



SENADO FEDERAL



Instituto Legislativo Brasileiro - ILB

CLAYTON FERREIRA DE LIRA

**PLANEJAMENTO, GESTÃO E EFICIÊNCIA NO SENADO FEDERAL:
UMA ANÁLISE À LUZ DA EXPERIÊNCIA DA TV SENADO**

Brasília

2014

CLAYTON FERREIRA DE LIRA
PLANEJAMENTO, GESTÃO E EFICIÊNCIA NO SENADO FEDERAL:
UMA ANÁLISE À LUZ DA EXPERIÊNCIA DA TV SENADO

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Administração Legislativa realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro como requisito para obtenção do título de especialista em Administração.

Área de Concentração: Administração Legislativa
Professora Orientadora: Dra. Ana L. C. Romero Novelli

Brasília
2014

CLAYTON FERREIRA DE LIRA
PLANEJAMENTO, GESTÃO E EFICIÊNCIA NO SENADO FEDERAL:
UMA ANÁLISE À LUZ DA EXPERIÊNCIA DA TV SENADO

**Trabalho final apresentado para aprovação
no curso de pós-graduação *lato sensu* em
Administração Legislativa realizado pelo
Instituto Legislativo Brasileiro como
requisito para obtenção do título de
especialista em Administração.**

Brasília de de 2014

Banca Examinadora

Prof. Dra. Ana Lucia Coelho Romero Novelli

Prof. Dr. Luís Fernando Pires Machado

Dedicatória

Dedico este trabalho àqueles que de alguma forma acreditam que podemos ter uma sociedade melhor e mais justa em que o Estado seja utilizado para o bem comum, e não para melhorar a vida de poucos.

AGRADECIMENTOS

Ao Senado Federal por me oferecer a oportunidade de estudar sua estrutura, conhecer sua história e poder contribuir para sua melhoria em prol do País.

À Carol, minha esposa, que sempre me apoiou nos meus projetos, por mais esquisitos que sejam.

À minha mãe, Paula; sempre paciente e solícita.

À minha sogra, Christina, por ter corrigido o texto; pelas sugestões sempre interessantes e por ter cuidado das crianças para eu estudar.

À Helena, por dedicar as noites de quarta-feira às crianças enquanto frequentei às aulas.

À minha orientadora. Atenciosa e paciente, aceitou me acompanhar nesta jornada, mesmo com o pouco tempo disponível.

EPÍGRAFE

Há atos humanos que, considerados isoladamente, são impregnados pela nossa sensibilidade valorativa com as cores mais deslumbrantes, mas que, pelas consequências a que dão origem, acabam fundindo-se na cinzenta infinidade do historicamente indiferente, ou que antes, como geralmente sucede, entrecruzando-se com outros eventos do destino histórico, acabam mudando tanto na dimensão como na natureza do seu sentido, até tornar-se irreconhecíveis

Max Weber

RESUMO

Este trabalho analisa a realidade administrativa do Senado Federal a partir da implantação e do funcionamento da TV Senado, com o propósito de identificar os usos e os impactos dos conceitos da nova gestão pública, evidenciando os aspectos de eficiência e planejamento sobre as decisões administrativas. O estudo investiga o percurso administrativo do Senado Federal e constata uma administração marcada pelas características do patrimonialismo, mesmo quando adota conceitos da Administração Burocrática Weberiana ou ainda quando tenta evoluir e assumir conceitos de Nova Gestão Pública, tais como eficiência, planejamento e transparência. A instalação de uma emissora de televisão, com características peculiares e contrastantes da estrutura cristalizada no Senado, evidencia as dificuldades da instituição perpetrar os novos pressupostos da moderna gestão.

Palavras chave: Administração; Nova Gestão Pública; Eficiência; Planejamento; TV Senado.

ABSTRACT

This study analyses the administrative reality of the Brazilian Senate, starting from the creation of Senate TV, with the objective of identifying the uses and impacts of the concepts of the new public management, evidencing the aspects of efficiency and planning on the administrative decisions. The study investigates the administrative course of the Brazilian Senate and notes an administration characterized by patrimonialism, even when the institution adopts concepts of the Bureaucratic Weberian Administration or still when it tries to develop and take over concepts of New Public Management, such as efficiency, planning and transparency. The installation of a TV station, with peculiar and contrasting characteristics of the crystallized structure in the Senate, shows the difficulties of the institution to commit the new assumptions of the modern management.

Keywords: Public Administration; New Public Manager; Efficiency; Planning; TV Senado.

SUMÁRIO

1	Introdução.....	9
1.1	Objetivos.....	12
1.1.1	Objetivo Geral.....	12
1.1.2	Objetivos Específicos.....	12
2	Elementos da Nova Gestão Pública.....	13
2.1	Da Eficiência.....	14
2.2	Do Planejamento.....	17
2.3	Do Orçamento.....	19
3	A Evolução da Estrutura Administrativa do Senado Federal.....	22
4	O Funcionamento de Uma Emissora de Televisão.....	31
5	A TV Senado e a Estrutura Administrativa do Senado Federal.....	36
5.1	O período de 1995 a 2002.....	36
5.2	O período de 2007 a 2014.....	40
6	Conclusão.....	48
	Bibliografia.....	50

1 Introdução

O Senado Federal é um dos pilares da estrutura democrática brasileira. Seu papel é fundamental não só pelas leis ali votadas, mas também pelo caráter de controle e fiscalização do governo federal sob sua responsabilidade. Em que pese essas atribuições se estabelecerem na esfera política a partir da atuação parlamentar, a burocracia molda e faz funcionar a estrutura interna da instituição com um perfil administrativo específico. Essa estrutura administrativa dá suporte ao trabalho parlamentar, nos casos da: Secretaria Geral da Mesa e os seus órgãos auxiliares; da Advocacia, Consultoria e Comunicação Social; e sustenta a máquina burocrática como um todo a partir da Diretoria Geral, como nos casos das Secretarias de Recursos Humanos, Infraestrutura e Patrimônio etc.

Assim, pode-se dizer que a burocracia e o tipo de gestão interna do Senado transparecem na sua estrutura organizacional, aí compreendidas tanto o organograma funcional, hierarquias, funções, bem como no seu planejamento e gestão. O desenho de tal estrutura, considerando a burocracia clássica e os elementos da nova gestão pública, tais como: eficiência, planejamento, orçamento e *accountability*, fornecerão pistas de como o Senado mantém coerência interna com as funções constitucionais que lhe são atribuídas, principalmente a função de fiscalização e controle.

Na esfera da fiscalização e do controle, a responsabilidade do Senado é avaliar a eficácia, a eficiência e a economicidade dos projetos e programas de governo. Além disto, deve apreciar a compatibilidade da execução orçamentária com os planos e programas e, destes, com os objetivos aprovados em lei (SENADO, 2014). Desta forma, essas atribuições vinculam a atuação parlamentar a um arcabouço administrativo, pois exigem elementos das boas práticas de gestão. Essas prerrogativas dão ao Senado, principalmente à Comissão de Fiscalização e Controle, a responsabilidade de acompanhar os projetos da alçada do Executivo¹. Essas prerrogativas supõem que a instituição possua os apetrechos básicos para fazer cumprir suas responsabilidades institucionais, mas também orientar o conjunto de medidas administrativas internas na mesma direção desses fundamentos.

Embora fiscalizado pelo controle externo do Tribunal de Contas da União, o Senado Federal é uma instituição administrativamente autônoma (SILVA, 2006). Possui orçamento

¹ Art. 90 do Regimento Interno indica inúmeras competências de fiscalização e controle sob responsabilidade das comissões, especificamente da Comissão de Fiscalização e Controle do Senado Federal.

próprio; autonomia administrativa; e em que pese os Senadores contarem com mandato de oito anos, seu corpo funcional é composto por funcionários de carreira, de bom nível e preparo técnico. A estrutura de recursos humanos conta com técnicos, analistas e consultores que são responsáveis pelo suporte ao trabalho legislativo e à administração do órgão.

No que diz respeito ao trabalho legislativo, sua função precípua, o regimento interno é o parâmetro para elucidar a rotina do trabalho e as funções, estabelecidas pela Constituição. Além disso, a questão Senado interessa à Academia e está na mira da imprensa continuamente. São inúmeros os trabalhos que analisam a produção nos aspectos legislativos, de controle e de fiscalização. No caso da produção legislativa, há escolas que se dedicam ao tema e exploram a várias vertentes do trabalho e da produção².

No entanto, o mesmo não se pode afirmar sobre a estrutura e o funcionamento administrativo da instituição. Diferentemente do executivo, a administração no legislativo carece de estudos para evidenciá-la e para melhor compreender o seu funcionamento. As notícias veiculadas pela imprensa relatam, basicamente, o aumento do quadro funcional, dos altos salários, do pagamento indevido de horas extras, mas que não expõem minimamente, como é o funcionamento interno da Casa. Um estudo dessa natureza deve evidenciar se a instituição possui uma organização coerente com as atribuições constitucionais, investigar se há um planejamento administrativo, se a gestão é eficiente, ou se o orçamento é formulado de acordo com projetos.

Pautar essa discussão por meio de um trabalho acadêmico, evidenciando o formato administrativo de uma das estruturas internas da instituição, no caso a TV Senado, pode ajudar a compreender como essa instituição centenária lida com as questões que estão na ordem do dia da Administração Pública, ou seja, gestão, eficiência, planejamento, orçamento.

Na década de 90, uns dos temas cruciais da agenda global da administração pública é a busca por eficiência. No País, o tema adquire tal dimensão, que o aspecto foi alçado a um dos princípios constitucionais da Administração Pública, ao lado da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, a partir da edição da Emenda Constitucional nº 19 de 04.06.1998³. A inscrição na Carta Magna da expressão “de eficiência” supõe que não só a clareza da definição dos objetivos e a sua operacionalização em resultados permitem que toda a

² O Centro de Estudos Legislativos da UFMG (<http://www.centroestudoslegislativos.com.br/>), por exemplo, desenvolve diversas linhas de pesquisas voltadas para o estudo da produção legislativa e da atuação parlamentar.

³ 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:

organização se oriente na sua direção, mas também que a flexibilidade no tocante aos recursos e aos processos permita uma adequação mais racional aos fins visados (GOMES, 2009). Essa orientação pela eficiência abrange não só o bom uso dos recursos por meio de planejamento, gestão, projetos, mas também a prestação de contas e responsabilização, apontando para a definição de *accountability* da administração.

Assim, este trabalho visa discutir a estrutura administrativa do Senado Federal sob os conceitos da gestão, planejamento e eficiência, adotando como estudo empírico a criação, instalação e consolidação da TV Senado no âmbito da estrutura da Casa Legislativa. A escolha da TV se justifica pela especificidade de funcionamento de uma emissora de televisão, que demanda um aparato tecnológico que se renova constante, e por vezes, anualmente. Além disso, a operação, a produção e a manutenção de uma TV exigem mão de obra específica e qualificada, (VALIM, 2014), demandando, ainda, contínuo planejamento e uma gestão que lhe dê suporte.

A TV Senado permanece no ar 24 horas por dia durante o ano todo, e mesmo quando não há atividade legislativa, seu principal conteúdo, a emissora funciona transmitindo programação de produção própria ou adquirida de terceiros. O Senado, por seu turno, é uma instituição centenária, cujo funcionamento se orienta pela dinâmica legislativa. São dois recessos por ano; períodos eleitorais quadrienais; mudanças de direção bianuais; além da própria dinâmica cotidiana, cujo funcionamento depende de fatores políticos imprevisíveis. Obviamente, toda a estrutura administrativa do Senado é influenciada pelo funcionamento legislativo. No entanto, a escolha pela TV Senado se apoia no fato da emissora agregar contingências sanadas com planejamento e gestão de risco.

Para realizar o estudo, serão analisados dois períodos distintos: de 1996 a 2002 e entre 2007 e 2014. O primeiro intervalo de tempo pode ser considerado o marco de abertura da emissora bem como de sua consolidação inicial. Assim, a expectativa é coletar e analisar os preceitos normativos e administrativos utilizados para sua fundação, estruturação tecnológica e de recursos humanos, e verificar se houve algum planejamento inicial para dar suporte a sua instalação.

Já no segundo período, o presente trabalho enseja uma análise atual da estrutura da emissora, verificando se houve, ao longo dos anos, algum tipo de gestão e planejamento administrativo do Senado que acompanhasse o crescimento e a consolidação da emissora legislativa. Aqui a pretensão é verificar como o Senado, enquanto instituição administrativa,

lidou ao longo dos anos com uma estrutura muito específica e diversa: a evolução e a consolidação da TV Senado como emissora legislativa no cenário nacional.

A partir da análise desses dois períodos, o trabalho pretende posicionar o Senado Federal no contexto das experiências em voga no campo da Administração Pública, verificando se houve algum movimento interno de atualização dos conceitos de gestão, e como a postura burocrática do Senado se apoderou desses conceitos, inserindo-os na dinâmica administrativa.

1.1 Objetivos

1.1.1 Objetivo Geral

Analisar a realidade administrativa do Senado Federal a partir da gestão da TV Senado, com o propósito de identificar os usos e os impactos dos conceitos da nova gestão pública, evidenciando os aspectos de eficiência e planejamento sobre as decisões administrativas.

1.1.2 Objetivos Específicos

Visando atingir o objetivo principal, alguns objetivos específicos são requeridos, entre eles:

- Avaliar a estrutura organizacional do Senado Federal e identificar princípios da administração que nortearam e norteiam a gestão da casa legislativa;
- Identificar o funcionamento de uma televisão evidenciando os aspectos de gestão administrativa e tecnológica;
- Analisar o Regulamento Interno do Senado Federal e verificar possíveis evidências do uso de conceitos da moderna gestão pública sobre os desempenhos da Instituição.

