las. (DRUCKER *apud* DRUCKER *et al.*, 2000)

Neste ponto do trabalho considera-se confirmada a hipótese 13:

Hipótese 13 - O capital intelectual do servidor efetivo do gabinete é relevante, embora ainda não seja valorizado pela Organização.

4.6. O GABINETE DE SENADOR - UMA ORGANIZAÇÃO QUE APRENDE

Como visto até este ponto, valendo-se da estrutura administrativa institucional, o gabinete de senador é uma unidade autônoma, que conta com uma variada gama de apoios e recursos oferecidos pelos demais órgãos da estrutura geral. O gabinete parlamentar atende ao senador nas atividades inerentes ao mandato, previstas na Constituição Federal e conforme o Regimento Interno, além de atuar na área da comunicação social, e nas políticas que sejam próprias do parlamentar, inclusive na esfera regional.

Para Kiechel *apud* Bastos *et al.*, (2002), a noção de *organização que aprende* compreende um conjunto de conceitos, valores e idéias que a identificam como sendo mais eficiente, responsiva e ágil no atendimento das necessidades de seus clientes. Conforme tal definição, investigaremos se os elementos de que dispomos são suficientes para identificar o gabinete como uma organização que tem aprendido com o passar do tempo.

Pode-se inferir que no passado as atividades do gabinete parlamentar eram notadamente burocráticas e predominantemente voltadas aos interesses políticos pessoais do parlamentar. Com o passar dos tempos, entretanto, as necessidades por inovações de seu cliente estratégico – o senador, e as crescentes pressões de uma sociedade, cada vez mais bem informada dos fatos pela mídia, e por assim dizer, mais exigente em relação aos compromissos do mandato em seu *controle social*, fizeram com que o gabinete se aperfeiçoasse.

O gabinete passou a assimilar novas práticas e conceitos, tal qual ocorre nas organizações bem sucedidas existentes na esfera privada, pois afinal, *a dinâmica do conhecimento impõe um imperativo claro: toda organização tem que saber gerenciar a mudança em sua própria estrutura.* (DRUCKER *apud* DRUCKER, *et al.*, 2000).

Pode-se afirmar que o gabinete tem trilhado um percurso de auto-aperfeiçoamento organizado e contínuo, principalmente a partir das sucessivas facilidades que são oferecidas pela administração do Senado, notadamente na área da comunicação social e da tecnologia da

informação.

Para responder à indagação da pesquisa, foram analisados neste capítulo os processos que acontecem no gabinete, verificando-se na evolução desses, sinais explícitos de aperfeiçoamento da atividade de gabinete, e de *transposição de conhecimentos produzidos na psicologia individual para o contexto organizacional*. (BASTOS *et al.*, 2002).

Avaliar uma evolução incorre sempre na comparação entre dois momentos distintos - um anterior, mais precário, e outro posterior, mais bem atendido.

Momento 1

Para situar o primeiro momento dessa comparação, empregou-se entrevistas realizadas para a dissertação de mestrado em psicologia pela Universidade de Brasília, de Juvenal Fernandes dos Santos, servidor do Senado, intitulada *Relação superior-subordinado e significado do trabalho – Um estudo psicossocial da atividade de chefes de gabinete de senadores da república*. Este é um dos dois trabalhos acadêmicos ao qual tivemos acesso, após pesquisa exploratória bibliográfica que, dizendo respeito especificamente à atividade de chefe de gabinete de senador, foi conduzido segundo metodologia científica de pesquisa. A dissertação aborda aspectos da atividade de chefe de gabinete em uma realidade de 16 anos atrás.

O trabalho do pesquisador compreendeu três etapas, sendo que os dados aqui utilizados foram obtidos na terceira etapa, quando foram selecionados aleatoriamente 21 sujeitos do total de participantes.

Realizamos entrevistas individuais, semi-estruturadas, no próprio ambiente de trabalho, segundo a conveniência dos participantes. Buscamos obter respostas às questões, que foram formuladas de maneira aberta. Solicitamos ao entrevistado escrever, em uma folha de papel, suas atividades de trabalho. Diante da negativa, nós mesmos as anotamos. Para subsidiar nossas hipóteses, indagamos sobre as razões pelas quais era Chefe de Gabinete, o que mais gostava e o que menos gostava em sua ocupação, como uma forma de relacioná-las, qualitativamente, a significado do trabalho. (SANTOS, 1993)

Dentre as conclusões da pesquisa, destacam-se, para efeitos da presente análise:

1. *Sujeitos, exercendo a mesma função, têm representações diferenciadas de seu cargo, como por exemplo, de "assessores", "secretários", "gerentes", ou "contínuos de luxo";*
2. *As tarefas por eles desempenhadas são bastante diferenciadas, exigindo habilidades e conhecimentos igualmente distintos;*
3. *Os sujeitos avaliam negativamente o conflito com idéias de seus superiores, alegando que esse interfere em seu trabalho; não obstante, preferem manter-se no mesmo cargo.*

4. *Os aspectos avaliados positivamente são a realização de tarefas com as quais se identificam, e a promoção de imagem positiva do parlamentar;*

Realizando uma releitura dos dados coletados pelo pesquisador, e visando apurar o nível de engajamento dos chefes de gabinete de 16 anos atrás com tarefas de natureza estratégica, foi elaborada a tabela que segue, com as respostas dadas quando indagados acerca das atividades que realizam na chefia de gabinete. Ao lado das respostas dos 21 sujeitos da pesquisa, foi acrescentada uma variável que indica o grau de comprometimento do chefe de gabinete da época com atividades operacionais (o); táticas (t) e estratégicas (e), assim categorizadas:

1. Atividades operacionais - Estão na escala elementar do processo gerencial. São atividades de execução, que não têm natureza administrativa. Essas atividades não devem ser realizadas por chefes de gabinete, que devem envolver-se precipuamente com a gestão estratégica;
2. Atividades táticas - Envolvem planejamento de curto prazo, e que não se focam na atividade fim de planejamento
3. Atividades estratégicas - Envolvem planejamento em nível macro, sendo essas as atividades típicas do chefe de gabinete, na condução da entidade de maneira alinhada com o planejamento de longo prazo.

sujeito	descrição das atividades dos chefes de gabinete (1993)	categoria
1	Administrar o Gabinete, supervisionando e delegando tarefas, controlando frequência de pessoal;	t
1	Administrar os assuntos bancários do Senador, como controlar sua conta corrente e realizar aplicações financeiras;	o
1	Confeccionar a capa dos livros editados pelo parlamentar (ele é escritor), desenhando e enviando à Gráfica do Senado;	o
1	Escolher os funcionários da equipe de trabalho;	t
1	Realizar a triagem de assuntos que chegam ao gabinete através de correspondências ou pessoalmente. Se se trata de pedido de empregos, transferências, etc., resolve sozinha, porque acredita que o Senador não deve se envolver nesse tipo de assunto;	o
1	Organizar a agenda do Senador.	o
2	Exercer a supervisão, controle e coordenação das atividades administrativas e sociais do Gabinete;	o
2	Propor a designação e dispensa de servidores no exercício de função gratificada;	t
2	Promover a orientação dos trabalhos de cada servidor no sentido de manter a dinâmica e a eficiência das atividades do Gabinete;	t

sujeito	descrição das atividades dos chefes de gabinete (1993)	categoria
2	Assessorar as questões ligadas ao exame do Orçamento da União, a distribuição e controle de subvenções;	o
2	Determinar, orientar a revisão de material datilográfico e tipográfico;	t
2	Efetuar a revisão de material datilográfico e tipográfico;	o
2	Redigir, por determinação do Senador ou por iniciativa própria, minutas de emendas à Constituição, projetos de lei, projetos de decretos legislativos, projetos de resoluções, requerimentos e indicações, assim procedendo em coordenação com a Assessoria Técnica do Gabinete;	o
2	Ler as convocações e as pautas das reuniões das comissões mistas, permanentes e temporárias, anexando os avulsos das respectivas matérias, com cópias para o Senador, assim procedendo em coordenação com a Assessoria Técnica;	o
2	Elaborar estudos e pesquisas inerentes às proposições em tramitação no Senado e no Congresso Nacional;	o
2	Redigir, por determinação do Senador ou por iniciativa própria, discursos, moções, pronunciamentos e outras manifestações;	o
2	Redigir ofícios, mensagens, cartas e telegramas;	o
2	Prestar assessoramento pessoal ao Senador durante as reuniões das Comissões, em coordenação com a Assessoria Técnica;	o
2	Encaminhar matérias para divulgação à Assessoria de Imprensa;	o
2	Acompanhar a votação da ordem do dia.	o
3	Administrar o gabinete, no que tange à distribuição e supervisão de tarefas, controle de frequência e férias de pessoal; solução de problemas de pessoal.	t
3	Receber autoridades e eleitores;	o
3	Controlar passagens aéreas;	o
3	Controlar a cota de serviços gráficos	o
4	Controlar a agenda do Senador (recebimento de correspondências e triagem, de acordo com critérios estabelecidos com o mesmo).	o
4	Realizar pesquisas para subsidiar a atividade parlamentar (em jornais, na biblioteca e em bancos de dados do Prodasen)	o
4	Realizar o intercâmbio de assuntos de interesse do Senador com a Administração da Casa (Diretorias de Patrimônio, Pessoal, Análise, Assessoria, etc...)	o
4	Encaminhar, aos órgãos responsáveis, as solicitações oriundas da Bahia (MEC, Ministério do Bem-Estar Social, da Integração Regional, etc...)	o
4	Fazer a triagem das pessoas que procuram auxílio do Senador.	o
4	Administrar o Gabinete (funcionários, correspondências, material);	o
4	Redigir correspondências.	o
5	Coordenar o gabinete e supervisionar tarefas.	t
5	Redigir a correspondência rotineira (cartas para eleitores e apresentação em órgãos públicos)	o
5	Realizar atividade operacional (face à deficiência de mão-de-obra): digitação, etiquetagem e envelopamento de correspondências;	o
5	Atender o público (são poucas as pessoas que procuram o senador, que é "debutante na política");	o

