

Ana Paula Sampaio Volpe

**A CONSTRUÇÃO DO LEGISLATIVO:  
o caso da Câmara Legislativa do Distrito Federal**

Dissertação apresentada ao Instituto de Ciência  
Política como requisito parcial à obtenção do  
título de mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Paulo do Pin Calmon.

Brasília  
Instituto de Ciência Política  
2006

**Ana Paula Sampaio Volpe**

A CONSTRUÇÃO DO LEGISLATIVO: o caso da Câmara Legislativa do Distrito Federal

Brasília, 28 de agosto de 2006.

Dissertação defendida e aprovada pela banca examinadora constituída pelos professores:

---

Prof. Paulo Du Pin Calmon

---

Prof. Rebecca Abers

---

Prof. Márcio André de Carvalho

Esta dissertação é dedicada à memória de Rubens  
Volpe Filho e Maria das Dores Soeiro Sampaio.

## AGRADECIMENTOS

Aos meus professores por contribuírem com a minha formação, por serem críticos e incentivadores do meu trabalho. Em especial, à Rebecca pelo apoio na condução deste trabalho.

Às minhas fontes de inspiração, minha mãe, minha inspiração intelectual, que sempre lutou por uma vida melhor, se dedicou à sua família e me ajudou muito na conclusão deste trabalho, e ao meu pai, que sempre se engajou em questões importantes e dava mais sentido à nossa vida, deixando-a mais alegre.

À minha família, especialmente às minhas queridas tias Ana Vera e Ana Helena, pelo carinho do dia-a-dia, pelo apoio nas horas difíceis, por representarem meu porto-seguro nas horas em que mais precisei.

Ao amor da minha vida, Andrea Ferrini, um presente do destino, que me enche de alegria todos os dias.

Aos meus colegas de curso do POL99, do PET, do PIBIC e do mestrado, com os quais compartilhei momentos importantes na minha vida.

Aos funcionários da Câmara Legislativa pela atenção, paciência e ajuda na coleta dos dados durante todos esses anos de pesquisa.

[...] Ser deputado distrital é um bom negócio. Análise das declarações de renda dos candidatos à reeleição ou a outros cargos públicos mostra que a atividade parlamentar garante uma vida confortável e sem turbulências financeiras(...). No final do mandato, o embolso chegará a R\$ 652 mil, ou aproximadamente R\$ 500 mil, livres de impostos, para gastar - CORREIO BRAZILIENSE, 6/10/2006, p.8.

[...] Todos os altos cargos políticos no Brasil são preenchidos por nomeação. A hierarquia depende das nomeações e não do procedimento formal (...). Nomeações, mais que organizações, estruturam o poder e os incentivos do Estado - SCHNEIDER, 1994, p.30.

[...] Não há um acompanhamento das políticas públicas, das leis. (...). Nós, servidores, tentamos montar uma estrutura para isso inclusive por meio de um convênio com a UnB. (...). Fizemos um banco de dados para o acompanhamento de alguns projetos, mas não foi implementado porque mudaram a Mesa Diretora e a chefia. A Assessoria não era usada [pelos parlamentares]. Nós [servidores efetivos] é que procurávamos os deputados para colaborar com os trabalhos [da Casa] – servidor anônimo da Casa, entrevista concedida à autora em 4/08/2006.