2 Elementos da Nova Gestão Pública

Os últimos 20 anos assistiram uma mudança significativa no enfoque dado à Administração Pública. A partir das críticas ao modelo burocrático – ocupado essencialmente com os procedimentos, apego às normas e reforço sobre as atividades meios em oposição aos resultados, surge, em sua oposição, um novo paradigma gerencial com conceitos diversos. Esse novo modelo, chamada de Nova Gestão Pública, surge na década de 80 nos países anglo-saxões, particularmente na Inglaterra e nos EUA, mas seus ventos de mudanças se disseminam por outros países. No Brasil, esses novos elementos chegam a partir dos anos 90. No início, essa escola propugnava o Estado mínimo, transferindo a prestação de serviço para a iniciativa privada sob o argumento de que a alocação de recursos e os resultados seriam mais eficientes. No entanto, movimentos posteriores passaram a defender a reconstrução e a presença do poder público, mas de forma reduzida e adequada às situações.

Apesar das divergências das duas vertentes sobre as bases filosóficas, os meios e os caminhos, e a presença do Estado na solução das questões públicas, ambas reafirmam sua atenção sobre conceitos fundamentais como planejamento; importância na clareza na definição de objetivos; flexibilização dos meios; convergência organizacional entre direção e corpo de funcionários; foco no resultado; controle e prestação de contas. Enfim, princípios que sintetizados apontam para eficácia e para *accountability*. Esses conceitos apontam o grau de competência com a qual as instituições manejam os atributos que lhes são determinados por força de atos e normas, e que desenham seu papel na esfera pública.

Mesmo com o percurso desses 20 anos, a busca e o comprometimento pela eficiência, continuam na ordem do dia. O bom uso dos recursos, em consonância com o equilíbrio fiscal e comprometido com a missão das instituições, fincado em um planejamento pré-estabelecido e pactuado com os resultados e indicadores de qualidade, ainda permanecem frustrados. Para romper com essa situação, a administração pública brasileira deve eliminar os ranços da velha administração, cujas bases foram incorporadas do patriarcalismo, do engessamento do modelo burocrático, e mais recentemente, do corporativismo profissional.

Avançar neste sentido significa trazer para o debate, e para a prática administrativa, importantes questões que devem afinar os novos conceitos e atitudes das instituições, com destaque para o foco no cidadão; na meritocracia, na flexibilidade e na gestão por resultados (GOMES, 2009). Esses novos direcionamentos devem nortear não só as organizações que

estão envolvidas com políticas públicas de forma geral, sejam na área de educação, saúde, infraestrutura, mas devem ser as bases para a formulação de planejamento, de estruturação e funcionamento interno de qualquer instituição que seja mantida com recursos públicos, e em qualquer esfera do poder público.

Para Gomes

...a presença de tais objetivos remete, necessariamente, a uma ênfase nas chamadas políticas públicas de gestão, aquele conjunto de funções administrativas destinadas a zelar pelo uso racional dos recursos, como informação, mão de obra e matérias prima, por meio de políticas de planejamento e orçamento, logística e compras, gestão de pessoas, contabilidade de custos, sistema de informação e estruturas organizacionais. Ou seja, uma vez que a chamada reconstrução do Estado propugna aumento de capacidade do Estado de forma a torna-lo mais eficiente, a função gestão passa a ser sobremaneira enfatizada.

Ao adotar as linhas dos novos conceitos da administração pública, o corpo das instituições assume uma atitude de comprometimento com os melhores resultados. Não se exime da necessária lisura, decorrências dos atos normativos e das leis que regem sua atuação, mas não se engessa nas correntes da burocracia, se prendendo e fortalecendo os meios em detrimento dos fins e resultados que deve alcançar para dar respostas à sociedade. A gestão, assim, passa a ser dinâmica e viva, pois responde com planejamento e comprometimento à missão que lhe cabe.

2.1 Da Eficiência

O estado brasileiro, ante as mudanças na realidade interna e externa e sob influência dos novos conceitos da administração gerencial, promoveu mudanças no arcabouço legal para introduzir conceitos que rompem com o modelo de administração burocrática. O conjunto dessas mudanças encontra-se incorporado na Emenda Constitucional de nº19 de 1998. Destaque para o princípio da eficiência, que foi incluído no ordenamento jurídico junto aos demais princípios, a saber, da legalidade, da finalidade, da motivação, da razoabilidade, da proporcionalidade, da ampla defesa, do contraditório, da segurança jurídica e do interesse público. Este conceito tem por eixo o interesse econômico, na medida em que busca atingir os melhores resultados com o menor custo possível, partindo-se da aplicação dos meios e expedientes de já possui. (PEREIRA, 2012)

O princípio da eficiência apresenta dois aspectos, um ligado à atuação do agente, de quem se espera o melhor desempenho possível de suas atuações e atribuições, para alcançar os melhores resultados; bem como à forma de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública (DI PIETRO, 2011). Na acepção de Meireles (2007, p.10), a eficiência é o mais moderno princípio da função administrativa, pois não basta apenas o desempenho baseado na legalidade, pois a atuação das instituições carece de resultados positivos, focados no atendimento da comunidade e seus membros.

Podemos dizer que o conceito de eficiência pode ser associado ao melhor resultado alcançado em vista dos recursos, materiais ou não, utilizados para se atingir determinado fim. Para tanto, deve-se empregar os recursos com base na racionalidade, critério que deve estar presente na base das organizações administrativas e integrar o paradigma dominante da teoria organizacional. A eficiência também pode ser vista como o cumprimento das normas e a redução de custos para se alcançar determinado objetivo, remetendo ao conceito de competência e redução de custos (MOTTA, 1990 apud GOMES 2009, p. 23)

Analogamente, para CAIDEN & CAIDEN 2010 apud GOMES, 2009 p.19, eficiência ...é a relação entre os insumos e os resultados, sendo exemplos a utilização do mínimo de insumos para produzir um determinado resultado ou obtenção de máximos resultados para um determinado nível de insumos. A eficiência pode ser medida por meio dos resultados, da produtividade e dos custos.

Os aspectos que dizem respeito aos processos de organização interna das instituições não podem fugir à responsabilidade de terem a eficiência como referência. Desde organizar a estrutura de recursos humanos, passando por processos de estruturação espacial e tecnológica até a organização da burocracia processual, a eficiência deve ser a mola mestra do suporte e do ponto de inferência organizacional.

Ao termo eficiência, obrigatoriamente outros dois conceitos estão vinculados: eficácia e efetividade. A eficácia visa avaliar se os resultados previstos foram obtidos com relação à qualidade e à quantidade. Já a efetividade, por sua vez, diz respeito à consequência da decisão política. Sua utilidade é verificar se o objetivo alcançado corresponde de forma satisfatória às demandas, aos apoios e às necessidades da comunidade. Em outras palavras, avaliar eficiência é saber como o fato aconteceu; a eficácia, o que aconteceu; a efetividade, que diferença faz (GOMES, 2009).

Eficiência, nesse caso, remete a fórmula básica, $\text{eficiência} \approx \text{objetivo}/\text{recursos}$. Aqui, podemos entender **objetivo** como sendo a montagem de uma emissora de televisão legislativa no Senado Federal; e **recursos** como a soma de elementos materiais objetivos, tais como

energia elétrica, telefone, tecnologia, mão de obra etc.; e subjetivos tais como tempo; informação; recursos de gestão e, destacadamente na Administração Pública, recursos políticos (GOMES, 2009) utilizados na sua montagem. Eficácia refere-se ao sucesso da montagem da TV, planejamento e os resultados alcançados na montagem, tais como prazo, custos e qualidade na montagem. A efetividade pode ser entendida como o impacto da emissora na vida da comunidade e do cidadão, se de fato ela atingiu aos objetivos previstos a partir de sua instalação.

Vale destacar que elemento fundamental da eficiência diz respeito aos recursos de gestão. Trata-se dos “recursos humanos e tecnologias envolvidos diretamente nas funções destinadas a planejar, organizar, dirigir e controlar os processos e atividades” (GOMES, 2009), dedicados a alcançar determinado objetivo. Estes aspectos envolvem características subjetivas e de difícil avaliação, tais como liderança, motivação, comprometimento. Aspectos ligados, também, ao grau de formação e conhecimento dos conceitos de gestão e eficiência.

No Senado, uma instituição eminentemente política, a eficiência, como descrita, é influenciada diretamente pela direção política. Eventos de interesse político, dos mais diversos, ou até mesmo decisões meramente administrativas, podem ser resolvidas celeremente pelo desejo e a pressão dessa direção. No entanto, há de se considerar que este aspecto não exime de responsabilidade o cumprimento das normas da lei e dos aspectos envolvidos nos recursos de gestão. Como afirmado anteriormente, fiscalizar e controlar o uso dos recursos são funções precípuas do Senado, conferindo à instituição um papel fundamental na garantia da eficiência no uso dos recursos por parte de outro poder, implicando, desta forma, um maior grau de coerência interna.

Para dar lógica ao conceito de eficiência, ele deve se assentar na racionalidade de processos e uso dos recursos como forma de alcançar os objetivos. Conforme assevera MOTTA (1990, 223):

“o uso racional dos recursos se ordena pelos seguintes passos: definição de objetivos; identificação de alternativas mais viáveis para o alcance desses objetivos; análise de cada alternativa segundo modelos de causa e efeito e de custo benefício; escolha da alternativa que produza melhores consequências em termos de eficiência e eficácia; avaliação dos resultados alcançados.”.

2.2 Do Planejamento

Podemos considerar que o alcance da eficiência, por meio da racionalidade, decorre de um processo de planejamento, entendido e tratado como instrumento de racionalização do processo decisório (CARNEIRO, 2004). A eficácia e a eficiência são diretamente influenciáveis pelo forte papel do planejamento, delineando e condicionando o desempenho da administração pública.

A figura do planejamento nas esferas de governo pode ser encarada como uma exigência constitucional. Na Carta Magna ele está posto de várias formas por meio de dispositivos, que lhe dão caráter imperativo. No capítulo sobre orçamento é possível destacar elementos que indicam as exigências de planejamento em todas as esferas de poder. A partir da formulação de planos, de forma ordenada e sequencial, aflora o desejo de alcançar objetivos previamente estabelecidos. Para a MATIAS-PEREIRA (2012, p. 129), “a função de planejamento torna-se essencial, como proposta técnica consistente para a execução de políticas, contribuindo para uma organização dos serviços públicos em termos quantitativos e qualitativos”.

O planejamento é fundamental para a administração – seja ela privada ou pública, em razão dos benefícios que este instrumento apresenta para as instituições. Por meio da ação do planejar é possível obter melhoras no aumento da eficiência, eficácia e efetividade, pois ele ajuda a organizar as ações e ajuda a evitar as desorganizações nas operações. Imprime racionalidade nas decisões, contribuindo para a diminuição de fracassos na consecução dos objetivos.

Como afirma MATIAS-PEREIRA (2012, p. 123):

O planejamento possibilita a coordenação de diferentes pessoas, projetos e ações em curso; a aplicação racional (otimizada) dos recursos disponíveis ou escasso; e o aumento da responsividade ao lidar com mudanças, na medida em que faz parte do processo de planejar e especular sobre fatores do ambiente que afetam a organização.

O planejamento incorpora o processo de construção de um roteiro de projetos e ou ações que se associam ao objetivo de realizar/concretizar qualquer empresa ou qualquer negócio multifacetado. Sua prática se opõe ao improviso, possibilita a visão de alternativas que possam surgir ou as diversas possibilidades de ações da concretização das ações políticas. Além disso, possibilita a concatenação de ideias e programas de ações, compatibilizando conjuntos delas para se chegar ao fim determinado.

Sobre o planejamento se sustenta o processo decisório, uma vez que suas etapas providenciam os elementos para a tomada de decisão. Para MATIAS-PEREIRA (2012, p.124), as fases do planejamento são: o diagnóstico, que apresenta o conhecimento da realidade; a política, que define os objetivos; a estratégia, cujo papel é indicar os possíveis caminhos para atingir os objetivos; os planos, que possibilitam a concretização dos objetivos e estratégias; a execução, que é o esforço de energia orientada visando a realização das ações programadas, e por último o controle, que diz respeito ao acompanhamento das ações, à medição e apreciação dos resultados alcançados e a comparação com os objetivos propostos.

Sobre planejamento e processo decisório CARNEIRO (2004, p.50) afirma que há uma associação estreita entre eles. O agente, a partir do arcabouço oferecido pelo planejamento, pode escolher o plano de ação mais apropriado para promover os interesses e os fins desejados. É um “instrumento de escolha a forma como organizar e desenvolver as tarefas e os eventos que estruturam e conferem materialidade a uma dada intervenção ou atividade.”

No dizer de Ricardo Carneiro (2004 p.50):

Não faz sentido falar em planejamento quando não existem alternativas de ação a serem consideradas no processo decisório, sejam por restrições ou imposições advindas do ambiente onde o agente opera ou por preferências inequívocas que este tem acerca do que fazer...O planejamento permite a concatenação mais precisa e sistematizada das ações, compatibilizando-as entre si, o que contribui para o processo de coordenação da execução das decisões referentes àquilo a que se pretende fazer no âmbito de uma dada atividade. Isto se aplica, em especial, as situações onde as ações a serem empreendidas se desdobram no tempo e/ou quando envolvem a participação de variados agentes.