sujeito	descrição das atividades dos chefes de gabinete (1993)	categoria
5	Realizar alguns assuntos particulares do senador (conta bancária, compras, etc);	o
6	Triagem do "pessoal": autoridades e eleitores.	o
6	A grande demanda é de pessoas carentes. O Senador ajuda quando o Chefe de Gabinete indica. (especialmente problemas financeiros, doenças, albergue, passagens, etc.) parlamentar representa um estado muito pobre, vítima da seca.	o
6	Coordenar a área administrativa. Não redige, nem digita correspondências. Há pessoal habilitado para todas as funções.	t
6	Acompanha o Senador em audiências. Leva o Senador a conhecer jornais da capital, hospitais, fábricas, empresas.	o
6	Discute idéias com o Senador, expõe a opinião pública ao mesmo, na tentativa de conscientizá-lo da realidade nacional.	o
6	Redige discursos de conteúdo regional (o Chefe de Gabinete é do mesmo estado do parlamentar).	o
7	Coordenar e supervisionar tarefas;	t
7	Redigir toda a correspondência relativa à área legislativa (discursos, pareceres - quando o próprio Senador não os faz);	o
7	Acompanhar proposições;	o
7	Realizar triagem de correspondência;	o
7	Representar o Senador no Executivo (acompanhamento de pleitos de interesse do Senador);	o
7	Coordenar as informações à bancada; designar informalmente senadores para compor comissões... (o parlamentar concorda, assinando; algumas vezes discorda, mas "95% das vezes concorda".)	t
8	Atender às prefeituras do Estado e assembléia legislativa no encaminhamento de pleitos a órgãos do governo na capital federal.	o
8	Elaboração de todo trabalho de correspondência, dando ênfase para as questões estaduais.	o
8	Atendimento a assuntos particulares do Senador, ligados a família e empresas.	o
8	Encaminhar as pessoas necessitadas para instituições de caridade e órgãos afins para que as mesmas lhes prestem assistência, dada a inexistência de infra-estrutura para esse tipo de atendimento.	o
8	Dispensar atenções a familiares do parlamentar no caso de usufruto das mordomias oferecidas pela casa.	o
8	Contornar situações embaraçosas para o parlamentar.	o
8	Elaborar matérias jornalísticas em defesa das posições do parlamentar, gerando e tentando manter uma imagem positiva do mesmo.	o
8	Acompanhar processos de interesse de amigos do parlamentar junto a ministérios e outros órgãos públicos.	o
8	Organizar a agenda do Senador, e informá-lo da mesma, segundo critérios estabelecidos previamente.	o
9	"Faço de tudo, mas detesto. Faço por obrigação";	o
9	Lembrar o Senador seus compromissos (é o Sen. que faz a agenda);	o
9	Abrir e ler a correspondência recebida;	o

sujeito	descrição das atividades dos chefes de gabinete (1993)	categoria
9	Despachar com o Senador;	o
9	Atender o público - "é terrível. Basicamente é dinheiro que os eleitores querem";	o
9	Resolver problemas de funcionários do Gabinete, como horário, férias, etc...;	o
9	Fazer sugestões em momento de indecisão. "Eu me meto, sim, porque quero preservar a imagem de meu chefe.. eu me coloco em posição de povão...dou opinião baseado no que o povão acharia daquele comportamento dele...";	t
9	Fazer a triagem as pessoas que acessam o Gabinete;	o
9	Controlar os gastos da conta corrente de passagens aéreas e de saldo na gráfica;	o
9	Preparar e assinar correspondências;	o
10	Organizar a agenda com o parlamentar;	o
10	Atender o público e a imprensa;	o
10	Administrar o pessoal;	o
10	Contatar órgãos do Executivo, incluindo Presidência. (Trabalho de relações públicas). Intermediação de pleitos de prefeituras municipais;	o
10	Sabe fazer toda e qualquer tarefa do Gabinete, desde tirar fotocópias, fazer e servir café, receber público, a tomar decisões na ausência do parlamentar. Por exemplo, quando este necessita se posicionar como líder para a aprovação ou rejeição de determinado projeto;	o
11	Organizar a agenda com o Senador;	o
11	Administrar o pessoal, orientando, delegando atribuições, tarefas, controlando frequência, admitindo e demitindo;	t
11	Atender o público: eleitores, pedintes, prefeitos, vereadores, imprensa;	o
11	Redigir a correspondência do Gabinete, tanto aquela assinada por ele próprio quanto pelo Senador.	o
11	Preparar minuta de discursos;	o
11	Fazer contato com órgãos técnicos para encaminhamento das proposições do parlamentar, orientando-os quanto ao pensamento do mesmo, uma vez que o Senador não gosta de contactar outros sujeitos além do Chefe de Gabinete.	o
11	Controlar os gastos da conta corrente de passagens aéreas e gráfica do Senador.	o
12	Preparar todo o material escrito do Gabinete, com exceção daquele que é padrão: telegramas, cartas de apresentação para eleitores, etc...;	o
12	Projetos e pareceres (discursos não);	o
12	Receber autoridades (governadores, políticos, etc., público mais diferenciado).	o
13	Administrar o Gabinete, controlando frequência de pessoal, nomeação e demissão, distribuição e supervisão de tarefas;	t
13	Cuidar de assuntos particulares do Senador;	o
13	Organizar a agenda;	o

sujeito	descrição das atividades dos chefes de gabinete (1993)	categoria
13	Revisar discursos e notas taquigráficas. (O Senador não usa assessoria e freqüentemente faz discursos de improviso);	o
13	Redigir pareceres.	o
13	Controlar a cota de passagens aéreas e gráfica.	o
14	Redigir e digitar toda a correspondência do gabinete, que inclui telex, cartas, telegramas, ofícios e correio eletrônico;	o
14	Redigir discursos que não envolvam a ideologia nem o aprofundamento em temas específicos, como previdência social, tributação, etc.. (nesses casos, envia-os à assessoria legislativa);	o
15	Coordenar o pessoal administrativo do Gabinete;	t
15	Ler e responder as correspondências oficiais;	o
15	Orientar o Gabinete como fazer o trabalho no tempo mais rápido possível;	o
15	Admitir e demitir pessoal;	t
16	Abrir e separar correspondências por assunto;	o
16	Organizar a agenda de compromissos e informar ao Senador;	o
16	Despachar com o Senador;	o
16	Redigir cartas, ofícios, telegramas, etc., se houver necessidade. Às vezes não há;	o
16	Acompanhar o início e término das sessões do Senado e do Congresso.	o
16	(Sentiu-se "mal" em fazer a listagem de atividades. Continua na função porque tem filhos e o emprego exige pouco tempo e lhe proporciona boa remuneração. Não acharia no Órgão lotação melhor, tendo em vista sua escolaridade e cargo, que lhe proporcionasse remuneração equivalente, sossego e bom ambiente de trabalho. Se não tivesse filhos, deixaria o Gabinete para tentar encontrar uma ocupação mais realizadora.)	o
17	Atender o telefone, fazer chamadas especiais...;	o
17	Operar o terminal de microcomputador: pesquisas, enviar telegramas, cadastrar eleitores no SEP...;	o
17	Coordenar a parte administrativa (somente), pois existe um Assessor Técnico para a parte político-legislativa;	t
17	Fazer a agenda do Senador;	o
17	Receber todo pessoal do estado. A imprensa e as autoridades: Assessor Técnico;	o
17	Controlar passagens aéreas e cegraf.	o
18	Datilografar;	o
18	Acompanhar projetos nas comissões, assessoria,câmara dos deputados, gabinete de senadores, etc..;	o
18	Redigir alguns ofícios e cartas de apresentação para emprego;	o
18	Atender eleitores carentes."Na maior parte dos casos é ajuda financeira e passagens."	o
18	Acompanhar o Senador a audiências.	o
19	Receber e ler a correspondência;	o
19	Responder aquela que se destina a eleitores e autoridades, encaminhando pedidos desses últimos;	o

sujeito	descrição das atividades dos chefes de gabinete (1993)	categoria
19	Administrar pessoal;	t
19	Atender eleitores. "Todos são atendidos. A maioria dos pedidos dizem respeito a emprego e auxílio financeiro".	o
20	Coordenar administrativamente, supervisionar tarefas;	t
20	a equipe de trabalho é a mesma há dez anos; resolveu, desde que assumiu a chefia, imprimir novo estilo ao gabinete, descentralizando as atividades.	t
20	Contato direto com o Senador, que despacha exclusivamente com a Chefe de Gabinete;	o
20	Realizar triagem de correspondências. A que se dirige a ministérios e a secretarias de estado é respondida pela entrevistada; a que exige um conhecimento maior da realidade do estado e dos contatos políticos, pelo Assessor Técnico;	o
20	Controlar o saldo de passagens e gráfica;	o
20	Acompanhar proposições junto às comissões.	o
21	Atendimento ao eleitor, a fim de que o problema por ele apresentado seja solucionado de forma a ocupar pouco ou nenhum tempo do Senador;	o
21	Contatos com autoridades diversas que, devido aos inúmeros compromissos de S.Exa., seja impossível tratar dos assuntos diretamente e em tempo hábil;	o
21	Agendar compromissos;	o
21	Assessoria de interesse particular (não relacionados com a atividade parlamentar);	o
21	Acompanhamento de proposições desde o envio à Assessoria Legislativa, para elaboração até a tramitação final. Inclui-se aqui, também, todos os assuntos relacionados à atividade legislativa (discursos, pareceres, etc.);	o
21	Redação de ofícios e cartas, quando o Senador determina que sejam feitas especificamente pela chefia, dependendo do caráter confidencial ou de urgência;	o
21	Atividade relacionada à administração do Gabinete:	t
21	Controle das atividades desenvolvidas no gabinete. Muito embora haja servidores responsáveis por determinadas atividades, é necessário o seu acompanhamento para informar o parlamentar sempre que solicitado;	t
21	Atividades diversas (controle de passagens aéreas, roteiros de viagens, etc.)	o

Tabela 24 – Atribuições dos chefes de gabinete em 1993.

- ✓ Total de atividades: 131
- ✓ Atividades estratégicas: 000 0%
- ✓ Atividades táticas: 021 16%
- ✓ Atividades operacionais: 110 84%

Conclui-se, desses dados, que a atividade de chefe de gabinete no período da amostra era **84% operacional**, **16% tática** e **0% estratégica**, o que identifica o momento da amostra como sendo absolutamente desfavorável a uma gestão eficiente. Pelas atividades informadas

pelos próprios sujeitos da pesquisa, percebe-se total homogeneidade de atitudes, precipuamente localizadas na esfera operacional, ou seja, não havia qualquer prática de gestão de médio e longo prazos na atividade de gabinete. Na época da pesquisa, os chefes de gabinete não eram administradores organizacionais.

Analisando as respostas dos sujeitos quando perguntados das razões para serem chefes de gabinete, buscaremos identificar dentre as respostas sinais de alinhamento com a missão do senado Federal, conforme segue:

sujeito	razões para ser chefe de gabinete	alinhamento com a missão do Senado
1	É um trabalho gratificante. "Assim, não perco tempo". "Se eu precisar trabalhar no fim de semana, trabalho". "Tenho autonomia e sinto que meu trabalho é valorizado".	
2	Relação de confiança com o Senador;	
2	Considera o seu trabalho como um modo de ser útil à sociedade;	x
2	Reconhecimento de sua competência.	
3	Admiração pelo senador. Trabalha 12-14 horas diárias porque é para ele. Se fosse com outro, não seria Chefe de Gabinete, nem se empenharia tanto.	
4	"No gabinete, não havia ninguém melhor capacitado".	
5	"Nem sei... a princípio, por razões financeiras. Aí, eu vivia o maior conflito com meu papel de mãe, mas trabalhava apenas um expediente. Hoje, meus filhos estão maiores e eu trabalho os dois expedientes... nem sei por quê..."	
6	Sente-se capaz de fazer uma coisa útil... "é um modo de ser útil à Casa e à sociedade... "sinto entusiasmo pelo trabalho"... "tenho envergadura... e posso influenciar o parlamentar... "além disso, tenho <i>status</i> ...um bom prestígio...sou respeitado na casa e acho que realmente desempenho um papel importante..."	x
7	"Por ambição. Gosto de liderar. Auto-realização".	
8	---/---/---	
9	"Meu filho, fazer mais o quê no Senado? Onde é que eu vou trabalhar? Todo lugar é a mesma coisa. Pelo menos aqui eu conheço o Senador, e a gente se dá bem..."	
10	Tem prazer na função, e se sente útil.	
11	Gosta de exercer liderança, percebe boa função comissionada e, principalmente, tem uma relação de confiança com o parlamentar.	
12	"Estou Chefe de Gabinete..." - porque tenho autonomia e tenho relativo reconhecimento de minha competência;	
13	O tipo de tarefa que executa (redação e revisão).	
14	"Pela atividade que eu desenvolvo. Tenho um horário interessante.."	
15	---/---/---	
16	---/---/---	

sujeito	razões para ser chefe de gabinete	alinhamento com a missão do Senado
17	"Ah..por dinheiro...sou sozinha, tenho três filhos e a pensão não dá para sustentar.." (Fico aqui só até incorporar a gratificação. Depois, procuro um lugar mais tranqüilo).	
18	---/---/---	
19	Foi indicado pelo senador antecessor, que reconhecia sua competência e valorizava o seu trabalho. Para ele se dedicava mais... hoje está desmotivado e pretende deixar a chefia. "não tenho tempo para estudar... nem incentivo financeiro.."	
20	"Aqui eu tenho reconhecimento de minha competência, ganho experiência profissional.. dinheiro não é importante, não."	
21	O Senador a escolheu dentre os membros da própria equipe, no primeiro ano em que trabalhava com o mesmo, após a saída da antecessora. Tem uma relação de confiança com o parlamentar, que reconhece e elogia o seu trabalho.	