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS</b> .....	vii
<b>LISTA DE TABELAS</b> .....	x
<b>LISTA DE QUADROS</b> .....	xi
<b>RESUMO</b> .....	xii
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	01
<b>PARTE I – REVISÃO BIBLIOGRÁFICA</b>	
<b>CAPÍTULO I – O NEO INSTITUCIONALISMO</b> .....	07
1.1. O PARADIGMA .....	07
a) O neo-institucionalismo e a transformação institucional .....	12
b) Instituições e Organizações .....	21
<b>CAPÍTULO II – INSTITUCIONALIZAÇÃO LEGISLATIVA</b> .....	24
2.1. ORIGENS DO TERMO.....	24
2.2. O CONCEITO .....	28
a) Institucionalização em termos de sistemas sociais .....	28
b) Institucionalização como características evolutivas da organização .....	30
c) Institucionalização como consequência da modernização.....	34
d) Institucionalização como respostas às demandas do ambiente externo .....	38
2.3. A PROFISSIONALIZAÇÃO LEGISLATIVA .....	44
a) Profissionalização e carreirismo .....	45
b) Profissionalização e evolução organizacional .....	48
c) Os efeitos da Profissionalização .....	49
2.4. CONCLUSÕES .....	52
<b>PARTE II – METODOLOGIA</b>	
<b>CAPÍTULO III – METODOLOGIA</b> .....	56
3.1. ESTUDO DE CASO .....	56
a) Operacionalização: um novo modelo .....	57
b) Investigação Empírica .....	65
b.1) Seleção da documentação .....	65
b.2) Entrevistas .....	66
<b>PARTE III – RESULTADOS</b>	
<b>CAPÍTULO IV – A HISTÓRIA DA CÂMARA LEGISLATIVA</b> .....	70
4.1. CONTEXTO HISTÓRICO DO DISTRITO FEDERAL .....	70
4.2. A LITERATURA SOBRE A CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL .....	74
a) O Legislativo .....	74
a.1) Deputados Distritais .....	74
a.2) Produção Legislativa .....	77
b) A Relação Executivo-Legislativo .....	81
<b>CAPÍTULO V. A CONSTRUÇÃO DA CLDF : A REPRESENTAÇÃO LOCAL</b> .....	83
5.1. A CRIAÇÃO E O FUNCIONAMENTO DA CÂMARA .....	83
5.1.1. NORMAS RELATIVAS AO <i>STAFF</i> .....	91
a) Cargos em Comissão .....	93
b) Cargos Efetivos .....	104
c) Organização Administrativa da Câmara Legislativa .....	117

d) Conclusões .....	126
5.1.2. RECURSOS DISPONÍVEIS .....	134
a) Infra-estrutura .....	135
b) Recursos materiais .....	138
c) Estrutura dos gabinetes e das lideranças .....	140
5.1.3. TIPOS DE FACILIDADES .....	144
5.1.4. REMUNERAÇÃO .....	151
5.1.5. DEMANDA DE TEMPO DE SERVIÇO .....	156
5.1.6. O CARREIRISMO.....	164
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>169</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>197</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>210</b>
ANEXO 1 - Questionário aplicado aos servidores da CLDF.....	210

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ACDF - Associação Comercial do Distrito Federal
- CCJ - Comissão de Constituição e Justiça
- CAE - Comissão de Assuntos Econômicos
- CAS - Comissão de Assuntos Sociais
- CEOF - Comissão de Economia, Orçamento e Finanças
- CDC - Comissão de Defesa do Consumidor
- CD - Câmara dos Deputados
- CDDH - Comissão de Defesa dos Direitos Humanos
- CEDP - Comissão de Ética e Decoro Parlamentar
- CIPA - Comissão de Prevenção de Acidentes
- CL - Cargos Comissionados
- CLDF - Câmara Legislativa do Distrito Federal
- CN - Congresso Nacional
- CNE - Cargo de Natureza Especial
- CODEPLAN - Companhia do Desenvolvimento do Planalto Central
- CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito
- DAS - Direção e Assessoramento Superior
- DF - Distrito Federal
- DRH - Diretoria de Recursos Humanos
- EC - Emenda Constitucional
- ECT - Empresa de Correios e Telégrafos
- EMATER - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do DF
- EMBRATER - Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
- ENCOL - Empresa de Engenharia, Comércio e Indústria
- ES - Espírito Santo
- FASCAL - Fundo de Assistência à Saúde da CLDF
- FC - Função de Confiança
- FGV - Fundação Getúlio Vargas
- GAL - Gratificação de Atividade Legislativa
- GDF - Governo do Distrito Federal
- GRUTIL - Grupo de trabalho de Informação e Integração Legislativa

ICV - Índice de Custo de Vida  
IND - Indicação  
INPC - Índice de Preço ao Consumidor  
IPCr - Índice de Preço ao Consumidor Reduzido  
LOA - Lei Orçamentária Anual  
LODF - Lei Orgânica do Distrito Federal  
MD - Mesa Diretora  
MO - Moção  
MP - Ministério Público  
MPDF - Ministério Público do Distrito Federal  
MPF - Ministério Público Federal  
MPU - Ministério Público da União  
OAB - Ordem dos Advogados do Brasil  
PB - Paraíba  
PCB - Partido Comunista Brasileiro  
PCdoB - Partido Comunista do Brasil  
PDL - Projeto de Decreto Legislativo  
PDT - Partido Democrático Trabalhista  
PDOT - Plano Diretor de Ordenamento Territorial  
PELO - Projeto de Emenda à Lei Orgânica  
PFL - Partido da Frente Liberal  
PGR - Procuradoria Geral da República  
PL - Partido Liberal  
PL - Projeto de lei  
PLC - Projeto de lei complementar  
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PP - Partido Progressista  
PPA - Plano Plurianual  
PPB - Partido Progressista Brasileiro  
PPS - Partido Popular Socialista (Antigo PCB)  
PR - Projeto de Resolução  
PRP - Partido Republicano Progressista  
PRODASEN - Centro de informática e Processamento de Dados do Senado Federal  
PSB - Partido Socialista Brasileiro