As definições de planejamento, de maneira geral, estão empregnadas dos conceitos de lógica, racionalidade, expectativas sobre ocorrências futuras, medidas de riscos e incertezas, sistematização de informação, sequências de procedimentos. Na iniciativa privada, esses elementos são utilizados para o aumento nos resultados da empresa, visando, em última instância, o lucro. Já na esfera pública os objetivos, as exigências normativas e as ações associados à gestão pública trazem consigo fatores particulares que a distingue da gestão privada. Na esfera pública, os interesses coletivos devem encabeçar e manter-se incorporados em cada uma das etapas do planejamento. Como afirma CARNEIRO (2012, p. 50), “a esfera pública representa o espaço por excelência da promoção dos valores coletivos, e esta dimensão coletiva interpenetra, ou deveria interpenetrar, a formulação e a implementação da agenda política dos diversos níveis de governo”.

Ainda em relação ao planejamento como ferramenta de gestão, pode-se afirmar que sua adoção pela administração independe do tamanho da instituição, do objetivo a se alcançar,

das metas a atingir. Na condição de função gerencial ele pode ser utilizado para uma atividade orientada na obtenção de um resultado pontual, no qual se tenha escassez e controle de recursos, induzindo a um maior controle racional dos processos. Como processo, pode fundamentar decisões a priori em um contexto em que planejar seja considerado uma atividade integrativa de tomada de decisão que busca transformar uma realidade, e que seja referência para as demais atividades da organização governamental (PEREIRA, 2012).

Além de ser em si um elemento de coordenação, o planejamento funciona como ferramenta fundamental para a formulação e controle do orçamento. Elemento fundamental na administração privada e no ambiente público. Na esfera pública, reforça-se a perspectiva de origem dos recursos: oriundos dos tributos pagos pela população. Partindo-se do planejamento, a tendência é que o orçamento seja utilizado de maneira eficiente, porque prevê gastos e vislumbra resultados a serem alcançados.

2.3 Do Orçamento

O Orçamento pode ser considerado o plano financeiro de uma instituição. É o documento que indica as origens de receitas e onde serão utilizadas em um período pré-estabelecido. Possui ainda finalidade contábil; de planejamento e administração; função econômica e função de controle (MORGADO, 2011). Seu propósito principal, visto de maneira simplificada, seria sair de uma situação “a” para uma “b”, em um determinado período tempo, e obter resultados por meio de programas, ações e atividades. A técnica orçamentária agrega certos fazeres específicos que possibilitam transformar um problema em um “conjunto agregado de dispêndios com o objetivo de combatê-lo.” Grosso modo, na composição do orçamento são considerados dois grupos principais de gastos: custeio e investimento. Investimento representa os valores gastos com a aquisição de bens como máquinas, equipamentos, veículos, móveis, ferramentas, informática etc. Já custeio refere-se à manutenção dos serviços, pagamento de salários e todas as despesas relativas ao funcionamento da máquina administrativa. Para calcular o custo da montagem de uma emissora de televisão, por exemplo, seria necessário pensar em investimentos para sua instalação física tais como aquisição de imóvel; compra de equipamentos, instalações etc. Já para manter, custear, o funcionamento das instalações, seria necessário elencar e determinar o custo com funcionários; energia elétrica, aluguel, suprimentos; manutenção de equipamentos

etc. Na Administração Pública esses dois elementos favorecem acompanhar a progressão dos custos de um serviço, de um programa na área de saúde ou até a instalação de uma emissora de TV pública.

No que concerne à formulação de orçamento, o administrador deve ter em mente critérios claros e eficientes para a alocação de recursos e para a busca da eficiência operacional. Para não ser um apanhado de números exposto numa tabela, é fundamental praticar a classificação orçamentária com a respectiva separação de itens e classes semelhantes. Da mesma forma, a vinculação do orçamento a um planejamento dará consistência programática aos valores relacionados, possibilitando maior controle dos gastos e da evolução das ações, dos objetivos pretendidos e dos aspectos considerados na avaliação da eficiência.

Quando o orçamento não precede de um planejamento de curto e longo prazos, pode incorrer em alguns vícios de disciplina, tanto na indicação da finalidade dos recursos como da efetiva execução orçamentária. Dentre eles, destacamos orçamentos irrealistas; orçamentos que representam o passado; execução descontrolada; métodos contraditórios de contabilização.

Vários aspectos caracterizam o Orçamento Público, dentre eles destacam-se: o político, o jurídico, o contábil, o econômico, o financeiro e o administrativo. Como o orçamento possui limites financeiros, estabelecidos pela legislação e pelo limite de arrecadação, cabe ao administrador, por meio de ferramentas gerenciais, técnicas administrativas e decisões políticas, elencar os grupos de gastos que serão priorizados na peça orçamentária. Por meio do orçamento, a Administração espelha seu planejamento e concretiza suas atividades, buscando alcançar seus objetivos e atingir sua missão institucional.

O Orçamento Público é uma das principais ferramentas de transparência e controle dos gastos públicos. Ele contribui para acompanhamento das prioridades políticas dos governos, desde sua formulação como programa ou ação, sua aprovação pelo congresso, o quantitativo autorizado para pagamento, eventuais contingenciamentos, valores pagos, o resultado e a eficiência das ações desenvolvidas. Na Internet, nos sítios da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, qualquer cidadão pode acompanhar e fiscalizar a correta aplicação dos recursos públicos.

O Senado Federal dispõe de orçamento próprio formulado com base na Lei Orçamentária. Anualmente, há uma programação da área financeira, cuja responsabilidade é

aglomerar as demandas de cada setor e as encaminhar para inserção no Orçamento anual. O orçamento cumpre o papel de manter o funcionamento da instituição com o custeio de pessoal, custeio de estrutura e investimentos.

Para o desenvolvimento desse trabalho, parece relevante investigar como a administração do Senado lida com os conceitos recentes da Administração pública, quais sejam: eficiência, planejamento e orçamento. A incumbência da instituição com o controle das ações, das obras e dos programas do poder executivo, sugere que estes conceitos orientam e caracterizam a formulação das suas práticas administrativas. Para entender como o Senado funciona administrativamente e os fatores determinantes do formato que define seu aspecto atual, é fundamental rastrear as bases históricas da instituição, sua origem, seu passado e as transformações ocorridas ao longo do tempo. Neste processo, é importante verificar quais os elementos das novas práticas de gestão foram absorvidos, e quais fatores perpassaram o tempo e permanecem nos hábitos da instituição. Passemos a este estudo.

3 A Evolução da Estrutura Administrativa do Senado Federal

O Senado é uma instituição centenária, sua história remonta a 1826. A composição original, formada pela indicação das províncias e do Imperador, contava com integrantes da nobreza, eram barões, viscondes ou marqueses, além dos representantes da igreja, e a elite formada por juizes, advogados, médicos e proprietários. Além de contribuir para integridade da nova nação que surgia no pós-independência, a instituição exercia o papel conciliador entre o Imperador e a Câmara dos Deputados, representante dos diretos e interesses da população. Por sua característica formativa, o Senado possuía um perfil administrativo fechado, as funções eram desempenhadas por um pequeno número de funcionários, que durante o Império e a Velha República se responsabilizavam basicamente pelo registro das atas das sessões (BAAKLINI, 1993).

No entanto, dois eventos importantes estimularam a criação de uma estrutura para atender o legislativo. Primeiro, a introdução de um Congresso fortalecido após a promulgação da Constituição de 1946. Segundo, as reformas gerais estabelecidas para o funcionalismo público durante o governo do Presidente Getúlio Vargas. No que diz respeito ao primeiro aspecto, ressalta-se que houve um aumento considerável nas atribuições do Congresso, que passou a se responsabilizar pela esfera legislativa e orçamentária. No concernente ao segundo, destaca-se que após 1938, com criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), o governo Vargas conduziu uma estruturação do serviço público que produziu uma burocracia de carreira, com o objetivo de estimular o desenvolvimento econômico do País, influenciando o Senado a fazer o mesmo.

Esses dois aspectos incentivaram, no Senado, a criação das duas principais estruturas da casa: a Diretoria Geral e a Secretaria Geral da Mesa. A Secretaria era responsável pelo apoio à Mesa Diretora e a todas as atividades legislativas, tais como registro das atas das sessões, organização da agenda diária do Presidente e dos membros da Mesa. Já a Diretoria Geral ficou responsável pelas questões administrativas, tais como as relativas à pessoal e finanças; orçamento; contabilidade; manutenção e segurança (BAAKLINI, 1993). Tal como no executivo, essa estruturação visava dar mais racionalidade às atividades dos serviços e criar uma burocracia profissional e “do ponto de vista da economia e eficiência, determinar as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de um com

outros e com público” (BRASIL, DECRETO LEI 579, 1938). A tentativa da reforma era profissionalizar as atividades públicas dando-lhe uma feição próxima ao apreço pela burocracia clássica de Weber, nos termos de meritocracia, racionalidade, padronização e hierarquização.

Não obstante essa orientação original, a maioria dos funcionários administrativos ou encarregados de manutenção era indicada para os cargos por via política e relação de amizade. O conceito organizacional sugerido pelo diploma legal foi barrado no muro do clientelismo e do patriarcalismo ainda dominante na esfera pública, pouco consciente de sua importância para a coletividade. Como consequência, as atividades dos setores constituídos não possuíam uma orientação para as boas práticas administrativas, pois não era considerada a noção da importância dos processos burocráticos para a instituição e para a sociedade.

Logo após a mudança da Sede do Senado para Brasília, a assessoria prestada pelos servidores do legislativo limitava-se ao apoio individual e institucional por meio do gabinete do secretário-geral, além de um pequeno grupo de funcionários de formação jurídica e profissional. As atividades legislativas dos parlamentares “dependiam de esforços individuais, e da ajuda dos amigos e colegas, bem como da orientação e das instruções de seu partido político” (BAAKLINI, 1993).

Como se constata, a transição de um perfil patriarcal, marcado pelas relações de amizade e forte cunho político nas decisões da Instituição, para a profissionalização, não se altera significativamente após a Constituição democrática de 1946. Não ocorre nem pelo aumento das atribuições institucionais nem pela influência da reforma do Estado, buscada pelo poder executivo. Aliás, o período posterior à mudança para nova capital inaugura uma nova prática administrativa voltada para a criação de estímulos e “incentivos” materiais para encorajar a mudança do corpo funcional da instituição do Rio de Janeiro para Brasília. As benesses incluíam um conjunto de serviços e benefícios que tornassem a mudança atrativa, pela quantidade de itens, e vantajoso pelos ganhos financeiros.

A cada serviço criado correspondia ao estabelecimento de uma unidade de funcionários para administrá-lo e supervisionar os empregados, normalmente artífices, que o ofereciam. Ao longo dos anos, tal prática resultou em impacto considerável na estrutura da Casa Legislativa. Conforme afirma Baakklini (1993, p.117):

No período de uma década, o número de servidores contratados diretamente pelo Congresso subiu das centenas para os milhares. Ironicamente, os novos servidores nada tinham a ver com as atividades

legislativas e políticas do Congresso. Na verdade, muitos deles eram burocratas de nível inferior que trabalhavam em áreas técnicas e de manutenção e administração interna.

No ano de 1967, o poder executivo, liderado pelos militares, por meio do decreto-Lei 200/1967⁴, tenta estabelecer um novo modelo para a Administração Pública. O propósito do decreto era suplantar a rigidez da burocracia e conceder mais autonomia aos gestores, e ao mesmo tempo descentralizar a administração, por meio das transferências de atividades e produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mistas. Os princípios norteadores eram a racionalidade; o planejamento e o orçamento; a descentralização e o controle dos resultados com o objetivo de dar as bases de uma burocracia capacitada (PEREIRA, 1996). Forçado pela iniciativa do executivo, que permitia ao Congresso funcionar desde que concordasse com ideologia racional e anti-política, e com objetivo de atender suas necessidades institucionais, o Senado Federal estabeleceu uma nova organização que fosse capaz de processar as informações recebidas do Executivo (BAAKLINI, 1993).

A reforma administrativa estabelecida em 1972, por meio da Resolução nº58 de 1972, inspirada no Decreto, fortalece as áreas especializadas no tratamento da informação visando contribuir com o trabalho legislativo. Outra conquista implementada pela Resolução trata do surgimento do Centro de Processamento de Dados, PRODASEN. Criado com o objetivo de prover o legislativo de “informações atualizadas, oportunas e importantes, que iriam permitir a seus membros o exercício de suas funções. O órgão nasce com estrutura autônoma do restante do Senado, possibilitando a criação autonomia de gestão e administração de recursos.” (BAAKLINI, 1993). Por último, ressalta-se que houve o acréscimo de unidades, tais como Relações Públicas e de Divulgação, destinadas a tentar melhorar a imagem da instituição.

Em que pese a resolução ter criado uma burocracia estruturada e uma melhor divisão do trabalho, o Documento cria diversas unidades com sobreposição e repetições de tarefas, favorecendo o aumento de cargos de chefia⁵. Além disso, toda a estrutura se instropecta: As descrições dos serviços são auto referidas e vinculadas aos trabalhos internos. De forma geral,

⁴ Presidência, Decreto-Lei 200/1967 (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm), os princípios fundamentais que regiam as atividades da Administração Federal eram os seguintes: Planejamento, Coordenação, Descentralização, Delegação de Competência e Controle.