Tabela 25 – Motivos para estarem na função, em 1993.

Observa-se, na tabela anterior, que dos 21 sujeitos pesquisados, apenas **dois** deles, **10%**, deram respostas afirmando serem *úteis à sociedade*, o que representa certo grau de alinhamento com a missão da Organização. Os demais **19 sujeitos**, **90%**, apontaram razões que não guardam qualquer relação com a missão da Instituição.

✓ Total de sujeitos:	21	
✓ Alinhamento com a missão do Senado:	02	10%
✓ Falta de alinhamento com a missão:	19	90%

Momento 2

Para o segundo momento da comparação, atual, serão analisadas as reivindicações apresentadas pelos chefes de gabinete ao Primeiro-Secretário do Senado, por ocasião do processo de reformulação administrativa iniciado na Casa em 2009, que será abordado no capítulo 5 desta monografia, *intitulado O gabinete no contexto da reengenharia organizacional de 2009*.

A despeito da falta de paralelismo metodológico, será tentado identificar a incidência de preocupações com aspectos operacionais, táticos e estratégicos dos itens elencados. A elaboração da tabela que segue aconteceu a partir de reuniões realizadas por chefes de gabinete que se mobilizaram por ocasião do trabalho de consultoria realizado pela Fundação Getúlio Vargas (FGC), cujo objetivo era o de racionalizar a estrutura administrativa do Senado Federal. Da mesma maneira, foi acrescentada uma variável indicativa da natureza da sugestão, entre operacional (o); tática (t) e estratégica (e).

sugestões apresentadas pelos chefes de gabinete ao Primeiro-Secretário (2009)	categoria
Inclusão de três representantes de gabinetes parlamentares no grupo que atuará junto à FGV ou à comissão que estuda a proposta de reforma administrativa do Senado. Os nomes aprovados pelos chefes de gabinete são Doris Marize Romariz Peixoto (sen. Roseana Sarney), Edwiges de Oliveira Cardoso (sen. Eduardo Suplicy) e Wagner Fraga França (sen. Expedito Júnior);	e
Definição das áreas que dão sustentação ao gabinete parlamentar com a respectiva definição das atribuições inerentes a cada uma delas. É importante quantificar os servidores do Senado Federal que prestam serviço nos gabinetes, para que se possa estabelecer um gabinete padrão;	e
Esclarecer ou definir a responsabilidade de planejamento gráfico, do conteúdo e dos instrumentos de pesquisa da página do Senado Federal, mediante a realização de pesquisa de opinião a ser realizada junto aos usuários internos e externos, quanto à eficácia do serviço.	e
Em anexo, segue a relação dos Atos Administrativos que pautam as atividades dos gabinetes e impactam diretamente a vida do parlamentar. Sugerimos que a Advocacia do Senado seja incumbida de consolidar os atos administrativos sobre as prerrogativas listadas no anexo, no prazo de 15 dias, apontando com transparência o que está em vigor, o que foi derogado ou explicitamente revogado, inclusive sobre os contratos ou normas deles decorrentes, com vistas a recompor o lapso normativo ora identificado;	e
Consolidação do Regulamento Administrativo, pela Secretaria de Recursos Humanos, no prazo de 30 dias. A última publicação ocorreu em 1996.	e
Identificação dos estrangulamentos existentes em áreas técnicas onde a aposentadoria dos servidores ocorreu sem nenhuma previsão de substituição mediante concurso público. Esse problema gerou grande parte dos contratos de terceirização que, por falta da supervisão adequada, vêm acarretando inúmeros transtornos;	e
Identificados os claros no quadro permanente, o passo seguinte é estabelecer o número ideal para cada segmento de emprego;	e
A revisão do número de funções comissionadas requer o enxugamento da estrutura organizacional, o reposicionamento de grupos de atividades e tarefas, e finalmente, o desenho do modelo hierárquico a ser adotado pela instituição. O que se tem de concreto é a banalização mediante o uso do artifício da chefia com vistas à concessão de melhoria salarial sem nenhum critério técnico. Importante frisar que, embora o cargo de diretor possa ser eliminado, é fundamental agregar a atividade, por menor que seja, no sentido de manter os serviços em funcionamento. O questionamento deve ater-se ao cargo de diretor e não necessariamente à atividade desenvolvida por aquela unidade extinta;	e
Ainda sob esse aspecto, é importante lembrar que os diretores que permanecem nos cargos ainda não foram ouvidos, e em vários casos a falta de decisão poderá acarretar sérios danos ao desenvolvimento dos serviços existentes. Embora respondendo pela diretoria, é fundamental ouvi-los, e atribuir-lhes tarefas emergenciais, até mesmo sob a forma da auditoria que se encontra em curso.	e
Com os cortes orçamentários e a suspensão dos concursos públicos no Executivo, é importante verificar se há ou não a possibilidade de dar-se prosseguimento ao calendário de concursos.	e

sugestões apresentadas pelos chefes de gabinete ao Primeiro-Secretário (2009)	categoria
Sob a ótica da racionalização do consumo, cabe à Diretoria de Patrimônio levantar, num prazo máximo de 15 dias, os números afetos a cada segmento organizacional, respeitando as peculiaridades próprias das unidades como por exemplo, as lideranças, cujo consumo tende a ser maior que o de um gabinete parlamentar, e após análise dos dados concretos, redefinir a cota hoje disponível (ramais telefônicos);	t
O uso do telefone pode sofrer limitações próprias ao simples controle do atesto mensal. Se cada linha tem um responsável, cabe a este responsável atestar o uso do serviço. Mensalmente, ao recebermos pela internet o demonstrativo das contas telefônicas, a chefia da unidade solicita ao responsável pela linha o atesto na conta. Trimestralmente, em uma primeira fase, pode a área de telefonia encaminhar um mapa de utilização da linha permitindo assim o mínimo exercício de controle.	t
A modernização do processo gerencial requer a implementação de relatórios que permitam aos detentores de funções de chefia a leitura comparada, mês a mês, do uso dos serviços disponíveis;	e
Utilização da intranet para informar as competências da unidade, produtos e quem é quem ou ainda quais são as atribuições de cada chefe ou diretor.	e
Considerou-se de fundamental importância ouvir os diretores dos órgãos mencionados, solicitando a cada um deles sugestões para a melhoria dos serviços prestados. Sobre o PRODASEN, a principal crítica está no descompasso entre os modelos de impressoras e a necessidade específica de cada setor, além da recente aquisição de novas impressoras inoperantes por incompatibilidade com os estabilizadores adquiridos. Sobre a SEEP, as críticas residem sobre a falta de transparência para o acompanhamento do andamento dos trabalhos gráficos; há uma excessiva centralização das informações na Diretoria-Executiva, causando morosidade no atendimento aos senadores. A excessiva terceirização dos serviços gráficos também é apontada como causadora da falta de qualificação, deficiência na revisão e falta de evolução na arte.	e
Com a devida ressalva da necessidade da análise pela comissão constituída para esse fim, seguem as sugestões que poderão aprimorar o processo legislativo: disponibilizar todas as proposições (inclusive emendas, votos em separado, etc.) e pareceres pela internet, tanto para os projetos ora em tramitação como para aqueles que já seguiram para a Câmara dos Deputados ou que já estejam arquivados; neste ponto, é possível se pensar em uma parceria com a Câmara dos Deputados para se adotar um mesmo padrão de divulgação do processo legislativo. É preciso se definir acomodações específicas para as assessorias dos senadores na Comissões, com vistas a permitir um atendimento mais eficiente ao parlamentar. Como ponto fundamental para uma assessoria eficiente em plenário, é importante que se divulgue a Ordem do Dia com antecedência razoável (a pauta real que será votada); como sugestão, a reunião de lideranças que define essa pauta poderia ocorrer sempre no dia anterior à respectiva Ordem do Dia. Também é importante que o Diário do Senado seja publicado sem atrasos.	e

Tabela 26 – Sugestões apresentadas pelos chefes de gabinete ao Primeiro-Secretário do Senado (2009).

- ✓ Total de sugestões: 17
- ✓ Sugestões estratégicas: 15 88%

- ✓ Sugestões táticas: 02 12%
- ✓ Sugestões operacionais: 00 0%

Observa-se, nesses dados, que as preocupações recentes dos chefes de gabinete recaem em **88% no nível estratégico; 12% no tático e 0% no operacional**. Isso demonstra um direcionamento de posicionamento do chefe de gabinete acentuadamente favorável às atividades de gestão, com preocupação estratégica na condução do gabinete. Essa característica é bastante diversa da apresentada no primeiro momento.

Assim sendo, das evoluções tecnológicas e administrativas apresentadas ao longo deste capítulo, acrescidas do comparativo entre dois momentos bastante distintos da atividade de gestão do gabinete, pode-se afirmar que o gabinete parlamentar de senador é uma organização que aprende. A gestão de gabinete passou por um processo de mudança nesse período, partindo de um momento marcado pelo despreparo e pela precariedade administrativa, chegando a um momento atual, onde os aspectos gerenciais se sobressaem.

As organizações só aprendem por meio de indivíduos que aprendem. A aprendizagem individual não garante a aprendizagem organizacional. Entretanto, sem ela, a aprendizagem organizacional não ocorre... Domínio pessoal é a expressão que usamos para a disciplina do crescimento e aprendizado pessoais. As pessoas com altos níveis de domínio pessoal estão expandindo continuamente sua capacidade de criar na vida os resultados que realmente procuram. Da busca pelo aprendizado contínuo surge o espírito da organização que aprende. (SENGE, 2005, p.167 e p.168)

A este ponto considera-se confirmada a hipótese 14:

Hipótese 14 - O gabinete parlamentar de senador é uma organização que aprende.