PSC - Partido Social Cristão

PSD - Partido Social Democrata

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PSL - Partido Social Liberal

PST - Partido Social Trabalhista

PT - Partido dos Trabalhadores

PTB - Partido Trabalhista Brasileiro

PTR - Partido Trabalhista Renovador

RA - Região Administrativa

RI - Regimento Interno

RQ - Requerimento

SF - Senado Federal

STF - Supremo Tribunal Federal

TCB - Transporte Coletivo de Brasília

TCDF - Tribunal de Contas do DF

TJDFT - Tribunal DE Justiça do Distrito Federal e Territórios

TRE - Tribunal Regional Eleitoral

TSE - Tribunal Superior Eleitoral

UNB - Universidade de Brasília

URV - Unidade Real de Valor

## LISTA DE TABELAS

1 - Composição das estruturas provisórias, CLDF - 1991 .....	95
2 - Cargos Comissionados, CLDF -1991 a 1992 .....	96
3 - Comparativo das mudanças no quadro de efetivos, CLDF -1991 a 1992 .....	112
4 - Composição dos Gabinetes Parlamentares, CLDF - 1991 a 1994 .....	141
5 - Composição das Lideranças e Blocos Parlamentares, CLDF - 1991 a 1994 .....	142
6 - Composição das Lideranças e Blocos Parlamentares, CLDF - 1991 a 1998 .....	143
7- Composição dos Gabinetes Parlamentares, CLDF - 1991 a 1998 .....	143
8 - Despesas Médicas gastas com os recursos da FASCAL - 1995 a 1998 .....	150
9 - Reajustes Salariais, CLDF - 1991 a 1994 .....	155
10 - Reajustes salariais dos efetivos, CLDF - 1997 a 1998 .....	156
11 - Subsídios dos Comissionados, CLDF - 1997 a 1998 .....	156
12 - Atividades Parlamentares, CLDF - 1991 a 1994 .....	161
13 - Atividades Parlamentares, CLDF - 1995 a 1998 .....	163
14 - Aplicação das dimensões do Sistema Político ao caso Brasileiro .....	168

## LISTA DE QUADROS

1 - Modelos de Institucionalização Legislativa .....	40
2 - Modelos de Profissionalização Legislativa .....	51
3 - As Dimensões da Profissionalização .....	63
4 - Histórico do Distrito Federal .....	73
5 - Estrutura Organizacional da Mesa e sua Assessoria - 1991 a 1992 .....	119
6 - Estrutura Organizacional Apoio à Ação Parlamentar - 1991 a 1994 .....	120
7 - Estrutura Organizacional da Mesa e sua Assessoria - 1994 a 1998 .....	125
8 - Análise dos Modelos de Institucionalização e de Profissionalização Legislativa .....	171

## RESUMO

O objetivo deste trabalho foi verificar se o processo de profissionalização da Câmara Legislativa do Distrito Federal vem contribuindo para a institucionalização da Casa. Para isso, foi elaborado um modelo que permitisse a operacionalização das variáveis referentes ao processo de profissionalização e compilados dados referentes às primeira e segunda legislaturas da Casa (1991 a 1998). Constatou-se que as mudanças institucionais ocorridas na Câmara Legislativa não preenchem os requisitos de estabilidade, complexidade, estabelecimento de fronteiras, autonomia, coesão e universalidade. Tais requisitos seriam responsáveis pelo fortalecimento, pela estabilidade e legitimidade da Casa. Além disso, há evidências de formação de redes personalistas e clientelistas, de patronagem política e patrimonialismo, políticas tradicionalistas que enfraquecem a democracia.