⁵ No Regulamento 58 de 1958, um exemplo da duplicidade é a criação de um serviço de recepção de autoridades no aeroporto tanto na Direção Geral como na Secretaria de Relações Públicas. Outra questão é, por exemplo, a investidura no cargo público não ser feita somente por meio de concurso. No Art. 282: A primeira Investidura em cargo de provimento efetivo do Senado Federal dependerá de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos.

o objetivo foi capitanear a atenção dos parlamentares e inchar a máquina administrativa, excluindo assim da atividade dos senadores, o olhar para a sociedade e para a importância da instituição no contexto político da época. Enquanto no executivo o Decreto 200/1967 promoveu um boom desenvolvimentista, calcado na racionalização administrativa, planejamento, orçamento e controle de resultado, produzindo por meio da flexibilização de sua administração grande expansão econômica em torno da aliança política entre a burocracia estatal e a classe empresarial (PEREIRA, 1996), no Senado a Administração volta-se para si, privilegiando o inchaço e ineficiência da estrutura.

Em 1976, o Senado, em comemoração à passagem do seu sesquicentenário de instalação e na perspectiva de inovar sua estrutura, promoveu o Seminário Sobre Modernização Legislativa e Desenvolvimento Político. No entanto, mais uma vez o resultado foi o aumento da estrutura e a regularização de unidades que tinham sido criadas por intermédio de atos no interstício posterior a edição do Regulamento 58 de 1972. Nos Anais do Seminário é possível verificar que a Comissão responsável pela “modernização” desconsidera elementos de otimização de recurso e enxugamento da máquina. Ao contrário, os elementos de patriarcalismo ainda são visíveis quando, por exemplo, o presidente da Comissão reforça seu vínculo à “Instituição por meio de tradição familiar desde o Império até os dias atuais” (SENADO, 1976). Ainda na sua exposição, o Presidente afirma que a única questão a ser resolvida em termos de gestão diz respeito à comunicação entre as unidades, e para resolver tal problema sugere que todas as decisões sejam centralizadas no Diretor Geral da Casa, para que este “exerça, em sua plenitude a coordenação geral que lhe foi confiada”. Por último, sugere que os diretores dos órgãos participassem de ciclos de palestras para que entendessem como funcionaria a nova forma de procedimento hierárquico⁶.

Após essa revisão, o Regulamento Interno do Senado sofreu várias modificações por meio de Atos e Resoluções. Em uma delas⁷ é criada a Secretaria de Comunicação Social por meio da unificação das antigas Subsecretaria de Divulgação e Subsecretaria de Relações Públicas. Na Subsecretaria de Divulgação foi criada a Seção de Televisão, responsável pela

⁶ O mesmo seminário contou com a participação do Professor James Heaphey, pesquisador americano das Ciências Políticas, estudioso das instituições legislativas. Em sua intervenção, o professor afirma que no processo de decisão, o poder legislativo deveria horizontalizar sua estrutura, tendo em vista que as decisões giram em torno de valores e normalmente passam por negociações. Da mesma forma, a organização do tipo “staff”, divisão de setores com atribuições burocráticas definidas, é contraindicado para a organização do Legislativo, devido sua flexibilidade e adaptabilidade. É interessante observar que nenhuma sugestão do professor foi acolhida no relatório que deu base para a revisão do Regulamento Interno do Senado que aconteceu posteriormente.

⁷ Senado, Resolução nº191 de 1988.

cobertura jornalística, por documentar a atuação parlamentar dos Senadores e os eventos históricos do Senado Federal. Na mesma Resolução, a atuação da Divisão Técnica de Operações Manutenção Eletrônica é ampliada, com a criação da Subsecretaria Técnica em Eletrônica. Tal Subsecretaria incorpora Serviço de Técnico de Produção de Vídeo e Serviço Técnico de Produção de Áudio. À primeira compete a produção, transmissão e distribuição das gravações de vídeo de todas as atividades parlamentares do Senado Federal. Tais atribuições conflitam com as tarefas a serem desempenhadas pela Seção de Televisão, sob a responsabilidade da Subsecretaria de Divulgação.

Tal caso deixa subentender a falta de missão, objetivos, planejamento, eficiência que se instalaram na estrutura funcional e administrativa do Senado Federal. Ao longo desses anos se evidenciou um inchaço na quantidade de unidades e, conseqüentemente, de cargos de chefias. Ao mesmo tempo não se encontra um documento que aponte para melhoria na qualidade dos gastos orçamentários e na eficiência da gestão. Tanto é assim que em 1995, sob a presidência do senador José Sarney, a Comissão Diretora criou o Grupo de Trabalho de Reforma e Modernização do Senado Federal⁸. Sob Coordenação do senador Renan Calheiros, o Grupo foi mais uma tentativa de reforma e modernização do Senado Federal.

O documento relatório⁹, resultado do Grupo de Trabalho, aponta para um diagnóstico lamentável da instituição. Afirma que o Senado “precisa rever sua estrutura e os seus procedimentos para desempenhar com eficácia as suas funções institucionais e constitucionais” (SENADO, 1995). Revela que há uma desorganização e desperdício de recursos provocado pelo excesso de órgãos e pessoal, conseqüência da ausência de planejamento e das práticas modernas de gestão. Na administração, o diagnóstico resente a falta de um planejamento estratégico e definições de diretrizes orçamentárias. Além disso, elenca diversos elementos que indicam a distância de um modelo de eficiência. Dentre elas, destacam-se a inexistência de práticas de planejamento; a excessiva fragmentação da estrutura; a duplicação de atribuições e tarefas entre os setores, e falta de visão de conjunto¹⁰.

Outro aspecto detectado pela comissão é que apesar da quantidade de informações acumuladas nos sistemas informatizados do PRODASEN, esses dados não estão disponíveis de maneira apropriada para subsidiar decisões por parte da área Legislativa do Senado, que

⁸ Senado, Ato da Comissão Diretora nº 2 de 1995.

⁹ O Relatório nominado como Reengenharia do Legislativo: a experiência do Grupo de Trabalho de Reforma e Modernização do Senado Federal, foi o fundamento para a renovação da Resolução 58 de 1972 por meio da Resolução nº9 de 1997 que será tratada mais à frente.

¹⁰ SENADO, Reengenharia do Legislativo, 1995, p.5-8

muitas vezes é atropelada pelo Executivo, nem pelo administrativo da Casa. Não há ferramentas gerenciais que facilitem o cruzamento de informações e fornecimento de dados úteis aos setores que deles necessitam.

Os diagnósticos e a necessidade de melhoria também incorporam a Editoração, a área de Compras, a área de obras, a Informática, alocação de espaço físico, gabinetes, representação do Senado no Rio de Janeiro, Fiscalização e Controle e, a de Orçamento. O documento, por fim, indica a necessidade de refletir sobre a missão do Senado e como de cumpri-la. Além disso, preconiza uma postura institucional que sane as distorções e “contemple um planejamento, a programação de atividades, a execução ordenada, o acompanhamento permanente do trabalho executado e a avaliação do desempenho funcional e do produto”.¹¹

No rol das sugestões administrativas elencadas pelo relatório¹² destacam-se: dar continuidade ao planejamento estratégico iniciado pelo grupo de trabalho; contratação de consultoria externa; criação de uma escola legislativa para pesquisa, ensino, treinamento e formação de pessoal, objetivando a modernização dos parlamentos; constituição de uma Assessoria Especial de Modernização Interna com o objetivo de, em parceria com a consultoria externa, elaborar e implementar as etapas de mudanças planejadas e dos arranjos na estrutura organizacional.

As sugestões do Grupo de Modernização são, de fato, uma prévia de várias mudanças ocorridas no transcorrer dos anos posteriores ao seu trabalho. Com destaque para a criação da TV Senado, no mesmo ano; a criação do Instituto do Legislativo Brasileiro no ano de 1997 e a publicação da Resolução nº 9 de 1997, que aprova o novo Regulamento Administrativo do Senado, substituindo o anterior. Esse novo Regulamento enxugou a estrutura em vigor desde 1972, que ganhara diversos acréscimos por meio de Atos e outras resoluções que o alteraram. No ano de 1996, a estrutura administrativa do Senado contava, por exemplo, com mais de 2000 (duas mil) funções comissionadas. Utilizadas como moeda política e como forma de incremento salarial (SENADO, 1995), essas funções compreendiam a escala entre 01 (FC01) até 10 (FC10), e eram distribuídas para Contínuos, Auxiliares, Assistentes, Subchefes, Chefes, Diretores e Secretários. Em consonância com o Relatório do Grupo de

¹¹ SENADO, Reengenharia do Legislativo, 1995, p.16-34

¹² Além das sugestões Administrativas o Relatório também sugere reformulações nas áreas Legislativas e Políticas, afetando o Regimento do Senado, Regimento Comum, tramitação de matérias, fortalecimento da Comissão de Fiscalização e controle do Senado; Orçamento; regulamentação dos *lobbies*; imunidade parlamentar; extinção da Representação do Senado no Rio de Janeiro; simplificação do Processo Legislativo; regulamentação de serviços gráficos.

Trabalho, essa primeira versão do novo Regulamento diminuiu a quantidade dessas gratificações para algo em torno de 500¹³. Além disso, também por sugestão do Grupo de Trabalho, cria uma Assessoria de Planejamento e Modernização ligada diretamente à Comissão diretora, com a responsabilidade de:

Formular as políticas de recursos humanos, de informação, de planejamento e de modernização administrativa 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 deferidas¹⁴.

Além dessa Assessoria, o Regulamento cria o Conselho de Administração, cujas atribuições são de “opinar sobre política de recursos humanos, de informática, de modernização administrativa e de planejamento e controle do Senado Federal, segundo normas fixadas pela Comissão Diretora.”¹⁵

Esse Regulamento parecia ser mais um passo para melhoria da gestão administrativa do Senado. No entanto, dez anos depois, o Senado publica a 5ª edição do Regulamento Interno¹⁶, novamente com aumento na sua estrutura administrativa, e o número de Funções Comissionadas se aproxima de 3000¹⁷, excluindo os gabinetes e outros setores políticos da Casa. Chama a atenção o fato da Assessoria Administrativa, cuja composição deveria ter sido indicada pela Comissão Diretora, permanecer esvaziada¹⁸, e que o mesmo não aconteceu com Conselho de Administração, que passa a ter a composição e funcionamento regulamentados. Ele foi “integrado pelo Diretor-Geral, pelo Secretário-Geral da Mesa, pelo Consultor-Geral Legislativo e pelos Diretores de Secretaria, sob a presidência do primeiro, que terá, ainda, o voto de desempate.”¹⁹. Seu funcionamento, ao invés de um cunho administrativo, que apontasse para um debate em torno da gestão da casa, carrega um perfil político com traços de disputa interna:

¹³ Essa contagem exclui os gabinetes, pois estão sob o domínio dos Senadores, e o PRODASEN porque o Órgão está separado da estrutura principal do Senado e possui Regimento Próprio.

¹⁴ SENADO, Regulamento Administrativo do Senado Federal, Resolução N°58/1972 com alterações, 1996. Art. 102.

¹⁵ SENADO, Regulamento Administrativo do Senado Federal, Resolução N°58/1972 com alterações, 1996. Art. 231.

¹⁶ Segundo informações do Diretor Geral, na apresentação do Regulamento atualizado, essa 5ª edição do que data de 25 abril de 2007, visa incorporar alterações ocorridas ao longo de 11 anos de publicações que ainda não tinham sido incluídas.

¹⁷ Essa quantidade de funções Comissionadas é explicada pela distorção produzida após 1994, nos quais as Funções Comissionadas eram utilizadas para incremento salarial dos funcionários efetivos. Elas estavam vinculadas à investidura do cargo desde o processo de seleção, pois o vencimento era muito baixo em relação ao mercado, principalmente para funções de Analista e Consultor. Essa distorção foi resolvida com o Plano de Cargo e Salários editado a partir da Lei 12.300/2010.

¹⁸ A descrição de suas funções permanece como apresentada no Regulamento nº9 de 1997.

¹⁹ SENADO, Regulamento Administrativo, 5ª edição, 2007. Art. 387

§ 1º Por convocação do Conselho, o titular de Subsecretaria, que tiver matéria de sua competência sendo apreciada, dele fará parte sem direito a voto.

§ 2º Das deliberações do Conselho caberá recurso dirigido pelo interessado à Comissão Diretora e encaminhado pelo próprio Conselho.

§ 3º O prazo para interposição do recurso será de 5 (cinco) dias, contados da publicação da respectiva decisão no Boletim Administrativo do Pessoal ou no Diário do Congresso Nacional.

§ 4º As deliberações do Conselho serão tomadas por voto a descoberto.

Art. 388. O Diretor-Geral reunirá, de dois em dois meses, o Conselho de Administração para estudo, em conjunto, dos problemas referentes ao funcionamento dos serviços e das medidas necessárias à sua racionalização.