5. O GABINETE NA REENGENHARIA ORGANIZACIONAL DE 2009

O projeto desta monografia foi elaborado no segundo semestre de 2008. O trabalho de coleta de dados e bibliografia, bem como a elaboração dos primeiros textos, foi iniciado em seguida, no período que imediatamente antecedeu à eleição da Mesa Diretora do Senado, para as terceira e quarta sessões legislativas da quinquagésima terceira legislatura, em fevereiro de 2009. Ocorre que após a posse da nova Mesa, a imprensa passou a divulgar denúncias que desencadearam um processo de revisão da estrutura administrativa da Casa. Nesse contexto, este trabalho deixou de ser mais um estudo acadêmico de área-fim do Senado, passando a representar possibilidade efetiva de contribuição com o redesenho da Organização, baseado em princípios da administração pública gerencial.

Mudança organizacional é qualquer alteração significativa, articulada, planejada e operacionalizada por pessoal interno e/ou externo à organização que tenha o apoio e a supervisão da administração superior e atinja, integralmente, os componentes de cunho comportamental, estrutural, tecnológico e estratégico (ARAUJO, 2001, p.254)

Premido por denúncias sistemáticas acerca de irregularidades administrativas praticadas por servidores investidos em cargos de direção, no primeiro semestre de 2009 o Senado iniciou período de acentuada reformulação interna, que afetou a toda a comunidade de servidores. Em momento de notado abalo administrativo, chegou-se à decisão política de exonerar, de imediato, 50 diretores, sem qualquer estudo prévio acerca da necessária reestruturação administrativa, indicada como necessária pelos fatos.

Nesse cenário, consultoria da Fundação Getúlio Vargas (FGV) foi contratada para atuar no processo. Solicitada pelo Presidente do Senado a apresentar em relatório preliminar, *em curtíssimo prazo, modelo de estrutura organizacional e um plano de cargos de direção que tenha por finalidade ajustar prontamente algumas das principais distorções de todos conhecidas*, (FGV, 2009, p.4) a FGV pôs-se a trabalhar na Casa, tendo sido constituído para acompanhá-la, e subsidiar o processo, uma comissão formada por servidores da Casa, o que resultou no documento intitulado *Relatório Preliminar da Revisão da Estrutura Organizacional Administrativa e Sistemática de Classificação e Remuneração de Cargos de Provimento em Comissão e Funções Comissionadas*, datado de 6 de maio de 2009. No documento estão contidas *primeiras análises e propostas emergenciais de mudanças no arranjo organizacional e na estrutura de cargos de direção da Câmara Alta*. (FGV, 2009, p.4)

Se a reengenharia da organização possui objetivos de transformação absoluta, criatividade, inovação e ousadia, nada mais lógico que as pessoas responsáveis pela consecução do desejado reflitam essa natureza do empreendimento... Havendo uma equipe com profissionais de dentro e de fora da organização, teremos uns influenciando os outros e aí o resultado final poderá ser positivo. (ARAUJO, 2001, p.245)

Com a intenção de engajar os gabinetes nesse processo de mudança, concomitantemente ao trabalho iniciado pela FGV, chefes de gabinete de senadores reuniram-se, constituíram comissão representativa composta por sete integrantes, e propuseram à Primeira-Secretaria a participação de um representante da área, no grupo de trabalho formado para atuar junto à FGV na proposta de reestruturação.

Das reuniões iniciais resultaram as reivindicações constantes na tabela 26, às páginas 129 e 130, do capítulo 4 desta monografia, apresentadas ao Primeiro-Secretário, senador Heráclito Fortes.

A partir dessas reuniões iniciais dos chefes de gabinete, e da entrega de documentos ao Primeiro-Secretário, foi confirmada a participação de um representante do grupo nos trabalhos, seguindo-se de período de desinformação acerca dos encaminhamentos decorrentes.

Por fim, no início de maio a Fundação Getúlio Vargas apresentou seu relatório preliminar, sem que o representante dos gabinetes parlamentares tivesse participado dos trabalhos.

Assim dispõe o relatório Preliminar da Fundação Getúlio Vargas:

Esta proposta de rearranjo estrutural é apenas um primeiro passo na direção de um amplo processo de reestruturação a ser completado nos próximos meses, em decorrência de estudos ainda mais aprofundados, que contemplem o planejamento estratégico, o mapeamento dos processos organizacionais, o plano diretor de tecnologia da informação, a auditoria da folha de pagamentos e o plano de cargos e carreiras. (FGV, 2009, p.4)

A FGV inicia o trabalho de redesenho da estrutura do Senado afirmando que *inexistem informações sistemáticas sobre resultados visados e formas de alcance* (FGV, 2009, p.7), na forma de um planejamento estratégico para o Senado Federal. A existência dessas premissas é necessária para referenciar a elaboração de qualquer estrutura organizacional. As únicas disposições que definem o Senado Federal são aquelas constantes na Constituição Federal, que não são metodologicamente suficientes para embasar a realização de um plano estratégico para a Instituição.

A revisão da estrutura organizacional deve se referenciar pela estratégia (o conjunto de definições sobre o propósito da organização, seus resultados e como alcançá-los). A função da estrutura é realizar a estratégia, promovendo o desempenho institucional. Estruturas são, nesse sentido, contingências. (FGV, 2009, p.7)

Prossegue o relatório preliminar afirmando que, a despeito dessa carência de subsídios, *o parâmetro de alinhamento estratégico do desenho organizacional do Senado Federal foi o conjunto de competências legais estabelecidas*. (FGV, 2009, p.7) Dessa forma foi aparentemente ultrapassada a dificuldade metodológica encontrada, o que não inviabilizou que, no futuro, sejam ainda realizadas adequações na estrutura proposta, a partir de definições estratégicas que, se espera, sejam elaboradas.

Acerca da atividade de gabinete, a despeito de o relatório preliminar incluir *o fortalecimento das unidades encarregadas das atividades-fim do Senado* (FGV, 2009, p.5), afirma-se *não estarem incluídas no escopo deste trabalho as unidades da Comissão Diretora e os Gabinetes dos Senadores*. (FGV, 2009, p.5) Considere-se, entretanto, que isso não alija os gabinetes do processo, uma vez que estão sendo redesenhadas unidades organizacionais que atuam na atividade-meio, que presta suporte ao gabinete parlamentar.

Adiante na missiva, a FGV observa haver nas áreas-meio do Senado uma tendência à *autonomização administrativa operacional das áreas* (FGV, 2009, p.9), observação que também é válida para os gabinetes parlamentares, pela própria natureza das atividades que neles se desenvolvem.

Visando proporcionar aos parlamentares a total autonomia administrativa de seus gabinetes, o desenho organizacional do Senado não os insere dentro de uma cadeia hierárquica típica da organização, do tipo Diretoria-Geral – Secretaria – Subsecretaria – Serviço.

Ao invés disso, os 81 gabinetes de senadores são colocados lado a lado, e ausentes da cadeia de comando administrativo da Instituição. No modelo, quem comanda o gabinete com autonomia integral é o senador.

A despeito dessa realidade, que não é possível de ser alterada em um redesenho que venha a ser adotado pelo Senado, os elementos até aqui apresentados neste trabalho indicam, porém, que cabe a inclusão, na estrutura da Casa, de uma unidade que se ocupe precipuamente da atividade de gabinete. Essa unidade seria de natureza consultiva e de suporte, e teria como negócio o conhecimento aprofundado da atividade de gabinete, e sua permanente modernização.

A solução é apropriada, pois contraria o bom-senso imaginar que os gabinetes isoladamente devam ocupar-se com aspectos de desenvolvimento organizacional, uma vez que lhes carecem as competências para tanto, o que resultaria em soluções inapropriadas, descoordenadas e com grandes chances de insucesso.

Considerando que o relatório da FGV foi colocado em consulta pela comunidade de servidores, que puderam apresentar sugestões ao grupo de trabalho que cuida da reestruturação administrativa, e com base em observações e conclusões às quais se pôde chegar neste estudo, foi elaborado e apresentado à FGV o seguinte Projeto de Resolução do Senado, que cria a *Coordenação de Modernização e Apoio ao Gabinete Parlamentar*.

Projeto de Resolução do Senado nº. , de 2009

Institui a Coordenação de Modernização e apoio ao Gabinete Parlamentar (CONGAB), no âmbito da Diretoria-Geral de Administração, estabelece a realização de concursos públicos para provimento no órgão e nos gabinetes parlamentares e determina a consolidação de disposições no Regulamento Orgânico do Senado Federal.

O **SENADO FEDERAL** resolve:

Art. 1º A presente Resolução modifica a estrutura orgânica e altera o quadro de pessoal do Senado Federal para instituir, no âmbito da Diretoria-Geral de Administração, a COORDENAÇÃO DE MODERNIZAÇÃO E APOIO AO GABINETE PARLAMENTAR (CONGAB), com a finalidade de apoiar a atividade de gabinete, promovendo sua modernização de forma continuada, sob o enfoque da gestão pública gerencial.

§1º A CONGAB é órgão consultivo dos gabinetes parlamentares;

§2º A Comissão Diretora estabelecerá a composição da CONGAB e fixará a infraestrutura, os recursos humanos, materiais e financeiros necessários ao seu funcionamento, mediante aglutinação, desmembramento, remanejamento e alteração da nomenclatura de funções comissionadas;

§3º As atividades institucionais da CONGAB serão exercidas por servidores efetivos do Senado Federal, com gestão meritocrática, necessariamente qualificados para o desempenho das funções;

§4º Atividades logísticas e administrativas contarão com apoio de terceirização;

§5º Excepcionalmente a CONGAB poderá utilizar de consultoria especializada externa contratada, com objetivos, prazos e diretrizes estabelecidos em ato próprio da Primeira-Secretaria do Senado.

Art. 2º As necessidades de pessoal da CONGAB serão providas em concurso público que o Senado Federal realizar imediatamente após a entrada em vigor desta Resolução.

Parágrafo único. São conhecimentos mínimos indispensáveis ao quadro de servidores da CONGAB: administração pública; planejamento estratégico; gestão pela Qualidade Total; equipes de alto desempenho; sistemas de informação; gestão estratégica de pessoas; motivação organizacional; capital intelectual; aprendizado organizacional; elaboração e gerência de projetos; relacionamento com o cliente; psicologia organizacional; técnicas de negociação e condução de atividades; relacionamento com clientes.

Art. 3º São órgãos da CONGAB:

- I – Serviço de Planejamento e Modernização Administrativa;
- II – Serviço de Consolidação da Informação;
- III – Serviço de Relacionamento.

Art. 4º Ao Serviço de Planejamento e Modernização Administrativa compete:

I – realizar estudos científicos da atividade de gabinete; mapear processos, entidades e relacionamentos, fluxos de trabalho, de informação e de comunicação; aperfeiçoar procedimentos e criar soluções de modernização administrativa para o gabinete parlamentar;

II – promover eventos e seminários com chefes e equipes de gabinete, visando à realização de projetos e ações de aprimoramento dos processos de trabalho, a eficiência administrativa e a padronização;

Parágrafo único. A solução administrativa apresentada ao gabinete parlamentar será adaptada, tanto quanto possível, às peculiaridades administrativas de cada gabinete, priorizando-se a padronização, com apoio e acompanhamento de consultoria especializada interna.