## INTRODUÇÃO

No contexto da redemocratização brasileira, início da década de 90, a Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF foi criada para representar a população que vive na Capital da República e que, até então, não tinha uma organização política de representação democrática ao nível local. Por ser uma organização recente, pouco se sabe sobre a sua dinâmica institucional e legislativa.

Conforme as teorias sobre mudança institucional, acredita-se que o processo de institucionalização legislativa faça parte da evolução das organizações políticas. A institucionalização de uma organização envolve diferentes aspectos, dentre os quais a estabilidade, a mudança social, a autonomia, a complexidade, a internalização de valores e a adaptabilidade. Esse processo ocorre com a adoção de determinados procedimentos e práticas que os fortalecem. Dependendo de como a institucionalização é definida, há diversas formas de operacionalizar suas variáveis e de delimitar a metodologia, conforme cada estudo. Nesse contexto, insere-se a questão da profissionalização legislativa como uma das variáveis que a compõem.

Portanto, na tentativa de compreender o processo de institucionalização da Câmara Legislativa do Distrito Federal, é feita uma investigação empírica sobre as variáveis que compõem e refletem a institucionalização e a evolução institucional, dentre as quais se encontra a profissionalização.

A profissionalização é mensurada por meio da análise do apoio do *staff*, das facilidades e da demanda de tempo de serviço dos parlamentares, da remuneração. Seus efeitos são importantes para a compreensão da estrutura organizacional da Casa, dos incentivos ao carreirismo e para o estudo da evolução do corpo político como entidade representativa, dentre outras questões.

A pergunta que norteia o trabalho é: qual a contribuição da profissionalização para a conquista dos efeitos previstos pela institucionalização legislativa?

Essa questão é fundamental para o entendimento do processo de evolução organizacional. Acredita-se que a Câmara Legislativa do Distrito Federal – organização representativa nova, criada no momento de redemocratização do país – passa pelo processo de institucionalização, definindo seu papel na interação com os outros Poderes da República e com a sociedade civil. Nesse processo, vem sofrendo críticas severas dos cidadãos que chegam a pedir o seu fechamento. A Câmara Legislativa, que deve ser vista como arena de diálogo e de tomada de decisão, vem sendo percebida como um corpo estranho, sem poder de representação factível (apesar de ter legitimidade pelas regras do jogo democrático), pois acaba por ser capturada por determinados grupos de interesse. Os parlamentares, preocupados com o retorno eleitoral, atendem preferencialmente a suas bases e são vistos como maximizadores do bem-estar de segmentos específicos do eleitorado.

O processo de questionamento e críticas ao seu papel político, bem como ao papel dos legisladores, propicia o seu fortalecimento, pois provoca mudanças no ambiente interno. Isso se reflete externamente, melhorando o diálogo com a população. Assim, o corpo técnico e o corpo político da Casa “aprendem” com tais críticas e desenvolvem mecanismos para tornar a Organização mais eficiente, garantindo uma melhor imagem pública. Esse processo é demorado e pode ser estabelecido com a introdução de mecanismos bem-sucedidos em outras instituições ou com a introdução de mecanismos que, na percepção dos tomadores de decisão, ensejam a melhor solução. Dessa forma, sujeitam-se ao método de tentativa e erro, numa constante evolução de acordo com os interesses dos atores e com as possibilidades factíveis do estabelecimento de consenso para a alteração do *status quo*.

Esta dissertação tem como objetivo principal a análise do processo de profissionalização da Câmara Legislativa do Distrito Federal, com base no exame dos

aspectos de mudança em sua estrutura interna ao longo dos oito primeiros anos de legislatura, metade dos anos de sua existência. A finalidade, então, é tentar compreender a contribuição da profissionalização ao processo de institucionalização que ocorre na Câmara Legislativa.

A presente dissertação não tem a pretensão de apontar os motivos que impedem ou dificultam o desempenho das funções da legislatura mas, sim, pretende identificar os rumos que a profissionalização legislativa vem percorrendo ao longo da existência da Casa. Desta forma, é necessária uma análise de seu desempenho, apontando o que ocorre em suas instituições formais e informais.

No entanto, a identificação dos rumos tomados pela profissionalização da Casa não revela conquistas de estabilidade e legitimidade, com a realização de objetivos democráticos. Ao contrário, revela a promoção de fenômenos conhecidos como clientelismo, patrimonialismo, patronagem, personalismo, captura da burocracia.