Parágrafo único. O Conselho de Administração poderá ser convocado a qualquer tempo, em caráter extraordinário, pelo Diretor-Geral ou por determinação da Comissão Diretora.²⁰

De forma geral, do ano de 2007 até o de 2012, as alterações na estrutura foram pontuais e acorreram por meio de Atos. Já em 2013, após a substituição de Mesa Diretora biênio 2013/2014, ocorreram modificações significativas no Regulamento da Instituição. Em seguida à posse da Comissão diretora, por sua determinação e sob forte atuação e interferência do presidente Renan Calheiros e alguns senadores, a estrutura administrativa do Senado sofreu grande redução.²¹

A primeira medida de impacto foi a extinção do atendimento ambulatorial decorrente do fim do Serviço de Atendimento Médico do Senado. Outras medidas de enxugamento se abateram sobre a estrutura. Dentre elas, destacam-se a redução imediata de 25% das Funções Comissionadas; a redução no fracionamento de cargos de Gabinetes, que passou de 79 para 55 funcionários; a criação do Conselho de Transparência e Controle Social²²; uniformização na jornada de trabalho, que deixa de ser variada e passa para 7 horas corridas e 8 horas nos casos de chefia; diminuição nos contratos de terceirização, com economia de R\$ 33 milhões no período de um ano; reunião, por similaridade, de vários serviços na perspectiva de eliminar setores com atribuições semelhantes. Outros itens indicam um caminho para melhoria da gestão administrativa, mas lidam com essa questão de forma açodada, não deixando clara a formatação dos princípios de gestão, impingindo “soluções imediatas” para os dirigentes da Instituição²³, como se as propostas pudessem ser realizadas “magicamente”, sem um

²⁰ SENADO, Regulamento Administrativo, 5ª edição, 2007. Art. 387.

²¹ Senado, Ato nº 03 da Comissão Diretora de fevereiro de 2013.

²² Este conselho é integrado pelo Diretor da Secretaria de Transparência, Diretor da Secretaria de Informação e Documentação, Diretor da Subsecretaria de Pesquisa e Opinião, Diretor da Secretaria Especial de Comunicação Social e três representantes da sociedade civil organizada.

²³ Veja por exemplo o que pedido no Art. 11. A Diretoria-Geral apresentará à Comissão Diretora no prazo de 30 dias Plano Estratégico incluindo metas de curto, médio e longo prazo da Administração do Senado.

planejamento adequado e que considere as muitas e diversas características da Instituição, dona de uma cultura, política, corporativa e funcionamento singulares.

Após a publicação do Ato 13/2014 e a concretização de parte de suas orientações, o Senado tem passado por vários debates internos sobre seu papel e a atitude que a instituição deve ter para com a sociedade. Fortaleceu-se a formação dos recursos humanos com a criação de vários cursos de pós-graduação, e com vários seminários sobre a temática legislativa que ocorreram nos últimos dois anos. Resta saber como essas iniciativas, normativas, formativas e organizacionais, repercutirão na atuação do Senado e na sua gestão interna no curto, no médio e longo prazos.

Esse perfil histórico da estrutura do Senado e a maneira como a Instituição lidou com fatores vinculados à gestão administrativa ao longo de sua formação, instrumentalizam este estudo para averiguar como uma emissora de televisão, com características estruturais peculiares, nasceu e se organizou neste contexto. Esse é o próximo passo que se segue.

4 O Funcionamento de Uma Emissora de Televisão

Antes de iniciar especificamente o estudo da implementação e funcionamento de uma emissora de televisão em um ambiente legislativo, no caso a TV Senado, é conveniente entender o funcionamento de uma estação geradora²⁴, quais os elementos componentes e o funcionamento da sua infraestrutura.

Uma estação geradora apresenta razoável complexidade pois sua estrutura administrativa, técnica, operacional e de programação carece de elementos humanos, tecnológicos e de gestão robustos, com capacidade de oferecer suporte contínuo para o seu funcionamento. Essa premissa inicial se deve ao fato de que uma emissora geradora de televisão permanece em atividade, transmitindo por diversos meios²⁵, por períodos de 24 horas durante todo o ano. Isso significa não só um aparato tecnológico estável em pleno funcionamento e à prova de contingências, mas também um corpo profissional capacitado e responsável pela produção de conteúdo que garanta preenchimento da grade programação durante todo esse período.

Em termos administrativos, uma estação de televisão deve, como uma empresa qualquer, se pautar pela gestão estratégica das pessoas e da cultura organizacional, financeira, de patrimônio e serviços e de tecnologia, para o curto, médio e longo prazos. No que concerne ao curto prazo, a administração deve preparar a emissora com elementos de contingências que sustentem a normalidade de sua operação para os casos fortuitos. Além disso, há um conjunto de elementos que devem ser custeados continuamente, tais como recursos humanos e serviços diversos²⁶.

No médio prazo, a administração deve considerar a obsolescência dos equipamentos e, portanto sua manutenção preventiva e corretiva, além do controle de custos e atualização do corpo funcional. No longo prazo é fundamental a estruturação de um planejamento estratégico que oriente, a partir da missão, do negócio, dos objetivos e metas, a atuação de todos os

²⁴ O DECRETO No 52.795, DE 31 DE OUTUBRO DE 1963 conceitua uma Emissora Geradora com sendo a estação radiodifusora que realiza emissões portadoras de programas que têm origem em seus próprios estúdios. Esse conceito se aplica à TV Senado, tendo em vista que ela produz aproximadamente 100% da programação transmitida, seja a cobertura legislativa, seja programas de produção própria.

²⁵ As transmissões de uma geradora atualmente dão-se por meio de sistemas broadcasting, com o sinal aberto nas frequências UHF ou VHF; na Internet, na parabólica por meio de satélite com sinais digital e analógico, e pelo Serviço de Acesso Condicionado (SAC).

²⁶ Os serviços básicos necessários a uma emissora de televisão são fornecimento de energia elétrica com qualidade, ar condicionado com tratamento específico para ambiente onde estão instalados equipamentos de alto valor financeiro, manutenção das instalações prediais.

setores da emissora. No caso de uma emissora de televisão, há que se apropriar da importância que as mudanças na abordagem tecnológica indicam, por exemplo. Esse aspecto está fundamentado no fato de que a tecnologia para emissoras de televisão evolui e se transforma continuamente. Recentemente, ocorreu a migração da tecnologia analógica de produção, processamento e transmissão para o ambiente digital²⁷. Essa modificação impactou fortemente todo ciclo de produção das emissoras. As emissoras tiveram que se adequar às novas realidades e programar antecipadamente grandes aportes financeiros para poder acompanhar as tendências tecnológicas mundiais. Outro aspecto que ainda está em estudo e vem exigindo constante reavaliação na gestão das empresas de comunicação e na realidade das emissoras broadcasting e diz respeito ao impacto das novas mídias, principalmente da internet²⁸. Esses exemplos ilustram a importância da gestão e do planejamento na vida das emissoras. As empresas que ainda não se situaram nessas questões estão se isolando porque é cada vez mais difícil sobreviver na realidade de mudanças contínuas imposta pela evolução tecnológica, e dos modelos de negócios.

No que diz respeito a questão operacional e técnica, é importante destacar que uma emissora geradora deve ser um complexo composto por diversos setores operacionais e técnicos trabalhando em uníssono para produzir, processar e transmitir grandes quantidades de conteúdo. Normalmente, uma emissora dispõe de estúdios, ilhas de edição²⁹, central técnica, controle mestre, central de produção, assistência técnica e engenharia de projetos técnicos funcionando em “moto contínuo” para manter a estrutura de programação. Cada um desses locais operacionais é constituído de equipamentos especializados no tráfego e processamento de sinais, dentre eles destacamos câmeras, mesas de mixagem de áudio e de vídeo, matrizes de chaveamento e distribuição de sinais, distribuidores, servidores de conteúdo, fibras óticas, transmissores de satélite, transmissores de alta potência etc.

²⁷ É necessário fazer a distinção entre a tecnologia digital presente nas diversas etapas de uma emissora de televisão e verificar o período em que passaram pelo processo de digitalização. A produção e o processamento do áudio e do vídeo, bem como o fluxo de conteúdo e metadados já foi digitalizado desde o início da década. No entanto, somente em 2006 o Governo Federal criou o Sistema Brasileiro de Televisão Digital Terrestre (SBTVD-T), por meio do Decreto nº 5.820, de 29 de junho de 2006, que estabeleceu as diretrizes para as emissoras e retransmissoras de televisão migrarem do sistema de **transmissão terrestre da tecnologia analógica para digital**. A data limite inicial para desligamento dos transmissores analógicos é 2016.

²⁸ Broadcasting é o conceito utilizado para categorizar as emissoras de televisão que transmitem um canal de programa para vários receptores simultaneamente. É conhecido no Brasil como transmissão aberta de televisão.

²⁹ Locais nos quais estão montados computadores dedicados à edição e finalização de material bruto gravado nos estúdios ou em locação externa.

Para completar sua complexidade, uma emissora possui um considerável quadro de profissionais especializados para fazer sua operação³⁰. A variedade desses especialistas dependerá da variedade da produção desenvolvida pela geradora. Se considerarmos uma grande emissora, na qual se produza novelas, séries históricas, jornalismo diário, esporte etc, a qualificação profissional será em maior número do que a necessária em uma emissora que produza somente jornalismo, ou se responsabilize pela cobertura das atividades legislativas, como é o caso da TV Senado. Mas podemos elencar os profissionais comuns a todas as emissoras: Operadores de Câmera, Auxiliar de Estúdio, Diretor de Imagens, Produtor executivo, Diretor de Programa, Técnico em Manutenção, Operador de Vídeo, Operador de Áudio, Operador de Máquina de Caracteres, Editor de Imagem, Maquiador, Repórter Cinematográfico, Repórter, Editor de Texto. Afora todo o estafe que não pertence a uma categoria específica, mas surgiu ao longo da modernização tecnológica e o aparecimento da internet³¹.

Essa descrição ilustra a complexidade de uma emissora geradora. Há que se considerar que uma emissora comercial, como qualquer negócio, traz, sob a mira de sua gestão, resultados financeiros. São veículos de venda de produtos, possuem concorrência, focam na conquista de audiência e, conseqüentemente, de lucro como objetivo primordial. A gestão administrativa da corporação, em acordo com os princípios das boas práticas, evidencia a eficiência na aplicação dos gastos e no forte controle sobre os resultados; no planejamento guiado pela missão, pelas metas e pelos objetivos estabelecidos pela direção executiva do negócio. Para contribuir com a conquista dos objetivos, essa categoria de emissora se baseia em estudos sociológicos, de audiência, tendências sociais e muitas pesquisas de mercado, visando se apoderar de elementos suficientes para formular o planejamento estratégico que suporte a tomada de decisão corporativa.

As emissoras legislativas, por seu turno, carregam um perfil mais parecido com o das emissoras educativas e públicas, que norteiam sua programação pela divulgação de programas educacionais, mediante a transmissão de aulas, conferências, palestras e debates³². Obviamente, a audiência é fundamental, mas não é um norte em si mesmo, pois o enfoque

³⁰ Radialistas e Jornalistas são as principais categorias que fornecem profissionais para as emissoras de televisão. A categoria dos Radialistas é regida pela Lei nº 6.615, de 16 de dezembro de 1978, regulamentada pelo DECRETO Nº 84.134, DE 30 DE OUTUBRO DE 1979.

³¹ Podemos citar: Web designer; redator Web, especialistas em Tecnologia da Informação, desenvolvedores Web etc.

³² PRESIDÊNCIA, Decreto-Lei 236, Art. Nº13, de 28 de Fevereiro de 1967.

recai sobre a produção de conteúdo educativo, histórico e cultural. Um bom exemplo vem do conceito de “missão”, estabelecido pela TV Cultura de São Paulo:

Toda ação busca cumprir os artigos 220 a 224 da Constituição Brasileira, que determinam às emissoras de rádio e televisão dar prioridade a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas, promovendo a cultura nacional e regional e estimulando a produção independente.³³

A Empresa Brasil de Comunicação é outro exemplo de TV pública com características de emissora geradora e que também possui a missão de “Criar e difundir conteúdos que contribuam para a formação crítica das pessoas, a capacidade de gerar valor e conhecimento, repercussão positiva e aceitação por parte do público (relevância e visibilidade), bem como manter equilíbrio entre seus custos e o orçamento geral da Empresa e outros produtos na mesma faixa”. (Plano de Trabalho 2014 da EBC, 2014)

No caso da TV Senado, que incorpora um perfil de emissora institucional, visto que sua programação visa dar transparência aos trabalhos legislativos, a missão é definida como:

Contribuir para o exercício pleno da cidadania por meio de uma comunicação inovadora, interativa, democrática e transparente do Senado e do Congresso Nacional com a sociedade³⁴.

Além da programação institucional, a TV ainda tem por obrigação “oferecer ao cidadão uma programação educativa e cultural de qualidade e diferenciada das emissoras comerciais”³⁵.

Além de a TV Senado agregar essas semelhanças com as TVs educativas e públicas em termo de foco na programação, todas têm no Orçamento Público, em maior ou menor medida, a fonte de recursos. Essa característica impõe outro tipo de responsabilidade na gestão, que a aproxima, em certo sentido, das emissoras comerciais. Se aqui a eficiência mira no aumento de resultados pela conquista de audiência e o consequente incremento nos lucros, naquelas a eficiência na gestão deve interpor uma responsabilidade pela otimização na aplicação dos recursos frente aos resultados no alcance da missão estabelecida na esfera decisória. Assim, a eficiência continua sendo um parâmetro para qualquer instituição ou corporação cujo elemento de gestão seja o uso eficiente dos recursos disponíveis, para alcançar as metas e objetivos.

³³ Retirado de <http://www2.tvcultura.com.br/fpa/>.

³⁴ Retirado da Missão da Secretaria de Comunicação Social disponível em <https://www12.senado.gov.br/manualdecomunicacao/fundamentos-e-diretrizes/fundamentos>.