III – elaborar, com a participação dos gabinetes parlamentares, proposta de planejamento estratégico para a atividade;

Parágrafo único. A proposta de planejamento estratégico incluirá a definição de indicadores de qualidade e de desempenho para os processos do gabinete parlamentar e para seus servidores.

IV – elaborar o perfil de competências funcionais indispensáveis ao quadro de servidores do gabinete parlamentar, contemplando o escritório político estadual, bem como o quantitativo ideal de pessoal;

Parágrafo único. São competências mínimas indispensáveis ao quadro de servidores do gabinete parlamentar: ciência jurídica; comunicação social e mídia das fontes; administração pública gerencial; redação e revisão em língua portuguesa; secretariado executivo.

V - atuar junto à administração do Senado no planejamento e realização de concurso público para a área de gabinete parlamentar sempre que necessário;

Parágrafo único. Será mantido registro atualizado dos quadros de servidores efetivos dos gabinetes parlamentares, bem como das competências necessárias, a título de subsídio ao disposto neste inciso.

VI – fomentar a capacitação continuada de servidores efetivos e comissionados lotados em gabinete parlamentar;

§1º Será realizado anualmente, ou a qualquer tempo sob demanda de gabinete parlamentar, levantamento de necessidade de treinamento, que abrangerá os escritórios políticos estaduais;

§2º O Serviço de Planejamento e Modernização Administrativa atuará junto à Universidade do Legislativo Brasileiro (UNILEGIS) para:

a) providenciar-se treinamento cuja necessidade tenha sido identificada, em programação estabelecida conjuntamente com os gabinetes participantes;

b) elaborar-se plataforma de cursos na modalidade de Ensino a Distância (EAD), contemplando conteúdos orientados ao processo legislativo do Senado e à atividade de gabinete;

c) realizar-se curso presencial de especialização em administração legislativa orientado à atividade de gabinete parlamentar;

d) estabelecer-se protocolo de cooperação entre o Senado Federal e as Assembléias Legislativas Estaduais, que viabilizem a participação de servidores comissionados dos

escritórios políticos estaduais em cursos oferecidos pelas Escolas Legislativas das respectivas Unidades da Federação;

§3º Para a realização de treinamentos nos Estados, os servidores que atuam nos escritórios estaduais dos três senadores da respectiva Unidade da Federação serão, tanto quanto possível, agrupados visando à racionalização e eficiência;

VII – atuar junto à Secretaria de Comunicação Social, para de que seja dada divulgação sistematizada às atividades institucionais dos parlamentares de forma impessoal, inclusive em seus Estados de origem;

Parágrafo único. O Serviço de Planejamento e Modernização Administrativa lidará com as áreas competentes para que o Senado Federal estabeleça protocolos de cooperação com as Assembleias Legislativas Estaduais, no sentido de que as mídias daquelas casas legislativas façam a cobertura e veiculação de atividades exclusivamente institucionais de senadores e senadoras em seus Estados.

VIII – atuar junto à Secretaria de Pesquisa e Opinião, para que sejam realizadas pesquisas qualitativas e quantitativas regionalizadas por Unidade da Federação, para ouvir a população sobre temas ligados às políticas públicas nacionais e à eficiência do Senado Federal no desempenho de sua missão constitucional, visando subsidiar a condução dos processos de trabalho dos gabinetes, bem como as decisões do mandato;

IX – atuar junto à Coordenação do Interlegis (INTERLEGIS), da Universidade do Legislativo Brasileiro (UNILEGIS), para o melhor aproveitamento de seus produtos e serviços por parte dos gabinetes parlamentares, inclusive, no que couber, aos escritórios políticos estaduais;

X – atuar junto à Consultoria Legislativa e à Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle; e ao Departamento Especial de Informática (PRODASEN), da Secretaria de Tecnologia, para que o fluxo de trabalhos solicitados pelos gabinetes parlamentares tramite em sistema de informação automatizado;

XI - atuar junto ao Serviço de Qualidade de Vida e Reabilitação Funcional do Departamento de Recursos Humanos para a elaboração de programa de ambientação profissional, motivação, integração e qualidade de vida laboral para servidores efetivos e comissionados dos gabinetes parlamentares.

Parágrafo único. As atividades do programa contemplarão o escritório político estadual, preferencialmente na forma de EAD, ou aproveitando recursos da Escola Legislativa da Assembleia Estadual, conforme dispositivos desta Resolução.

Art. 5º Ao Serviço de Consolidação da Informação compete:

I – prestar serviço de comunicação institucional formal para os gabinetes parlamentares, empregando os veículos de comunicação interna existentes;

II – administrar página de Intranet Administrativa para o Gabinete Parlamentar, com conteúdos próprios e fornecidos pelas áreas do Senado que prestam serviços ou fornecem produtos aos gabinetes parlamentares;

§1º A elaboração do projeto, desenvolvimento, manutenção corretiva e alteração da página de Intranet Administrativa para o Gabinete Parlamentar ficará preferencialmente a cargo do Departamento Especial de Informática (PRODASEN), da Secretaria de Tecnologia;

§2º As informações que digam respeito especificamente a cada gabinete parlamentar estarão em área de acesso restrito ao respectivo gabinete, acessível pelo chefe de gabinete, e por servidores do gabinete por ele autorizados;

§3º A página de Intranet Administrativa para o Gabinete Parlamentar concentrará, tanto quanto possível, todas as necessidades de informação, comunicação e de sistemas de informação dos gabinetes parlamentares;

§4º O Serviço de Consolidação da Informação realizará a atualização continuada de informações e serviços oferecidos aos gabinetes da página de Intranet Administrativa, em conformidade com os projetos da CONGAB;

§5º Serão conteúdos indispensáveis à página de Intranet Administrativa para o Gabinete Parlamentar:

a) compilação de atos administrativos que se reportem aos recursos disponíveis ao gabinete parlamentar, bem como ao seu titular;

b) registro atualizado de banco de talentos, com formação e competências dos servidores efetivos lotados nos gabinetes parlamentares, inclusive com currículos profissionais no formato *cnpq-lattes*, publicações e trabalhos científicos realizados pelo servidor, de acesso irrestrito e mediante sua solicitação;

c) informações pormenorizadas coletadas nas áreas que prestam serviços aos gabinetes parlamentares, de forma consolidada e individualizada, com dados de ordens de serviço realizadas e pendentes;

d) relatórios estatísticos relativos a recursos humanos e à utilização da infraestrutura à disposição do gabinete;

e) informações gerais da administração do Senado, como estrutura administrativa, normatizações, ramais, endereços de correio eletrônico, entre outras;

f) notas informativas da CONGAB, como comunicados, orientações de boas práticas administrativas, lista de projetos desenvolvidos e em curso, cronogramas de implantação de projetos, calendário de eventos, entre outras;

g) trabalhos desenvolvidos pelas Consultorias Legislativa e de Orçamento demandados pelos gabinetes, automaticamente inseridos em página própria da área de acesso restrito, em conformidade com o inciso X do artigo 5º desta Resolução;

h) estudos de natureza geral, desenvolvidos pelas Consultorias Legislativa e de Orçamento, inseridos em página própria da área de acesso irrestrito, em conformidade com o inciso X do artigo 5º desta Resolução;

i) acessos aos sistemas informatizados, até então acessados pelos gabinetes parlamentares de forma dispersa, bem como as rotinas e formulários eletrônicos para solicitação de serviços pelos gabinetes às diversas áreas da administração do Senado.

Art. 6º Ao Serviço de Relacionamento compete:

I – Ao chefe do Serviço de Relacionamento caberá substituir o coordenador da CONGAB em seus afastamentos;

II – atuar na interface da CONGAB com os gabinetes parlamentares, apresentando as propostas de modernização, coletando dados e informações, recebendo sugestões e demandas, e acompanhando a aplicação de medidas ou a execução de projetos de modernização da atividade.

§1º Os servidores efetivos que atuarão na atividade serão consultores de relacionamento, devidamente qualificados nas áreas da administração e do relacionamento com clientes;

§2º No Serviço de Relacionamento haverá uma central de relacionamento com o cliente.

III – planejar e atuar junto aos gabinetes parlamentares quando da transição de legislaturas, ou mudanças de titulares.

§1º O Serviço de Relacionamento atuará na montagem da infraestrutura do gabinete e na constituição, por competências, do quadro de servidores efetivos, quando da sua formação;

§2º O Serviço de Relacionamento providenciará, junto às áreas pertinentes da administração, a compilação das informações administrativas de interesse do senador que deixa o mandato, relativas ao gabinete e à sua atividade institucional, em mídia eletrônica, que será entregue ao parlamentar;

§3º Visando à preservação do capital intelectual e a continuidade da atividade de gabinete na transição de titulares, o Serviço de Relacionamento atuará na realocação funcional dos servidores efetivos do gabinete ao término do mandato, preferencialmente no gabinete parlamentar que o sucederá.

Art. 7º Ficam criadas as seguintes Funções Comissionadas:

I – Coordenador – Símbolo FC -08 – (uma);

II – Chefe do Serviço de Planejamento e Modernização Administrativa – Símbolo FC-07 – (uma);

III – Chefe do Serviço de Apoio à Informação – Símbolo FC- 07 – (uma);

IV – Chefe do Serviço de Relacionamento – Símbolo FC- 07 – (uma).

Art. 8º As áreas da administração do Senado apoiarão, naquilo que lhes couber, o cumprimento desta Resolução.

Art. 9º Será realizado concurso público para provimento nos gabinetes parlamentares, em 180 dias após a conclusão do levantamento disposto no inciso V do artigo 5º desta Resolução.

Parágrafo único. Ato da Comissão Diretora tratará da realização do concurso público disposto neste artigo.

Art. 10. As despesas decorrentes do cumprimento desta Resolução correrão por conta das dotações orçamentárias próprias do Senado Federal.

Art. 11. São revogadas as disposições que contrariam a esta Resolução.

Art. 12. As disposições desta Resolução serão consolidadas no Regulamento Orgânico do Senado Federal.

Art. 13. Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação.

Justificação

Em atenção ao convite formulado pelo Presidente do Senado Federal, que chamou a todos para contribuir com o momento de aperfeiçoamento administrativo pelo qual passa a Instituição, o presente Projeto de Resolução objetiva o suporte e aprimoramento da atividade de gabinete parlamentar, sob o enfoque da administração pública gerencial.

A proposta trata de aspectos até o momento menos sistematizados, como a modernização administrativa e o planejamento estratégico da atividade; a comunicação institucional entre o gabinete e a administração; a capacitação continuada dos efetivos; a atenção institucional ao escritório político estadual; a recomposição dos quadros por competências em concurso público; a organização sistematizada de recursos, relacionamentos e serviços prestados pela administração ao gabinete parlamentar, dentre outros.

Embora o relatório preliminar da *Revisão da Estrutura Organizacional Administrativa e Sistemática de Classificação e Remuneração de Cargos de Provisão em Comissão e Funções Comissionadas*, apresentado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), e colocado em consulta na comunidade, não tenha incluído em seu escopo os gabinetes dos senadores, a atividade de gabinete faz uso de toda a estrutura abrangida pelo documento, o que torna necessário que a visão do gabinete seja considerada pela FGV em seu trabalho, ainda que nele não haja recomendações específicas para a atividade de gabinete propriamente dita.