Realiza-se um estudo sistemático para a compreensão do fenômeno da profissionalização, da institucionalização e das causas das mazelas da Casa. Assim, importantes questões para o debate do fortalecimento do legislativo e do aprimoramento da democracia são levantadas. Portanto, é uma contribuição ao estudo das instituições políticas, relevantes para a Ciência Política, porque reproduzem as características dos sistemas políticos. O tema deste trabalho é fundamental para a compreensão da construção do legislativo e de seu papel representativo.

Este trabalho está dividido em quatro partes. A primeira refere-se à Revisão de Literatura, com dois capítulos sobre os seguintes temas: o paradigma utilizado, o neo-institucionalismo; o processo de institucionalização legislativa para a compreensão da profissionalização das legislaturas. Essa parte aborda os conceitos utilizados ao longo do trabalho e fornece o marco teórico para a compreensão da evolução da organização e das mudanças institucionais.

A segunda parte apresenta a metodologia aplicada: o estudo de caso da Câmara Legislativa do Distrito Federal, a forma de operacionalização do modelo de profissionalização, do levantamento dos dados e o método de investigação empírica utilizado – baseado em entrevista e coleta de dados primários e secundários.

A terceira parte, a mais importante, expõe as evidências de que o processo de construção da Câmara Legislativa vem contribuindo para a formação de redes políticas personalistas e clientelísticas, caracterizadas pela troca de favores entre funcionários e parlamentares, pelo inchaço da administração e pela captura da burocracia. Expõe ainda a existência da patronagem política – o uso de recursos políticos para fins eleitorais – e do patrimonialismo – situação de obediência da burocracia pelas relações de fidelidade à chefia. Assim, são constatadas disfunções das estruturas organizacionais, quando alguns setores da Casa têm seus serviços esvaziados, enquanto outros, de interesse parlamentar, são capturados. Verifica-se, ainda, situação de baixa autonomia burocrática e excessiva regulação política.

A quarta parte trata das considerações finais ao trabalho, apontando que as práticas políticas "tradicionais" existentes na Câmara Legislativa enfraquecem a democracia. O processo de construção da Casa vem contribuindo para a patronagem política, pois disponibiliza recursos para fins eleitorais, os quais propiciam a sustentação dos mandatos parlamentares. Assim, o patrimonialismo é outro fenômeno que contraria a idéia de institucionalização indicada por alguns estudos. Sison (1973) já alertava quanto à importância de se considerar as relações burocráticas, a performance da Casa, os tipos de função e a densidade do poder político, bem como a relação da Casa com a sociedade, que proporcionaria sua legitimidade.

Por isso, chega-se à conclusão de que a profissionalização, em seu sentido formal, é ainda pequena devido aos efeitos excessiva intromissão política na estrutura administrativa. Assim, chega a provocar efeitos de adversos à institucionalização - vista pela idéia de que

algumas variáveis transformam o corpo legislativo. Há mais complexidade, mas devido à excessiva regulação política, a administração da Casa, que deve ser regulada por técnicos, confunde-se com a estrutura política. Dessa forma, o desenvolvimento de suas fronteiras e a estabilidade também ficam comprometidos à maneira com que são conduzidos os trabalhos na Casa.

Portanto, espera-se que a literatura sobre o processo de evolução organizacional passe a considerar o funcionamento interno das Casas. Conclui-se que são questionáveis os modelos que apontam variáveis e características que, teoricamente, levam à institucionalização ou à profissionalização, porque não verificam as relações internas de poder, as trocas de apoio político e não compreendem a relação entre a burocracia e os parlamentares, entre outros fatores.

## PARTE I – REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Esta parte, dividida em dois capítulos, apresenta a base teórica deste trabalho, os conceitos e os termos utilizados. Demonstra, ainda, a importância do paradigma e dos pressupostos adotados neste estudo para o entendimento do funcionamento, continuidade e transformação das instituições e das organizações.

Primeiramente, deve-se esclarecer que instituições são entendidas como regras que estruturam as relações entre os indivíduos – conforme o paradigma neo-institucionalista. As instituições são vistas como instrumentos de estabilidade, pois limitam o comportamento dos atores nos diferentes contextos. São frequentemente conceitualizadas em termos de seus efeitos (como as regras, normas constroem a ação dos atores), mas também estabelecem fronteiras que delineiam autoridade e jurisdições (SHEINGATE; JOHNSON, 2002).