³⁵ Retirado de http://www.senado.gov.br/noticias/tv/pagina2.asp?cod_pagina=5. (Senado Federal, 2014)

O compromisso e a velocidade dos investimentos financeiros também é outro fator diferenciador entre as emissoras públicas e as privadas. Nas TVs privadas vinculam-se à capacidade financeira da empresa e possíveis retornos em termos de lucro. Além disso, para emissoras privadas estão disponíveis empréstimos com juro subsidiado tanto para renovação tecnológica quanto para produção de conteúdo³⁶. Já para as TVs públicas, resta aos gestores usar uma parcela considerável de seu tempo compartilhando informações, acompanhando experiências, estudando possibilidade, para terem condições de apoderar daquelas confiáveis e consolidadas visando realizar, com apoio do pessoal da estrutura, as escolhas que conciliem as premissas da organização com o orçamento disponível. Não há tempo nem recurso destinado para experiências que signifiquem perdas financeiras.

Essas características podem repercutir desfavoravelmente nos projetos das emissoras públicas, pois nem sempre possuem estruturas administrativas adequadas que apóiem as mudanças deste ambiente de contínua renovação tecnológica e readaptação aos novos contextos da sociedade da informação. No caso específico da TV Senado, há que se considerar que sobre ela há um aparato preexistente de poder político que define, limita, autoriza. Além disso, uma burocracia consolidada ao longo dos anos, por influência do aparato político, que encontra dificuldade em adotar elementos de gestão e planejamento na sua estrutura. Resta verificar como a emissora foi implementada e como se mantém em tal estrutura.

³⁶ O BNDES, por exemplo, disponibiliza uma linha de crédito específico para emissoras de televisão modernizarem seu parque tecnológico e de produção de conteúdo e aquisição de transmissores digitais, ver em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Programas_e_Fundos/Prodvd/. Já para produção de conteúdo há linhas de créditos específicas para atender essa demanda: <http://www.brasil.gov.br/cultura/2014/07/comeca-a-operar-sistema-para-financiamento-de-cinema-e-tv>.

5 A TV Senado e a Estrutura Administrativa do Senado Federal

5.1 O período de 1995 a 2002

A TV Senado surgiu em 1995 por meio da publicação da Resolução nº 24 de junho de 1995. A oficialização deu-se em razão da vigência da Lei 8.977/95, que regulava a cabodifusão no Brasil e que concedia aos poderes legislativo federal, estadual e municipal, um canal nas operadoras de TV a cabo, para que as instituições correspondentes veiculassem os trabalhos legislativos, principalmente as sessões ao vivo³⁷. Essa decisão modificou a postura do Senado no formato de produção e distribuição da sua programação. Até aquele momento, a Central de Vídeo, criada e regulamentada pelo Ato da Comissão Diretora nº 73/1993, captava e distribuía conteúdo legislativo “com o objetivo de promover a cobertura jornalística para uso direto pelas emissoras de televisão, dos eventos ocorridos no Senado Federal e no Congresso Nacional e de eventos externos, quando em acompanhamento de missões oficiais ou do Presidente do Senado Federal”³⁸. A estrutura da Central de Vídeo também estava à disposição dos senadores para que gravassem pronunciamentos ou entrevistas de seu interesse. A emissora iniciou sua operação um ano depois da sanção da Lei do Cabo, e sete meses depois de editada a lei que a criou. “Com uma equipe de apenas 10 jornalistas, a emissora começou a transmitir pela primeira vez. Além do Distrito Federal, onde tem sua sede, outras 45 cidades brasileiras, equipadas com sistema de televisão por assinatura, receberam os primeiros sinais da emissora” (SANT'ANNA, 2009). Em seguida o sinal da TV alcançou os sistemas de transmissão por satélite, passando a atingir um público potencial de seis milhões de espectadores.

A TV Senado foi a segunda emissora legislativa a entrar em operação, após a TV Assembleia de Minas, que iniciou suas operações em novembro de 1995. No entanto, foi a primeira ter alcance nacional. O início das operações da TV Senado foi comentado de maneira crítica pela imprensa nacional. De forma geral, a desaprovação recaiu sobre o uso da emissora de forma corporativa e para uso pessoal dos senadores. O Senado respondeu com a

³⁷ Esta lei foi substituída pela Lei nº 12.485, de 2011, conhecida como Lei do Serviço de Acesso condicionado (SAC). A lei amplia o conceito de TV por assinatura, pois abarca qualquer tipo de tecnologia para transmissão do serviço e o condiciona ao pagamento pela prestação do mesmo. As garantias de canalização para transmissão de conteúdo da TVs legislativas foram mantidas para qualquer modalidade.

³⁸ SENADO, Ato da Comissão Diretora Nº 73, 1993, Art.2º.

publicação de uma norma interna proibindo a utilização dos equipamentos e da estrutura física para gravação de interesses pessoais (SANT'ANNA, 2009).

É interessante observar que a criação da TV acontece no mesmo ano em que o Grupo de Trabalho de Reforma e Modernização do Legislativo realiza o diagnóstico da instituição e publica o relatório final, no qual são indicados vários aspectos vinculados à gestão administrativa, tais como: eficiência, planejamento, transparência e controle do orçamento, a serem adotados pela instituição na sua gestão administrativa. O relatório ainda alerta para vários problemas sobre o excesso de órgãos e pessoal, a distribuição desordenada do espaço físico, o gasto excessivo e mal aplicado dos recursos. Por seu turno, o ato de criação da TV não espelha o diagnóstico no texto publicado e não há em outro documento público da instituição elementos que indiquem ações planejadas para a criação da emissora.

A Resolução que cria a emissora, composta por quatro artigos, afirma que será “coordenada pela Chefia da Central de Vídeo do Senado Federal, sob a supervisão da Secretaria de Comunicação Social”. Também determina que seu funcionamento será definido pela Comissão Diretora em ato próprio³⁹. As diretivas iniciais de criação da emissora permitem deduzir a ausência de planejamento para a sua montagem e instalação. Segundo depoimentos dos técnicos que trabalharam na montagem da emissora⁴⁰, como não havia orçamento previsto para essa atividade, foram remanejados recursos de outras destinações ou que seriam devolvidos para o tesouro, e empenhados praticamente no último dia de 1995, para a aquisição de equipamentos para montagem da TV. O local escolhido para a instalação é o mesmo que a central de vídeo ocupava, e o mesmo em que a emissora está até hoje: um subsolo, sem previsão de ocupação na planta original da edificação, uma vez que estava destinado como garagem. Esta decisão acarretou em problemas estruturais – como local de trabalho – para a emissora. Tais aspectos expõem a força de uma decisão política no âmbito do Senado, em que pese os improvisos decorrentes da falta de gestão, planejamento e controle orçamentário, indicando ainda um forte traço dos conceitos do patriarcalismo e do improvisado burocrático.

A estrutura interna da TV Senado foi constituída somente em 1997, com a publicação da Resolução nº 9, do mesmo ano. Foi criada como coordenação, e na sua composição foram

³⁹ SENADO, Resolução nº24, de 9 de junho de 1995

⁴⁰ A emissora foi instalada no espaço onde se encontrava a Central de Vídeo. Os Técnicos da antiga estrutura denominada Serviço Técnico de Produção de Vídeo relataram os desafios para instalar a emissora e coloca-la para funcionar em menos de um ano.

incluídos seis órgãos internos⁴¹. Nas atribuições referentes a estes serviços fica evidente uma inclinação para burocracia clássica: órgão montados apenas para a manutenção do funcionamento rotineiro da emissora e estruturação de uma hierarquia. Além disso, percebe-se notada ausência de um setor com um olhar especial para a gestão, os resultados e os planejamentos. Essa característica fica patente na descrição do Serviço de Administração da emissora, que se responsabiliza apenas pela expedição de documentos e atividades correlatas. Mesmo à direção da TV cabe apenas a administração das atividades rotineiras de responsabilidade pela efetiva transmissão ao vivo ou gravado das atividades do plenário ou das reuniões das comissões. Não se cogita em planejamento, gestão ou gerenciamento de atividades estratégicas.

É interessante observar ainda que a Resolução nº9/1997, inspirada pelo Relatório do Grupo de Modernização, criou a Assessoria de Planejamento e Modernização e o Conselho de Administração, ambos com a missão de formular políticas de recursos humanos, informação, planejamento e modernização administrativa. No entanto, a presença dessas estruturas não repercutiu na descrição das atribuições das áreas da TV, nem de outros setores do Senado. Não havia nem uma indicação que revelasse um direcionamento para a superação da burocracia tradicional rumo aos conceitos da nova gestão.

Nos anos seguintes a sua criação, a programação da TV conseguiu alguma repercussão e visibilidade junto ao grande público e às áreas da sociedade organizada. Tal evidência ocorreu em função das Comissões Parlamentares de Inquérito realizadas nesse período. Em março de 1997, a Folha de São Paulo noticia a repercussão que a programação da TV alcançou por transmitir ao vivo as reuniões da referida CPI, afirmando que “o canal consegue sair do anonimato e passa a figurar entre as opções de maior repercussão na TV paga, conseguindo manter os telespectadores acordados até a madrugada”.⁴² Neste mesmo ano, o

⁴¹ Resolução nº9/1997, Art. 77. À Coordenação TV Senado compete administrar e promover a realização das transmissões de teledifusão ao vivo ou produzir gravações em vídeo, especialmente das atividades do Plenário, das comissões permanentes e temporárias, além da cobertura diária do Gabinete do Presidente e do Primeiro-Secretário, para exibição pelo canal reservado da TV Senado, criada pela Resolução nº 62, de 9 de junho de 1995; bem como pelo sistema interno e para distribuição às emissoras de televisão.

Art. 78. São órgãos da Coordenação TV Senado:

I - Serviço de Administração;

II - Serviço de TV a Cabo;

III - Serviço Central de Vídeo;

IV - Serviço de Edição;

V - Serviço de Produção;

VI - Serviço de Supervisão e Manutenção Técnica.

⁴² Matéria publicada no caderno Ilustrada do jornal Folha de São Paulo no dia 17 de março de 1997 pesquisado em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq170306.htm>.

Senado realiza concurso com vistas a seleção de profissionais jornalistas e técnicos em telecomunicação para trabalharem nos veículos da Casa. A intenção foi a de fortalecer os quadros de profissionais convocados em 1992/3, aprovados em concurso realizado no ano de 1989. Esses profissionais, mesmo antes do concurso e da posse, elaboraram um projeto de comunicação apresentado aos parlamentares, justificando a necessidade de ignorarem as críticas da mídia e contratá-los para implementar uma estrutura de comunicação inexistente no Senado. (SANT'ANNA, 2009)⁴³.

Após a homologação do concurso, foram convocados 10 técnicos em eletrônica/telecomunicações e 26 Jornalistas para atender a demanda da TV. Como a área de eletrônica estava vinculada à Secretaria de Comunicação Social, os técnicos permaneciam fisicamente na Coordenação de Técnica em Eletrônica (COTEL), mas prestavam serviço à TV. Esse formato gerava conflitos de hierarquia, pois os diretores das duas áreas não conseguiam conciliar os interesses de projetos destinados à TV, nem a rotina de operação cotidiana⁴⁴. Esses profissionais, tanto técnicos como jornalistas, não tiveram nenhum tipo de recepção nem treinamento adequado que os preparassem para a realidade daquela estrutura que estavam prestes a experimentar. Muitos vieram da iniciativa privada e estranharam a ausência de rumo na abordagem editorial e nos limites da atuação. No caso dos técnicos, o que esses profissionais evidenciaram foi a carência de um setor de planejamento e projetos para o futuro tecnológico da emissora.

Ainda neste período foi criada a Rede Senado de Televisão, que autorizou a emissora a consignar canais de UHF junto ao Ministério das Comunicações, para operar em canal aberto em todo território brasileiro⁴⁵. Em Brasília, a inauguração da emissora no canal 51 aconteceu em dezembro de 2000. Também foram adquiridos equipamentos que emprestaram mais robustez a operação da TV⁴⁶. Em termos de definição de objetivos, foram publicados atos que deram mais clareza à atuação da TV, e dos demais veículos da Secretaria de Comunicação Social. Foi o caso do Ato da Comissão Diretora 15/2002, que “disciplina os objetivos, o

⁴³ Dentre as propostas realizadas pelos profissionais de comunicação, encontra-se a criação de uma central de vídeo que disponibilizasse imagens e reportagens às emissoras de televisão. Essa central de vídeo posteriormente deu origem da TV Senado (SANT'ANNA, 2009, p. 339). Destaca-se neste caso que a Administração não possuía um planejamento para a realização deste primeiro concurso e foi necessário um *lobby* para que os profissionais fossem chamados em detrimento das críticas da imprensa.

⁴⁴ Relato dos técnicos que ingressaram no Senado em 1998 e experienciaram esse formato administrativo.

⁴⁵ Ato da Comissão Diretora 17/2000 Autoriza o estabelecimento da Rede de Retransmissoras Da TV Senado em Sinal Aberto e dá outras providências.

⁴⁶ Dentre os equipamentos adquiridos, destaca-se um roteador (matriz) de áudio e vídeo analógico, fundamental para melhorar a estrutura da emissora e possibilitar a instalação de mais câmeras de vídeo nas comissões, além de possibilitar a disponibilização de material áudio visual para as emissoras que instalaram transmissores de fibra ótica, e recebem diretamente em suas instalações, as sessões plenárias e a reuniões das comissões.

funcionamento e a utilização dos trabalhos produzidos pelos veículos da Secretaria de Comunicação Social do Senado Federal”. O Artigo 9º trata da TV e da Rádio Senado especificamente e regulamenta que:

Art. 9º A TV Senado e a Rádio Senado podem veicular programas de caráter jornalístico, educativo, cultural e científico, por elas produzidos, realizados em coprodução ou obtidos de terceiros, desde que observada a predominância de programas de conteúdo legislativo e institucional, ressalvados os períodos de restrições impostas pela legislação eleitoral e de recesso parlamentar.