O presente projeto de resolução emprega a nomenclatura e as diretrizes de racionalização administrativa presentes no relatório da FGV, sendo que os custos decorrentes das disposições desta iniciativa serão amplamente compensados em termos de melhoria da eficiência administrativa para a atividade de gabinete parlamentar, com implicações diretas no desempenho do mandato, pois de acordo com a *gestão com foco em resultados* - Gabinetes mais eficientes incorrem em mais progresso para o País.

Espera-se que, a partir de um segundo momento do trabalho da FGV no Senado, sejam abordados aspectos do gabinete parlamentar, bem como das demais estruturas da administração do Senado voltadas à atividade de gabinete, de forma que o gabinete parlamentar também se beneficie da reestruturação administrativa pela qual passa a Instituição.

Repetindo, assim afirmou a Fundação Getúlio Vargas em seu relatório preliminar:

A revisão da estrutura organizacional deve se referenciar pela estratégia (o conjunto de definições sobre o propósito da organização, seus resultados e como alcançá-los). A função da estrutura é realizar a estratégia, promovendo o desempenho institucional. Estruturas são, nesse sentido, contingências. (FGV, 2009, p.7)

Indo ao encontro desse entendimento da FGV, o presente Projeto de Resolução baseia-se em Planejamento Estratégico para o gabinete parlamentar, realizado na disciplina *Planejamento e Gestão Estratégica no Legislativo*, que compõe o curso de *Especialização em Administração Legislativa* da UNILEGIS.

Uma questão que pode ser aprofundada acerca da presente proposta é a localização mais adequada da *Coordenação de Modernização e Apoio ao Gabinete Parlamentar* na

estrutura administrativa do Senado. Conforme a proposta da FGV, parece apropriado que a CONGAB seja inserida entre os órgãos da *Diretoria-Geral de Administração*.

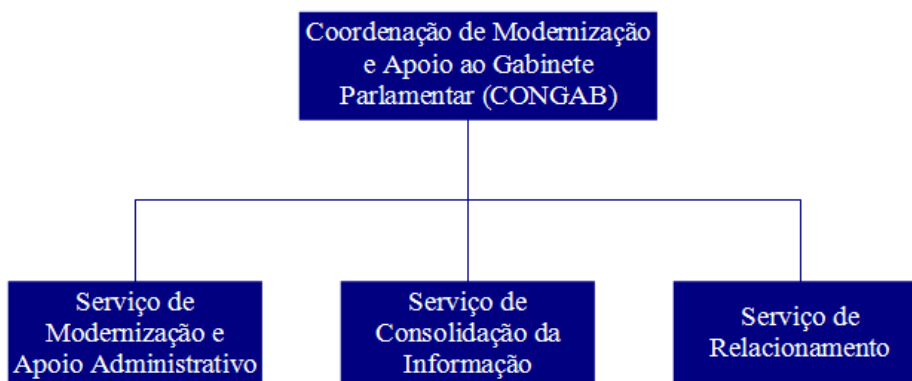


Figura 9 - Estrutura interna



Figura 10 - A CONGAB e os Gabinetes parlamentares

Outra possibilidade seria inseri-la entre os *Órgãos de Assessoramento Superior*, ligada à *Assessoria de Planejamento e Modernização* que, ainda segundo a FGV, tem competência associada ao planejamento e modernização do Senado.

.....
Art. 17. À Assessoria de Planejamento e Modernização compete apoiar a formulação, implementação e avaliação de políticas de recursos humanos, tecnologia da informação, planejamento, logística, orçamento, contabilidade e finanças e modernização do Senado Federal, em articulação com representantes das unidades envolvidas, nos termos das orientações fixadas pela Comissão Diretora, bem como o exercício de outras atribuições que lhe venham a ser deferidas (FGV, 2009).

Por fim, assim justificam-se os dispositivos do Projeto de Resolução:

1. Um órgão consultivo para a modernização e suporte à atividade de gabinete

Embora inexista padronização formal para a atividade de gabinete, ou estrutura administrativa que o compreenda, beneficiaria em muito ao gabinete a existência de órgão consultivo, de caráter científico-administrativo, que proponha a modernização e sistematização da atividade.

Paralelamente à atividade consultiva de desenvolvimento organizacional, essa unidade representaria a interface entre o gabinete e as demais unidades da Casa, que hoje acontece de maneira dispersa e sem critérios de padronização. O processo de *autonomização*, identificado

pela FGV na administração do Senado, levou a que cada órgão atuasse livremente na prestação de serviços e recursos para a área-fim, o que não contribui com a melhor eficiência.

A Coordenação, dessa forma, mobilizaria demais áreas da Casa, visando o melhor aproveitamento dos recursos existentes. Note-se, ainda, que é necessária a inclusão do escritório político estadual, naquilo que seja possível, em todas as atividades de apoio e planejamento voltadas ao gabinete parlamentar.

Aspecto que não pode ser desconsiderado é a eventual resistência que a iniciativa poderá encontrar em algumas áreas da administração que lidam com os gabinetes. Por encontrar espaço desocupado nessa interface, cada área criou sua maneira própria de relacionamento com o gabinete, o que acarretou a atual falta de padrão nessas relações.

Fique claro que isso em nada modificará a autonomia administrativa do gabinete de senador, que optará pelas práticas de gestão que lhe sejam mais apropriadas, passando a contar com um canal de comunicação estruturado e unívoco com a administração.

2. Racionalização administrativa

Atendendo ao pressuposto de racionalização administrativa, deixou de ser criado um gabinete para a coordenação. As atividades de apoio administrativo ficam a cargo da equipe ligada ao próprio coordenador, e aos três serviços da unidade, conforme o caso. Deixou de ser criado, da mesma forma, cargo para coordenador adjunto, ficando essa função sob a responsabilidade do chefe do Serviço de Relacionamento.

É tentador preferir optar por racionalização ainda maior, onde inexista a própria figura do coordenador. Nesse caso, os três setores que realizam a atividade-fim atuariam em rede, na forma de equipes de alto desempenho, características estas que reduzem sobremaneira a necessidade de coordenação hierárquica. Ocorre que esse não é o modelo administrativo adotado pelo Senado, onde a figura do Diretor é necessária, não apenas para a gestão das equipes, mas também para atuar nas instâncias políticas das decisões administrativas. Além do mais, uma cultura organizacional propícia às equipes de alto desempenho, no formato indicado pela ciência da administração, ainda carece de ser desenvolvida na Instituição.

3. Meritocracia e especialização da equipe

A implantação de uma gestão meritocrática na Coordenação, com perfis de competências apropriados aos servidores que atuarão na área são condições determinantes de sucesso. Dificilmente será conseguido atingir aos objetivos de modernização pretendidos sem que seja realizado concurso público para provimento do órgão, em conformidade com os perfis que as atividades demandam.

4. Eventos, seminários e customização das soluções

Considerando o acentuado grau de isolamento ora existente entre os gabinetes de senadores, há que serem realizadas atividades periódicas para a mobilização coletiva e formação de opinião favorável à modernização administrativa e racionalização de processos. Dentro do possível, as soluções apresentadas serão adequadas às particularidades de cada gabinete, visando-se sempre a padronização.

5. Planejamento estratégico para o gabinete parlamentar

Uma organização somente pode desempenhar bem o seu papel se tiver bem definidos os seus objetivos, valores, cenários, indicadores e demais aspectos apurados na forma de um planejamento estratégico. Senão, boa parcela dos esforços será despendida em soluções isoladas e de curto alcance.

6. Perfis de competências para os gabinetes parlamentares

O servidor de gabinete, efetivo e comissionado, deve estar qualificado para exercer com qualidade as suas funções. Perfis mínimos indispensáveis definidos em análise preliminar seriam: ciência jurídica; comunicação social e mídia das fontes; administração pública gerencial; redação e revisão em língua portuguesa; secretariado executivo. Entenda-se que a estes perfis, ainda outros podem ser acrescentados.

7. Capacitação continuada da equipe de gabinete

O gabinete parlamentar carece de um programa de capacitação continuada específico para a atividade, inclusive em Ensino a Distância (EAD), que compreenda os servidores comissionados dos escritórios políticos estaduais. Nos Estados, além do EAD, pode-se empregar a estrutura das Escolas Legislativas das Assembléias Estaduais.

8. Comunicação social

O Senado comunica muito mal à sociedade os benefícios que proporciona ao País. Há que se estabelecer nas mídias da Casa a cultura de formação de opinião, sem conexão com posições políticas e partidárias, pela apresentação sistematizada das atividades institucionais desenvolvidas pelos parlamentares, inclusive em seus Estados de origem.

9. Opinião pública

A Secretaria de Pesquisa e Opinião pode contribuir com as políticas do mandato adotadas pelo senador, por meio da realização de pesquisas qualitativas e quantitativas regionalizadas por Unidade da Federação, para ouvir a população sobre temas ligados às políticas públicas nacionais e à eficiência do Senado Federal, no desempenho de sua missão constitucional;

10. Comunidade do legislativo

A estrutura do INTERLEGIS ainda é muito pouco utilizada pelos senadores. Cabe ao INTERLEGIS realizar um trabalho de comunicação mais efetivo, esclarecendo ao gabinete sobre os serviços existentes e que podem ser mais bem aproveitados.

11. Automação dos trabalhos das Consultorias em sistema de informação

A tramitação automática em sistema de informação de trabalhos solicitados pelo gabinete à consultoria legislativa e à consultoria de orçamento, fiscalização e controle, proporcionará maior agilidade e eficiência ao processo legislativo do gabinete. Convém que essas Consultorias contem com sistema de informação para a gestão de conhecimento;

12. Ambientação profissional, motivação, integração e qualidade de vida laboral

Aspectos da maior relevância para a atividade de gabinete são a ambientação profissional, a motivação, a integração e a qualidade de vida laboral para servidores efetivos e comissionados. Há que se realizar um trabalho sistematizado pelo Departamento de Recursos Humanos do Senado que aborde essas questões, resultando em soluções eficientes para os problemas ora existentes nessa área;

13. Comunicação institucional

Há que se estabelecer um canal eficiente de comunicação institucional formal entre o gabinete e a administração do Senado. Na atualidade, a comunicação informal, com suas características nada pragmáticas, é a que prevalece.

14. Uma Intranet Administrativa para o Gabinete Parlamentar

O gabinete parlamentar necessita de uma página de Intranet Administrativa, com áreas de acesso restrito e irrestrito, conforme as definições mínimas contidas no Projeto;

Na atualidade, as interfaces entre os órgãos da administração e o gabinete são dispersas e carentes de padronização. Cada órgão do Senado estabelece seu modelo próprio de relacionamento com o gabinete. Incorrerá em acentuada racionalização de esforços e tempo, a existência de canal único entre a administração e o gabinete, com recursos automatizados e reunidos na Intranet. Atualmente existe intranet de mérito legislativo, com matérias, pronunciamentos, apartes e demais informações ligadas às atividades do parlamentar. Algo análogo, mas de foco administrativo, deve compor com os recursos do gabinete.