Clegg e Hardy (1999) definem organizações como “locais de ação social” (p. 32); North (1990) as define como atores responsáveis por implementar as regras e atuar de acordo com elas. As organizações possibilitam a ação coordenada, além de serem estruturadas de determinadas formas, que lhe dão identidade e estabelecem os padrões de relação com as demais organizações. Portanto, os modelos de organização são mecanismos centrais para a compreensão do surgimento e da transformação do sistema político.

## Capítulo I – NEO-INSTITUCIONALISMO

### 1.1 O PARADIGMA

Na ciência política, a análise institucional fundou-se nas leis constitucionais e na filosofia moral. Eram estudadas as estruturas legais e os arranjos administrativos que caracterizavam as estruturas de governância. A abordagem analisava os efeitos das regras emanadas pelas estruturas legais e institucionais do sistema político, demonstrava o condicionamento dos comportamentos e possibilitava a predição e a explanação de ações políticas.

Com o tempo, a abordagem institucional foi sendo questionada porque considerava apenas as instituições formais. Então, foi suplantada por uma nova perspectiva, o comportamentalismo, que focava o comportamento político por meio da análise das distribuições informais de poder, das atitudes e do comportamento. (SCOTT, 2001, p.6-7).

Segundo Scott (2001), a abordagem comportamentalista fortaleceu-se com o crescimento da “revolução racional”, que consistia nas aplicações de pressupostos econômicos para compreensão do comportamento político. Um deles, por exemplo, seria a ênfase na teoria e na metodologia dedutiva e o uso do individualismo metodológico (maximização da utilidade dos atores). O neo-institucionalismo surgiu como reação à “revolução racional” dentro da disciplina. Combatia os excessos do comportamentalismo, buscando restabelecer a importância dos quadros normativos e das regras dos sistemas que guiam, constroem e fortalecem o comportamento político e social.

O neo-institucionalismo diferencia-se do institucionalismo tradicional, pois adota um diferente conceito de instituições. Ademais, procura explicar a correlação entre as instituições

e o processo decisório político, ou seja, analisa a interação dos atores com os institutos – conjunto de regras formais e informais que estruturam as interações sociais (ESPINO, 1999)<sup>1</sup>.

O neo-institucionalismo critica a abordagem neoclássica, que não pondera devidamente sobre o papel do Estado para o funcionamento da economia, uma vez que defende a mínima intervenção estatal. A maior crítica ao modelo é quanto à desconsideração de fenômenos como a assimetria de informações, as implicações dos custos de transação e dos direitos de propriedade. Ademais, o modelo é criticado porque ignora as instituições informais.

Segundo Hall e Taylor (2003), o neo-institucionalismo é uma perspectiva teórica e não uma corrente unificada, pois pelo menos três métodos de análise reivindicam para si tal nomenclatura. Assim, os autores distinguem três correntes: a Institucionalista Histórica, a da Escolha Racional e a Sociológica, todas criadas em resposta à perspectiva behaviorista dos anos 60 e 70.

Para Hall e Taylor (2003), o Institucionalismo Histórico foi criado pela reação contra a metodologia estruturo-funcionalista, que dominava a ciência política nos anos 60 e 70. Até então, tal paradigma privilegiava o estruturalismo, ou seja, enfatizava a responsabilidade da organização institucional sobre a comunidade política no comportamento coletivo. Aos poucos, foram surgindo estudos que verificavam as influências das instituições sociais e políticas na estruturação das interações sociais. Os institucionalistas históricos definem instituição como:

[...] procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade ou da economia política. Isso se estende das regras de uma ordem constitucional ou dos procedimentos habituais de funcionamento de uma organização até às convenções que governam o comportamento dos sindicatos ou as relações entre bancos e empresas. (Ibid.)

---

<sup>1</sup> Para mais detalhes consultar Shepsle e Boncheck (1997), Limongi (1994), Espino (1999), Caporaso e Levine (2002), Maltzman (1998).

Esse conceito atenta para o papel das convenções, das regras e das instituições formais. Além disso, enfatiza as assimetrias de poder e o funcionamento e desenvolvimento das instituições, focalizando, sobretudo, as trajetórias imprevistas. Entretanto, procura explicação para a influência das instituições no comportamento dos indivíduos, gerando, assim, duas perspectivas: a de que o comportamento humano é orientado para o cálculo estratégico, pois os indivíduos buscam maximizar seu bem-estar; e a de que os atores são orientados pela sua visão de mundo, não sendo apenas guiados pela estratégia (embora considere os atores agentes maximizadores).