Até aqui se evidencia, nas decisões e atos administrativos, que as ações estruturantes – aquisições, linha editorial e projetos, são realizadas esporadicamente e por iniciativa de setores que compõem a instituição, seja por pressão dos senadores, da própria sociedade, ou ainda, porque sujeitos se responsabilizaram. Até o ano 2002, período do levantamento até aqui realizado, não há sinais de uma gestão institucional que planeje de forma coesa. Pode-se considerar que cada passo administrativo é autônomo entre os órgãos que integram o todo, pintando um mosaico em que há uma unidade que o circunscreve, mas que ainda não demonstra convergência de planejamento, projeto ou gestão. Neste período pós-ditadura, apesar dos sinais da instituição serem os de abandono das práticas do patriarcalismo que reinou na maior parte de sua história, adotando o concurso para admissão de profissionais e ampliando os canais de comunicação com a sociedade, os sinais extraídos das decisões e práticas político administrativas ainda apontam para uma burocracia operacional. Este formato, vale salientar, enrijece e dificulta avanços na perspectiva da clareza da missão institucional, do planejamento e conseqüentemente de eficiência administrativa como um todo, e especificamente, da TV Senado.

5.2 O período de 2007 a 2014

Passado esse interstício de cinco anos entre a criação e a consolidação da emissora no cenário das TVs legislativas, a análise recai sobre os avanços, estagnação e retrocessos que a instituição possa ter vivenciado até chegar à realidade instaurada. Um instantâneo do momento presente, e a averiguação das ações ocorridas nos últimos sete anos, podem fornecer pistas que possibilitem avaliar se a Instituição avançou em termos de gestão e conseguiu adotar uma postura interna coerente com as atribuições sob sua responsabilidade no campo político. Como afirmado anteriormente, uma emissora de televisão é uma estrutura dinâmica,

que para funcionar adequadamente precisa adotar práticas de planejamento e gestão que reflitam a velocidade com a qual a sociedade de informação está se transformando. Portanto, uma coletânea de retratos da realidade instaurada na emissora pode oferecer possibilidades de análise da posição do Senado no escopo dos conceitos de gestão na esfera pública.

Entre 2002 e 2007, a tecnologia para emissoras de televisão evoluiu. Definitivamente, o ciclo analógico chegou ao fim e as emissoras públicas e privadas, algumas lentamente e outras mais celeremente, fizeram a migração para a nova realidade. Os equipamentos para produção, edição e processamento de conteúdo não só foram para o formato digital, mas se adequaram à presença da internet como meio de disseminação de conteúdo. Além disso, em 2006, o Governo Federal criou o Sistema Brasileiro de Televisão Digital Terrestre (SBTVD-T), por meio do Decreto nº 5.820, de 29 de junho de 2006, que estabeleceu as diretrizes para as emissoras e retransmissoras de televisão migrar do sistema de transmissão da tecnologia analógica para digital⁴⁷. As principais geradoras, aproveitando as facilidades de empréstimos subsidiados, planejaram e fizeram a migração de suas centrais de produção, técnica e de transmissão, e já estão aparelhadas para desligar os transmissores digitais, conforme a programação estabelecida. Na TV Senado essa migração ainda não aconteceu.

A TV experimentou ao longo desses anos uma expansão da rede própria de retransmissão. A Comissão Diretora decidiu pela instalação de equipamentos em várias capitais do Brasil, principalmente nas regiões norte e nordeste, nas capitais onde havia canais disponíveis para consignação pelo Ministério das Comunicações. Atualmente, são 11 capitais com transmissores analógicos de propriedade da instituição. Para completar o projeto de expansão da rede, a Comissão diretora aprovou em 2011 ato que autoriza o estabelecimento da Rede Senado de TV Digital⁴⁸. Em 2010 a programação da TV Senado já estava sendo transmitida na cidade de São Paulo porque, neste novo formato de expansão, está previsto o compartilhamento de canais com a TV Câmara para reduzir os custos de operação. Após a aprovação do Ato, a TV foi implementada em 12 capitais, sendo que deste total cinco são de propriedade do Senado e nas outras sete há o compartilhamento com a TV Câmara.

Essa descrição da expansão da TV Senado objetiva ilustrar o descompasso das decisões políticas do Senado com as premissas da eficiência e da boa gestão. Em que pese o Senado já ter investido na aquisição de transmissores digitais e analógicos e pagar pelo

⁴⁷ O decreto prevê o início do desligamento dos transmissores analógico a partir de 2016, indo até 2018 com final das transmissões analógicas em todo o país.

⁴⁸ SENADO, Ato da Comissão Diretora nº12/2011.

custeio desses centros de transmissão nas capitais, o coração tecnológico da TV Senado, instalado em Brasília e responsável pela captação, processamento e transmissão desse conteúdo para essas retransmissoras e para todas as operadoras de TV por assinatura no Brasil, ainda é analógico. Os equipamentos que o compõe, adquiridos em média há 15 anos, estão em estado avançado de obsolescência⁴⁹. As câmaras utilizadas no plenário, por exemplo, são anteriores à criação da emissora, apresentam defeitos constantes e, apesar de existir um processo para aquisição deste equipamento desde 2009, até a presente data não há prazo definido para serem substituídas. Segundo os técnicos da TV, existe um risco eminente da emissora interromper suas transmissões porque não há sistemas de contingências nem peças sobressalentes no caso de defeito nos equipamentos. Milhões Reais foram investidos na instalação de transmissores Brasil afora, mas, por falta de visão estratégica e planejamento, a emissora corre risco de interromper suas operações, pois seus equipamentos são velhos, obsoletos e frequentemente com defeito.

De segunda à sexta, a programação da TV é formada, majoritariamente, pelas transmissões das sessões ao vivo dos trabalhos dos parlamentares no plenário e nas comissões. Há dias em que são transmitidas até 17 horas ao vivo, e a média é de 13 horas (SANT'ANNA, 2009). Para regulamentar a prioridade nas transmissões ao vivo, tendo em vista que muitas reuniões acontecem no mesmo horário e os Senadores querem ver sua comissão sendo transmitida, a Comissão Diretora editou o Ato 21/2009, que regulamenta a ordem de prioridade nas transmissões das atividades⁵⁰. Além desse conteúdo legislativo principal, a emissora, para cumprir o que está estabelecido no Ato nº15/2002, produz programas jornalísticos, de temática cultural, educativa e histórica⁵¹. A produção desse conteúdo exige equipes de profissionais de diversas categorias, muitos equipamentos instalados em estúdios, ilhas de edição e outros, destinados à gravação externa⁵².

⁴⁹ Os equipamentos que fazem parte da central técnica são importantes pois mantêm a emissora em funcionamento constante. Se algum deles apresentar problema, a emissora pode interromper suas transmissões. Esses equipamentos, em sua maioria, foram adquiridos entre 1993 e 2001. Para muitos deles já não há peças de reposição pois sua fabricação foi interrompida há mais de cinco anos.

⁵⁰ O Ato elenca a seguinte ordem de prioridade de transmissão: sessões solenes do plenário, sessões deliberativas e não deliberativas do plenário, reuniões das comissões permanentes e temporárias, reuniões do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar e por último as reuniões da Presidência, Mesa e da Comissão Diretora. O ato ainda define que as Atividades que não forem transmitidas ao vivo devem ser gravadas para posterior exibição.

⁵¹ Os programas jornalísticos repercutem diariamente a pauta legislativa e política. Já os outros programas preenchem a grade de programação durante os finais de semana, bem como nos períodos de recesso parlamentar em julho e janeiro, quando as atividades legislativas diminuem drasticamente.

⁵² Para garantir a gravação das Comissões na sua integralidade, um sistema de captação foi adquirido e instalado. Cada uma das 8 salas de comissão conta com duas câmeras de vídeo, cujo sinal chega em uma matriz de vídeo. A partir daí, um operador seleciona qual desses conteúdos receberá os créditos, e em seguida o material será enviado para transmissão ao vivo, ou para gravação.

Para responder à produção legislativa e do excedente, a Secretaria de Comunicação conseguiu, junto à Direção da Casa, convocar, por meio de concurso, profissionais da área de Comunicação Social, todos voltados para área de produção de conteúdo. Em 2005, foram convocados 41 profissionais oriundos de concurso realizado pela Câmara dos Deputados⁵³. No ano de 2009, houve mais convocação de profissionais da área de comunicação social para atender as demandas da TV e de outras áreas da Secretaria de Comunicação⁵⁴. É interessante observar que dentre as vagas destinadas aos veículos de comunicação, não foram estabelecidas vagas para áreas meios, tais como eletrônica e administração. Só houve enfoque em incrementar o quantitativo de pessoal ligado a produção de conteúdo. Como consequência dessa política, a TV apresenta uma forte tendência de aumento da produção de conteúdo sem considerar os limites operacionais e técnicos da emissora.

Para agravar a situação, a TV ainda perdeu profissionais da área de eletrônica por terem se desligado da Secretaria de Comunicação⁵⁵ e por outras questões administrativas⁵⁶. No início de 2014, a TV contava com quatro técnicos em eletrônica efetivos, responsáveis por todas as tarefas de gestão das áreas de tecnologia da TV, aí incluídos a manutenção, elaboração de projetos para aquisição de equipamentos, chefia de funcionários terceirizados, treinamento. O mesmo aconteceu na área administrativa, e a TV não conseguiu receber ou formar um quadro de profissionais com experiência em gestão administrativa. Para suprir este vazio, sempre aproveitou profissionais de outras áreas, que nem sempre apresentavam preparo ou perfil para os aspectos de gestão típicos de uma emissora de televisão⁵⁷. Enquanto isso, na área de produção de conteúdo, o número de efetivos chega a 74 funcionários⁵⁸.

Essa configuração burocrática, que se estabeleceu ao longo dos anos na estrutura da Secretaria de Comunicação, com o predomínio de jornalistas no seu comando, produziu distorções na estruturação da TV, levando a uma centralização corporativa. Carneiro (2011) afirma que categorias profissionais que detém poder na estrutura burocrática, produzem uma centralização conjugada de rigidez no processo decisório, onde quem decide não conhece

⁵³ Concurso homologado nos termos do Edital nº 1-CD, de 27/04/2004, publicado no Diário Oficial da União, Seção 3, de 29/04/2004.

⁵⁴ Ato nº9 /2008 da Comissão Diretora autoriza a realização de concurso para preenchimento de vagas em diversas áreas do Senado. Para área de comunicação social estão previstas inicialmente 60 vagas para diversas áreas.

⁵⁵ SENADO, Ato da Comissão Diretora nº16/2001.

⁵⁶ Depoimentos dos técnicos do setor expressam a dificuldade de lidar com o comando dos jornalistas, pois segundo agenda de trabalho é apenas corporativa.

⁵⁷ Profissionais das áreas de eletrônica, polícia e arquivologia já estiveram à frente da área administrativa da TV. Curiosamente, nenhum jornalista esteve no comando da administração, somente da Direção da Emissora.

⁵⁸ Dados recolhidos no portal da transparência em: <http://www.senado.gov.br/transparencia/>

efetivamente os problemas a serem resolvidos e que os conhece, não decide. Essa crítica atual ao modelo burocrático, semelhante à instalada no Senado, afirma que os produtos das decisões e das condutas adotadas pelos burocratas são perdulários e ineficientes. Esse argumento se sustenta no fato de que grupos de interesse estabelecem relações não só no interior da burocracia, mas entre a burocracia e os grupos de interesses e os políticos, mais especificamente, no poder legislativo (CARNEIRO e MENICUCCI, 2011). Carneiro ainda afirma:

Sem informações sólidas o suficiente para dominar a complexidade crescente da gestão pública, os políticos não conseguiram bloquear a conduta dos burocratas pautada pela busca de maximização do interesse próprio, com implicações perversas para a promoção do bem-estar social

À medida que a Comunicação do Senado proporcionou mais visibilidade aos parlamentares⁵⁹, eles provocaram mais produção e estimularam a burocracia, já instalada e sob comando de uma categoria, a aumentar seu contingente em benefício próprio, sem avaliar o impacto desse processo. Tal fato é corroborado pela constatação de que a área de comunicação do Senado incorpora cinco veículos, nos quais há predomínio da categoria de jornalista, que exige do restante da instituição elementos com os quais ela nunca lidou de forma apropriada, tais como planejamento e eficiência administrativa⁶⁰. Neste sentido, os críticos da burocracia clássica preconizam uma mudança no modelo de gestão do setor público para uma vertente gerencial, com foco no aumento da “responsabilidade dos burocratas perante a sociedade e a conferir maior responsividade, efetividade e eficiência às atividades desenvolvidas” (CARNEIRO e MENICUCCI, 2011).

Uma das consequências dessa estruturação é o impacto sobre a gestão orçamentária da emissora. O orçamento deve ser uma peça elaborada com base no planejamento e nos projetos da instituição. O relatório do Grupo de Trabalho de Reforma do Legislativo, já em 1995, deixa explícito a necessidade de a Instituição formular um planejamento estratégico que aponte de forma clara e detalhada as diretrizes orçamentárias. No mesmo documento se vislumbra um trabalho de orientação que busque a convergência nas ações da instituição com vistas a alcançar mais eficiência administrativa. Para o grupo, a falta de prática do planejamento e a fragmentação de propósitos, consequência da ausência dos elementos

⁵⁹ A quantidade de horas produzidas pela TV foi se incrementando ao longo dos anos. No ano de 2012, a quantidade alcançou 6000 horas de programação, com destaque para reuniões de comissão e sessões plenárias. Fonte: Relatório de Programação da TV Senado.