15. Transição de mandatos: infraestrutura e capital intelectual

O gabinete parlamentar necessita de apoio e assessoramento institucional na constituição e desconstituição da estrutura administrativo-funcional, quando da transição de mandatos. O capital intelectual do gabinete, seu conhecimento tácito, representado pelo servidor efetivo, deve ser valorizado pela administração, na forma de solução que seja

diferente à que foi dada pelo Ato 66, de 2006, do Presidente do Senado, quando dispôs acerca das equipes de gabinetes, por ocasião do início da quinquagésima terceira legislatura.

Como o Senado é celeiro de lideranças políticas de expressão nacional, o gabinete parlamentar deve contar com quadro efetivo qualificado, atualizado e preparado para realizar com a máxima eficiência as atividades que lhe competem já no momento da sua formação, o que implica no fortalecimento do espírito de grupo das equipes.

16. Concurso público para provimento nos gabinetes parlamentares

As práticas de recursos humanos adotadas pela Casa nos últimos anos levaram à gradual perda de capacidade operacional dos quadros de gabinete. A perda de servidores por aposentadoria e a falta de uma política sistematizada de reciclagem e capacitação das equipes tem depreciado a capacidade de trabalho, o que torna imediata a necessidade de concurso público para provimento nos gabinetes de senadores.

Sala da Comissão Diretora, em

A este ponto do trabalho são confirmadas as hipóteses 15 e 16.

Hipótese 15 - O gabinete parlamentar necessita de uma unidade de modernização e apoio administrativo.

Hipótese 16 - O gabinete parlamentar necessita de uma intranet administrativa.

6. CONCLUSÃO

A partir da conceituação de eficiência apresentado neste estudo, e dos aspectos de modernização tecnológica e metodológica apontados na atividade de gabinete, conjuntamente com os demais elementos aqui apresentados pode-se, por fim, chegar à seguinte resposta para a indagação da pesquisa:

Sim – O Gabinete Parlamentar de Senador atende ao Princípio Constitucional da Eficiência para a Administração Pública.

A eficiência é conceito fluido e de difícil aferição. Se por um lado é simples concluir se determinado objetivo foi ou não atingido, o que comprova a eficácia do processo, para saber-se de sua eficiência há que serem avaliados os diversos recursos materiais despendidos, além de valores humanos empregados, e do próprio tempo transcorrido. Aferir desempenho envolve o progresso de uma engenharia organizacional para a construção de modelos de qualidade baseados em indicadores. Essa cultura administrativa, de se saber quando foi gasto, de apurar-se a relação custo/benefício, de buscar-se a racionalização de processos, embora muito comum em palavras, especialmente a partir dos trabalhos realizados no Senado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) no primeiro semestre de 2009, ainda levará algum tempo para que se adote na Instituição.

O perfil do senador brasileiro é o do político experiente, profissionalizado na atividade pública, percebendo-se acentuado entrecruzamento entre o poder Executivo e o Legislativo nos cargos ocupados antes da eleição ao Senado. Daí advém a necessidade de um gabinete forte, atuante e pronto para dar respostas desde o início do mandato. Essa peculiaridade demanda uma estratégia planejada e consistente para o gabinete de senador.

Planejar a estratégia é uma necessidade ainda não realizada para a área. Ter questões simples respondidas nas cabeças das pessoas, como qual a missão, valores, visão de futuro, proporciona o alinhamento de estratégias individuais em direção da estratégia coletiva. Nas organizações modernas tudo o que se faz é em cumprimento ao plano estratégico. De outra forma, considerável esforço será gasto no atendimento ao imediato, de forma descoordenada, onde a cada dia redescobre-se o fogo, de tempos em tempos repetem-se soluções, que acabam por serem perdidas na falta de memória organizacional.

Se por um lado modernizar incorre em melhorar e economizar – fazer melhor gastando menos, há que serem feitos fortes desenvolvimentos na estrutura funcional do Senado. São as pessoas que produzem com eficiência, é com elas que a instituição pode contar, para

beneficiar-se de um aprendizado organizacional contínuo e permanente. Realizar concurso público para a área de gabinete, e reciclar a força de trabalho ora existente, em competências, atitudes e comportamentos, são pré-requisitos indispensáveis para fazer-se face aos desafios que já se apresentam.

Quem sabe um Programa de Demissão Voluntária (PDV) seja alternativa apropriada, para que se inicie a tão necessária renovação na estrutura funcional do Senado. Mas isso será válido somente se os cargos daí resultantes forem colocados para provimento imediato por concurso público, e não simplesmente extintos, para daí justificar-se a criação de mais cargos em comissão de livre provimento, que já existem em excesso.

O Senado deve reconstruir sua força de trabalho para a área de gabinete. Perfis indispensáveis, apresentados neste estudo, dentre outros que sejam apontados por análise mais aprofundada, devem compor os efetivos da área. Vimos que para cada servidor efetivo de gabinete há cinco servidores comissionados de livre provimento, o que contraria a lógica da boa administração pública, que preconiza a profissionalização das carreiras de Estado e a composição dos quadros por concurso público. Essa grande proliferação de cargos comissionados de menor remuneração, e sem relação de assessoramento parlamentar contraria, conforme demonstrado, a Constituição Federal.

Deve-se programar uma política de gestão de pessoas que privilegie o capital intelectual do servidor efetivo, da capacitação permanente e da busca pela produtividade. Pessoas guardam na memória o saber corporativo. Pessoas mais qualificadas e produtivas merecem ser recompensadas diante das demais outras. Ganha a organização sempre que premia o bom servidor, pois este se torna modelo para que outros se mirem em suas posturas profissionais, sendo por sua vez igualmente reconhecidos e premiados.

Acerca da profissionalização do servidor do Senado, a bem da eficiência, deve ser valorizada a *Universidade do Legislativo Brasileiro (UNILEGIS)*, em conformidade com o que estabelece a Constituição Federal e a doutrina da Administração.

Art. 39.

§2º A União, os Estados e o Distrito Federal 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.

.....(Constituição Federal)

No cenário das Universidades Corporativas, Grisci (2003) pondera que fato cada vez mais comum nas áreas de Treinamento e Desenvolvimento (T&D), das organizações públicas e privadas mais modernas, tem sido a preocupação com aprendizado organizacional alinhado com a estratégia da organização. Cada vez mais se observa a preocupação das organizações

com o aprendizado profissional, e com a especialização em seus negócios, pela aplicação de saber científico. Isso se manifesta na criação das Universidades Corporativas.

Segundo Meisner *apud* Grisci (2003), *a Universidade Corporativa é um guarda-chuva estratégico para desenvolver e educar funcionários, clientes, fornecedores e comunidade, a fim de cumprir as estratégias organizacionais.*

Enganam-se aqueles que associam a palavra “Universidade Corporativa” com a idéia de campus e salas de aula. Isso pouco tem a ver com a estrutura física de uma escola que surge dentro de uma corporação. O processo de aprendizado é mais vivo, já que os funcionários aprendem uns com os outros. (CYRINO *apud* GRISCI, 2003)

O desafio identificado na área de gestão de pessoas é considerável, iniciando-se pela própria estrutura remuneratória, que é inflexível. É sabido que a estabilidade do servidor público, e a falta de relação entre remuneração e produtividade contribuem para a acomodação funcional. Nesse campo devem ser feitos os maiores esforços de mudança, pois é a partir de um corpo funcional capacitado e motivado que a organização se habilita para cumprir sua missão, e isso não significa aumento dos salários dos servidores, que já são muito elevados, nem mesmo novo plano de cargos e salários, que de princípio já coloque a maioria dos servidores no nível final da carreira, sem perspectivas de crescimento, que deve ser conquistado segundo critérios de mérito.

O Senado não é apenas a cúpula invertida do Palácio do Congresso; não é o Plenário; não é a infraestrutura; não são as leis, as previsões constitucionais; o Senado não é o colegiado de senadores, que de tempos em tempos se renova. O Senado é o conjunto de tudo isso, mais o servidor que nele trabalha.

É necessário que o servidor efetivo melhore sua imagem profissional diante dos senadores. Isso somente acontecerá quando formos predominantemente capazes de nos apresentarmos com eficiência, dedicação e em cumprimento de regras simples, como o atendimento da jornada diária de oito horas, que a Lei nos obriga. Convém que a administração atue para que seja invertida a tendência de ocupação das atividades corriqueiras dos gabinetes por servidores comissionados de menor remuneração.

O instituto do cargo em comissão de livre provimento deve ser considerado como ressalva, de menor expressão, ao provimento de servidor egresso de concurso público em cargo efetivo. Convém que a prática de fracionamento dos cargos em comissão seja revista, de forma que esse tipo de provimento recupere sua finalidade legal, qual seja a do assessoramento político direto ao parlamentar.

Dessa forma, o Senado realizará conquistas que foram afirmadas há mais de cem anos, por Max Weber, em seu modelo burocrático, que previu a *Meritocracia* e a *Qualificação* como necessárias para a boa administração do Estado.

No desenvolvimento deste trabalho identificou-se corrente de pensamento na Casa, que sugere a total saída do servidor efetivo do gabinete parlamentar. Nesse caso, toda a força de trabalho do gabinete seria constituída por servidores comissionados, inclusive o chefe de gabinete, o que agrediria, ainda mais, a Constituição brasileira. Ainda que isso fosse legalmente viável, este estudo não identificou quaisquer elementos que associem uma melhor eficiência administrativa ao gabinete exclusivamente lotado por servidores comissionados. Sabe-se, antecipadamente, que nenhum desses servidores terá passado pelo crivo do concurso público, e que critérios de escolha pessoal costumam definir as nomeações para cargos em comissão, em detrimento das capacidades.

Nessa situação deixa de fazer sentido a sistematização de práticas administrativas para a área, uma vez que o livre provimento de cargos não considera aspectos científicos da administração. A situação seria assemelhada à que foi encontrada por Bresser Pereira quando de sua tentativa de reforma do Estado, uma vez que aspectos de meritocracia e alinhamento estratégico provavelmente seriam desconsiderados, caso a autoridade nomeante escolhesse livremente toda a equipe.

Em termos de tecnologias e sistemas de informação, pode-se considerar que os avanços da área para o gabinete parlamentar têm sido contínuos e adequados às necessidades. O gabinete é muito bem provido desses recursos. O desafio agora deixa de ser tecnológico, para tornar-se institucional. O Senado deve adaptar-se para que a certificação digital confira fé pública ao senador distanciado de Brasília. O próprio parlamentar necessita modernizar-se, passando a ser capaz, ele próprio, de atuar com desenvoltura e autonomia no uso da tecnologia.

Em termos de estrutura orgânica, pouco provavelmente o gabinete parlamentar se adequaria a um modelo hierárquico típico do Senado, ligado a órgão central de coordenação para os gabinetes. A forma atual, na qual o senador tem total autonomia administrativa apresenta-se como a única viável.

Cabe à administração sistematizar a modernização e o apoio continuados para a área. Parece razoável, pelos motivos expostos neste trabalho, que haja órgão de linha exclusivamente voltado à modernização e apoio da atividade de gabinete. Custos e investimentos daí decorrentes seriam amplamente compensados, em termos de eficiência administrativa e de alinhamento estratégico.

Outros aspectos apurados neste estudo foram o escritório político estadual e o financiamento do mandato, por meio da verba indenizatória, passagens e de outras cotas existentes, que no fazer político adotado pelos parlamentares brasileiros, atendem bem às necessidades. Nesse ponto, ao longo das conversas que subsidiaram este estudo, indagou-se da legitimidade da verba indenizatória. Ponderou-se que esse tipo de financiamento da atividade política regional do parlamentar não faria parte da missão institucional do Senado, sendo inovação recente na história da Instituição, acontecida em 2003.

Seja como for, é importante que alternativas sejam buscadas para o aprimoramento desse financiamento, de forma a incrementar-se a fiscalização e a transparência dos gastos, aliviando a forte pressão contrária exercida pela imprensa e, por conseguinte, pelo controle social. Acerca do escritório político estadual, é certo que nele atuam servidores pagos pelo Senado, e que a estrutura é mantida pela Instituição. Deve haver, portanto, uma efetiva preocupação com o aperfeiçoamento do escritório político estadual, que privilegie uma capacitação do quadro alinhada com os objetivos constitucionais do Congresso.

Apesar das dificuldades metodológicas inerentes a uma investigação *pesquisa-participante*, buscou-se aqui traçar uma linha geral para o gabinete parlamentar, ao redor da qual orbitam os 81 gabinetes de senadores, uns mais afastados, outros mais aproximados das considerações apresentadas.

É importante que a este estudo sucedam-se outros menos genéricos e mais aprofundados em áreas específicas, que abranjam o **Gabinete Parlamentar de Senador** sob os enfoques da Administração Pública, do Direito Administrativo e das Ciências Sociais. Teremos, então, dado os primeiros passos para a consolidação de uma doutrina científica, hoje inexistente, voltada para a atividade.

7. BIBLIOGRAFIA

ARAGÃO, Alexandre Santos. “*O Princípio da Eficiência*”. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nov/dez de 2005. Disponível em www.direitodoestado.com.br.

Acesso em 29/12/2008.

ARAUJO, Luiz César. “*Organização, sistemas e métodos, e as modernas ferramentas de gestão organizacional*”. São Paulo: Atlas, 2001.

AZEVEDO, Clovis Bueno de e LOUREIRO, Maria Rita. “*Carreiras públicas em uma ordem democrática: entre os modelos burocrático e gerencial*”, Revista do Serviço Público (RSP), Ano 54, n.1, p.47-61, Jan/Mar, 2003.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. “*Curso de Direito Administrativo*”, Malheiros Editores LTDA., 2007.

BARBOSA, Livia. “*Meritocracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil?*”, Revista do Serviço Público (RSP), Ano 47, v.120, n.3, p.58-102, Set/Dez, 1996.

BASTOS, Antônio Virgílio Bittencourt e outros. “*Aprendizagem organizacional versus organizações que aprendem: Características e desafios que cercam essas duas abordagens de pesquisa*”. in Encontro de Estudos Organizacionais, 2002, anais, Recife: Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

Disponível em www.anpad.org.br/eneo/2002/dwn/eneo2002-31.pdf.

Acesso em 10/12/2008.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. Regimento Interno: Resolução nº. 93 de 1970. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2007. v. 1

BRASIL. Congresso. Senado Federal. Regulamento Administrativo: Resolução nº. 58 de 1972. Texto consolidado com as alterações introduzidas até o dia 25 de abril de 2007. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2007.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nºs 1/92 a 56/2007 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nºs 1 a 6/94. – Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008.

BRASIL. Lei 8112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em <http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>.

Acesso em 07/06/2009

BRASIL. Lei Complementar Nº. 95 de 26 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. Presidência da República.

Disponível em www.presidencia.gov.br/legislacao/.

Acesso em 07/06/2009

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. “*A reforma gerencial do Estado de 1995*”. Revista da Administração Pública, julho de 2000, p.55-72.

Disponível em www.bresserpereira.org.br/papers/2000/81refgerenc1995-ina.pdf.

Acesso em 26/12/2008.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. “*Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*”, Fundação Getúlio Vargas (FGV), 2006.

CÂMARA DA REFORMA DO ESTADO. “*Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE)*”, Presidência da República, Brasília, 1995.

Disponível em: www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI.HTM

Acesso em 20/02/2009.

CARVALHAL Eugênio e FERREIRA Geraldo. “*Ciclo de vida das organizações*”, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas (FGV), 1999.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. “*Manual de Direito Administrativo*”, Lumen Juris LTDA., 2005.

CHIAVENATO, Idalberto. “*Comportamento Organizacional*”, Campus, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia. “*Direito Administrativo*”, Atlas S.A., 2005.

DRUCKER, Peter; STALK, George; NONAKA, Ikujiro; ARGYRIS, Chris e outros. “*Aprendizado organizacional*”, Editora Campus, 2000.

FGV, Fundação Getúlio Vargas. “*Relatório Preliminar da Revisão da Estrutura Organizacional Administrativa e Sistemática de Classificação e Remuneração de Cargos de Provimento em Comissão e Funções Comissionadas*”, Fundação Getúlio Vargas, 2009.

FIGUEIREDO, Lúcia Vale. “*Corrupção administrativa*”. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n.º. 6, abr/mai/jun, 2006.

Disponível em www.direitodoestado.com.br.

Acesso em 05/07/2009.

FONSECA, Carlos Alberto e BASTOS, Antônio Virgílio. “*Criatividade e comprometimento organizacional: suas relações com a percepção de desempenho no trabalho*”.

Disponível em www.endomarketing.com/diversos/artigo_criatividade.pdf.

Acesso em 30/12/2008.

GIACOMONI, James. “*Orçamento Público*”. São Paulo: Editora Atlas, 2007

GRISCI, Carmem Ligia Iochins. “*Universidades Corporativas: Modismo ou Inovação*”. Revista da Administração (REAd), Ed. 55, Vol. 9, set-out, 2003.

HARADA, Kiyoshi. “*O dízimo dos partidos políticos*”. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n.708, 2005.

Disponível em: [//jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6886](http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6886).

Acesso em 05/07/2009.

HAYNES, Olga Maria. “*Competências fundamentais aos servidores efetivos de gabinetes de senadores*”. Brasília: Senado Federal, UNILEGIS, 2005.

LEMONS, Leany Barreiro. “*O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte*”. Brasília: Senado Federal, Edições UNILEGIS de Ciência Política, 2008.

MARSHALL, Isnard e outros. “*Gestão da qualidade*”. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas (FGV), 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. “*Direito Administrativo Brasileiro*”, Malheiros Editores LTDA., 2007.

MOURA, Victor Hugo Vieira. “*As unidades de informações do Senado Federal: da informação legislativa à informação jurídica*”. Federação Brasileira de Associações de Bibliotecários, Cientistas da Informação e Instituições (FEBAB), Encontro dos profissionais da informação e documentação jurídica, 2006.

Disponível em: www.febab.org.br/integrar/palestras/victor_hugo_2.pdf.

Acesso em: 29/03/2009

PACHECO, Regina Sílvia. “*Mudanças no perfil dos dirigentes públicos no Brasil e desenvolvimento de competências de direção*”, in Concurso de Ensayos Del CLAD, Lisboa, 2002.

Disponível em: [//unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043904.pdf](http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043904.pdf).

Acesso em: 30/06/2009.

PINTO, Conceição Jorge. “*Cargos em comissão. Da contratação motivada pela capacitação técnica ao nepotismo e ao clientelismo*”. Jus Navigandi, Teresina, ano 13, abr.2009.

Disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=12682>.

Acesso em: 05/07/2009.

PINTO, Elida Graziane. “*Por uma administração pública (gerencial ou não) mais accountable no Brasil*”, in Concurso de Ensayos Del CLAD, Caracas, 2001.

Disponível em www.clad.org.ve/fulltext/0041205.pdf.

Acesso em 29/12/2008.

QUINTAL, Andréia Almeida. “*O teletrabalho: o conceito e implicações*”. Universidade de Coimbra, Departamento de engenharia elétrica, Portugal, 2008.

Disponível em: <http://student.dei.uc.pt/~andrea/ficheiros/O%20teletrabalho.doc>

Acesso em: 15/03/2009

RIBEIRO, Guilherme Wagner. “*Princípios Constitucionais do Direito Parlamentar*”, Cadernos da Escola do Legislativo, Belo Horizonte, v.7, n.12, p. 173-191, jan-jun, 2004.

Disponível em www4.usp.br/index.php/busca-uspbr.

Acesso em 25/09/2008.

SANT'ANNA, Francisco. “*Mídia das fontes: o difusor do jornalismo corporativo*”. 2005.

Disponível em: [//bocc.ubi.pt/pag/santanna-francisco-midia-fontes.pdf](http://bocc.ubi.pt/pag/santanna-francisco-midia-fontes.pdf).

Acesso em 06/12/2008.

SANTOS, Juvenal Fernandes. “*Relação superior-subordinado e significado do trabalho – Um estudo psicosocial da atividade de chefes de gabinete de senadores da república*”. Brasília, Universidade de Brasília (UnB), Departamento de Psicologia, 1993.

SENADO FEDERAL, Banco de Normas Administrativas do Senado Federal (NADM).

Disponível em: <https://intra.senado.gov.br/nadm/principal.asp>.

Acesso a Atos da Comissão Diretora, do Presidente e do Primeiro-Secretário, entre janeiro e junho de 2009.

SENADO FEDERAL, Secretaria Especial de Recursos Humanos (SERH), Guia Prático do Senador.

Disponível em: <https://intra1.senado.gov.br/guiaserv/>

Acesso em 02 de janeiro de 2009.

SENADO FEDERAL, Portal da Transparência, Recursos Humanos.

Disponível em: www.senado.gov.br/sf/portaltransparencia/.

Acesso em 26/06/2009.

SENGE, Peter M. “*A quinta disciplina – A arte e prática de uma organização que aprende*”. Rio de Janeiro: Best Seller, 2005.

STAIR, Ralph M. e REYNOLDS, George W. “*Princípios de sistemas de informação*”, CENGAGE Learning, tradução da 6ª edição norte-americana, 2006.

TEIXEIRA, Carlos Alberto e RÓNAI, Cora. “*Trabalhadores, conectai-vos!*”. O GLOBO – Informática, 1999.

Disponível em: <http://catalisando.com/infoetc/teletrabalho.htm>

Acesso em 02 de março de 2009.

TESTA, Antônio Flávio. “*Gestão estratégica de pessoas*”. Brasília: Senado Federal, UNILEGIS, 2008.

TOSTES, Luiz Eduardo da Silva e outros. “*Proposta de planejamento estratégico da Secretaria Especial de Recursos Humanos do Senado Federal*”. Senado Federal, PRODASEN, 2006.

ZANELLI, José Carlos. “*Estudo do desempenho pessoal e organizacional*”. Revista da Administração Contemporânea (RAC), v.1, n.2, Maio/Ago. 1997: 121-143.

Para referir-se a este trabalho:

NEVES JR., Aires Pereira das, “*Eficiência e aprendizagem organizacional – O caso do gabinete de senador*”. Brasília: Senado Federal, Universidade do Legislativo Brasileiro (UNILEGIS), 2009.