⁶⁰ A Secretaria de Comunicação comanda a Agência Senado, O Jornal, a área de Marketing, a Rádio Senado e a TV Senado.

presentes num planejamento estratégico, dificultam uma operação coordenada das áreas em torno de um orçamento convergente e que espelhe a instituição como um todo: “falta visão de conjunto, objetivos comuns, um compromisso com todos; tem-se a percepção, por vezes, que algumas áreas apostam no insucesso de outras (SENADO, 1995, p. 5-18). Em que pese estas observações ocorridas em 1995, a elaboração orçamentária do Senado ainda carece de preparo e amadurecimento.

Na TV Senado, por exemplo, a elaboração do orçamento carece de uma base sustentada em planejamento com enfoque em projetos de curto, médio e longo prazos. Como afirmado anteriormente, o funcionamento de uma emissora de televisão é dispendioso, pois são muitos elementos trabalhando em conjunto para mantê-la funcionando. A TV necessita de um orçamento contínuo para custear vários serviços tais como: aluguel de canal no satélite; energia elétrica, pagamento de serviços de direitos autorais, produção de legenda oculta, mão de obra terceirizada de operadores e técnicos etc. Por outro lado, os gestores precisam formular as escolhas, determinar prazos e momentos adequados para realizar e investir em tecnologia; na renovação de cenários e nas adequações às novas vertentes da sociedade da informação. Por isso torna-se fundamental um planejamento orçamentário eficiente para minimizar os custos e tirar melhor proveito dos recursos investidos. No entanto, a realidade atual da emissora expressa a dificuldade que o Senado ainda apresenta em lidar com estruturas que exigem manejo contrastante com seu perfil perdulário. O orçamento da TV é um espelho dessa realidade. Sua formulação ainda não tem por base um planejamento, conduzido pela TV e que, devido sua complexidade, necessita ser assessorado e fiscalizados pelas áreas de gestão do Senado.

Após a crise que se abateu sobre o Senado em 2009, com diversas denúncias envolvendo atos secretos, contratos superfaturados, pagamentos indevidos de horas extras, além de outras, provocando o afastamento da alta direção administrativa⁶¹, e mudança na escolha e na duração do mandato do Diretor Geral, a Instituição vem tentando formular e implementar mudanças de na gestão administrativa. Ainda em 2009, Ato do Primeiro Secretário cria comissão para apresentar proposta de gestão estratégica⁶². Em 2011, outro ato do Primeiro Secretário institui o Sistema de Governança Corporativa e Gestão Estratégica do Senado Federal⁶³. Neste interim, em 2010, a Secretaria de Comunicação se antecipou à

⁶¹ Ver em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u584095.shtml> ou em http://pt.wikipedia.org/wiki/Esc%C3%A2ndalo_dos_atos_secretos

⁶² SENADO, Ato do Primeiro Secretário nº 24 de 2009.

⁶³ SENADO, Ato do Primeiro Secretário nº 16 de 2011.

administração da casa e formulou seu Plano Estratégico para os anos de 2010 a 2018. Nele são apresentados o Negócio, a Missão, os Princípios e Valores e a Visão de Futuro da secretária. O enfoque do planejamento está centrado na qualidade da informação, na cobertura e disseminação das atividades legislativas, no desempenho dos veículos e na atuação profissional dos funcionários da Secretaria. Do que diz respeito a gestão administrativa, o Planejamento traz entre suas diretrizes a de Responsabilidade Social, na qual está previsto que a Secom⁶⁴ “deve racionalizar o uso de recursos materiais e humanos para buscar, permanentemente, a eficiência, a eficácia e a efetividade”⁶⁵. Como naquele momento não havia um planejamento estratégico do Senado para alinhar o planejamento da secretaria, os projetos foram sendo construídos para atender as necessidades da Secretaria. Um deles foi a concretização do Manual de Comunicação da Secom, estabelecido como um projeto Planejamento Estratégico 2010-2018⁶⁶, que é afeto a todos os veículos da Secretaria, inclusive a TV Senado.

O Sistema de Governança Corporativa e Gestão Estratégica do Senado Federal, instituído em 2011, apresentou como resultado a aprovação, pela Comissão Diretora do Senado, do Planejamento Estratégico do Senado Federal, composto pelo Mapa Estratégico Institucional e o Plano de Metas da Administração⁶⁷. Embora a elaboração do Plano Estratégico não tenha envolvido a participação de todos os setores da Casa e não tenha acontecido em um ambiente de integração institucional, ele incorpora vários valores de gestão tais como a transparência, liberdade de expressão, eficiência, excelência, interatividade, pluralismo e sustentabilidade. Aspectos que unem a atuação legislativa e as práticas de gestão administrativa e possibilitam melhorar a qualidade de uso dos recursos a partir das ferramentas de gestão. Como em documentos anteriores editados pela comissão diretora, são estabelecidas 88 metas complexas de serem alcançadas em prazo exíguo - 100 dias, em face das limitações burocráticas e operacionais da instituição.

Outra questão diz respeito à dificuldade de encadeamento de ações que levem os setores do Senado a adotar ferramentas de gestão que vinculem ações do setor aos objetivos e metas estabelecidos no Planejamento Estratégico. Na TV, exemplo, foram priorizadas as aquisições de equipamentos destinados à digitalização da emissora, inclusive com utilização

⁶⁴ Secom: Secretária de Comunicação

⁶⁵ Consultado em <http://www12.senado.leg.br/manualdecomunicacao/fundamentos-e-diretrizes/diretrizes/responsabilidade-social>.

⁶⁶ Consultado em <http://www12.senado.leg.br/manualdecomunicacao/sobre-o-manual>.

⁶⁷ SENADO, Ato da Comissão Diretora N°9 de 2013.

de verbas oriundas da venda da folha de pagamento⁶⁸. No entanto em nenhum projeto básico da TV é explicitado que a aquisição de equipamentos está ligada ao planejamento estratégico como cumprimento de alguma meta ou no âmbito de um planejamento da instituição que o englobe.

⁶⁸ Ata da 3ª Reunião da Comissão diretora realizada 26 de fevereiro de 2014. A venda da folha se reverte em orçamento extra para o Senado, além do orçamento oficial.

6 Conclusão

Este trabalho buscou analisar a realidade administrativa do Senado Federal a partir da implantação da TV Senado, com o propósito de identificar os usos e os impactos dos conceitos da nova gestão pública, evidenciando os aspectos de eficiência e planejamento sobre as decisões administrativas. Para isso, foi realizada a pesquisa histórico-documental sobre a evolução da administração da instituição, sobre a implantação da emissora, suas características e o impacto da sua presença na organização.

A partir da análise dos resultados obtidos foi possível verificar que a estrutura administrativa evidencia uma configuração hierarquizada, na qual o fluxo de informação, documentos e processo decisório ainda obedecem critérios rígidos ligados à burocracia weberiana e ao estilo de poder patrimonialista, que depende das relações pessoais estabelecidas e de lobbies, ao contrário de uma orientação por planejamento, projetos e resultado. Da mesma forma, demonstra a ausência de um plano estratégico que seja fruto da elaboração coletiva e de conhecimento de todos, no qual esteja inserido a missão, as metas, os projetos prioritários.

Os elementos da nova gestão pública aparecem em momentos esporádicos na história administrativa do Senado, e mesmos assim são desarticulados e não integrados em um programa de desenvolvimento gerencial que possibilite aos dirigentes atuarem de forma convergente e com efeito sinérgico no desempenho da instituição. A eficiência das ações ainda carece de uma sistemática de planejamento com metas convergentes e foco na missão. Além disso, não há uma política de formação contínua de gestores com perfil gerencial e que nivele seus conhecimentos, capacitando-os ao exercício de coordenação das áreas e com a possibilidade de compreender as atividades de cada um no contexto institucional.

Nota-se que as decisões políticas dos últimos três anos, decorrentes da publicação de atos da Comissão Diretora ou da Primeira Secretaria⁶⁹, indicam um movimento para construção de um novo tipo de gestão no âmbito da administração interna e das práticas políticas. Esses documentos acrescentam elementos da nova gestão pública orientadas para o planejamento, eficiência, foco em resultado, transparência, fiscalização e controle. No

⁶⁹ Segundo o Regimento Interno do Senado, Art. 98, inciso I, À Comissão Diretora compete exercer a administração interna do Senado nos termos das atribuições fixadas no seu Regulamento Administrativo;

entanto, essas decisões são recentes e ainda demandam algum tempo para produzir resultados factíveis de avaliação e novas conclusões.

Vale ressaltar, ainda, que a elaboração desse planejamento limitou-se a um grupo específico e não incorporou, no processo de criação, a participação de representantes de todas as áreas do Senado, possibilitando foco na sinergia e capilaridade no fluxo de conhecimento. Essa prática, recorrente no Senado, já demonstrou em outros momentos que não surte o efeito que se almeja quando teorizada. Para transformar a cultura corporativa é necessário esforço contínuo e clareza de propósito. Afinal, na maior parte de sua existência, o Senado foi considerado a “Casa de alguns”, em detrimento de sua função política institucional para a nação.

Bibliografia

ABRUCIO, F. L. Trajetória Recente da Gestão Pública Brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. V.41, 2007.

BAAKLINI, A. I. **O Congresso e o Sistema Político do Brasil**. [S.l.]: Paz e Terra, 1993.

BRASIL-DECRETO-LEI-579. **Organiza o Departamento Administrativo do Serviço Público, reorganiza as Comissões de Eficiência dos Ministérios e dá outras providências**. 1ª. ed. Rio de Janeiro: [s.n.], 1938. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-579-30-julho-1938-350919-publicacaooriginal-126972-pe.html>>.

CARNEIRO, R. Planejamento na esfera pública: fundamentos teóricos, possibilidades e limites operacionais. In: (ORGANIZADORES), C. B. L. E. B. L. D. C. **Gestão social: o que há de novo?** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004. p. 47-68.

CARNEIRO, R.; MENICUCCI. Gestão Pública no Século XXI - As Reformas Pendentes. **Texto Para Discussão**, Brasília, n. 1686, p. 1-88, Dezembro 2011.

COELHO, E. C. **A Retórica da Racionalidade e o Mito da Estrutura**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1979.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2011.

FUNDAÇÃO Padre Anchieta, 2014. Disponível em: <<http://www2.tvcultura.com.br/fpa/>>. Acesso em: 17 novembro 2014.

GOMES, E. G. M. **Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais**. São Paulo: [s.n.], 2009.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MORGADO, L. F. O ORÇAMENTO PÚBLICO E A AUTOMAÇÃO DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO. **Textos para Discussão**, 1 Fevereiro 2011. 5-24.

MOTTA, P. R. **Avaliação da Administração Pública: Eficiência, Eficácia e Efetividade**. [S.l.]: FUNDAP, 1990.

PEREIRA, J. M. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 4 ed. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

PEREIRA, L. C. B. Da Administração Pública Burocrática À Gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 47, p. 1-28, Janeiro-Abril 1996.

Plano de Trabalho 2014 da EBC. Empresa Brasil de Comunicação. Brasília, p. 5. 2014.

REGIMENTO INTERNO DO SENADO FEDERAL. Das Atribuições Específicas da Comissão de fiscalização, Controle e Meio Ambiente. [S.l.]: [s.n.], 2014. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?-1.ILinkListener-panelMembrosComissao-InkAtribuicoesComissao&codcol=50>>.

SANT'ANNA, F. **Mídia das Fontes - um novo ator no cenário jornalístico brasileiro**. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas, 2009.

SENADO. **Regulamento Administrativo do Senado Federal, Resolução N°58/1972, original**. 1ª. ed. Brasília: Senado, 1972.

SENADO. **Resolução N° 58**. Brasília: [s.n.], 1972. Acesso em: 2014.

SENADO. O Parlamento e a Modernização de Seus Sistemas Administrativos e Legislativos. In: FEDERAL, S. **Anais do Seminário Sobre Modernização Legislativa e Desenvolvimento Político**. Brasília: Gráfica do Senado, 1976. p. 91-116.

SENADO. **Reengenharia do Legislativo: A experiência do Grupo de Trabalho de Reforma e Modernização do Senado Federal**. Senado. Brasília, p. 156. 1995.

SENADO. **Regulamento Administrativo do Senado Federal, Resolução N°58/1972 com alterações**. Brasília: [s.n.], 1996.

SENADO. **Regulamento Adminstrativo do Senado Federal**. 5ª. ed. Brasília: [s.n.], 2007. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/blog/Assessoria_Imprensa/pdf/RASF_5_Edicao.pdf>. Acesso em: 14 novembro 2014.

SENADO. Das Atribuições Específicas da Comissão de fiscalização, Controle e Meio Ambiente. [S.l.]: [s.n.], 2014. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?-1.ILinkListener-panelMembrosComissao-InkAtribuicoesComissao&codcol=50>>.

SENADO. Senado Federal. **Senado Federal**, 2014. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/noticias/tv/pagina2.asp?cod_pagina=5>. Acesso em: 5 novembro 2014.

SENADO Federal. **Portal de notícias do Senado Federal**, 2014. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/noticias/tv/pagina2.asp?cod_pagina=5>. Acesso em: 17 novembro 2014.

SILVA, J. A. D. **Processo Constitucional de Formação das Leis**. São Paulo: São Paulo, 2006.

VALIM, M. & C. Tudo Sobre TV. **Tudo Sobre TV**, 2014. Disponível em: <<http://www.tudosobrev.com.br/>>. Acesso em: 25 Outubro 2014.