Segundo a visão maximizadora do comportamento individual, as instituições proporcionam informações, esclarecendo o comportamento dos outros atores, os mecanismos de aplicação de acordos e as penalidades em caso de descumprimento. Já a visão culturalista, segundo a qual os atores agem conforme sua visão de mundo, parte do pressuposto de que as instituições fornecem os modelos morais e cognitivos para a ação e a interpretação.

Segundo as duas visões, as instituições são mantidas ou porque resolvem dilemas de ação coletiva<sup>2</sup> e torna os ganhos de trocas possíveis (visão maximizadora) ou porque as instituições sociais não podem ser objeto explícito de deliberações individuais por causa da tradição (visão culturalista).

Hall e Taylor (2003) ainda apontam outras características do neo-institucionalismo histórico: a repartição assimétrica do poder e o *path dependence*<sup>3</sup>. Os estudos dos institucionalistas históricos ressaltam a importância atribuída às instituições – que restringem a política, embora não sejam a única causa dos resultados políticos. E partem do pressuposto de que o contexto institucional modela as estratégias e os objetivos dos atores. Portanto, a

---

<sup>2</sup> Os dilemas são situações em que os indivíduos devem buscar, coletivamente, uma solução para determinado problema. No entanto, como muitos agem de modo a maximizar suas próprias satisfações, o resultado da solução pode ser sub-ótimo; entende-se que seria possível chegar a outro resultado que satisfaria melhor os interesses dos atores sem prejudicar ninguém. Normalmente, esses dilemas estão presentes quando não existem arranjos institucionais que lhes assegurem a cooperação.

<sup>3</sup> Crença de que a causalidade social depende da trajetória percorrida. Para os teóricos, não é possível que as mesmas forças ativas produzam em todo lugar os mesmos resultados, mas sim que as forças são modificadas dentro de cada contexto e dependentes de seu passado.

pesquisa enfatiza as instituições como padrões de relações entre os indivíduos e as demais variáveis sob o contexto<sup>4</sup>.

Para os autores, o Institucionalismo da Escolha Racional, originado com os estudos sobre comportamento dentro do Congresso norte-americano, procurou explicar quais seriam os fatores de estabilidade das decisões congressuais. Encontram resposta nos papéis das instituições, que solucionavam os problemas de ação coletiva, dos direitos de propriedade e dos custos de transação. Afirmam que:

[...] os neo-institucionalistas desta escola desenvolveram um enfoque que lhe é própria no tocante à explicação da origem das instituições. Em geral eles começam utilizando a dedução para chegar a uma classificação estilizada das funções desempenhadas por uma instituição. Explicam em seguida a existência da instituição com referência ao valor assumido por essas funções aos olhos dos atores influenciados pela instituição. Essa formulação pressupõe que os atores criam a instituição de modo a realizar esse valor, o que os teóricos conceituam no mais das vezes como um ganho obtido pela cooperação. Assim, o processo de criação de instituições é geralmente centrado na noção de acordo voluntário entre os atores interessados. Se a instituição está submetida a algum processo de seleção competitiva, ela desde logo deve sua sobrevivência ao fato de oferecer mais benefícios aos atores interessados do que as formas institucionais concorrentes. (Idid.)

Os pressupostos dessa escola são: 1) os atores compartilham um determinado conjunto de preferências (princípio da transitividade) e são utilitaristas; 2) a vida política é formada por diversos dilemas de ação coletiva; 3) há ênfase na interação estratégica dos atores; 4) as instituições são criadas por meio de acordos voluntários entre os interessados para permitir a tomada de decisão.

Já o Institucionalismo Sociológico enfatiza a adoção dos procedimentos institucionais devido ao seu caráter cultural e não devido a sua eficácia. A definição de instituição é, também, mais global, pois além de incluir procedimentos e normas formais, inclui esquemas cognitivos e modelos que guiam a ação humana. Desta forma, as instituições mudam em

---

<sup>4</sup> As escolhas institucionais desempenham um papel crucial na formulação das políticas porque as instituições modelam as idéias, as atitudes, as estratégias e as preferências dos atores. Dentro deste ponto de vista, as instituições são os produtos dos conflitos políticos e das escolhas e também limitam e modelam as estratégias e os comportamentos (STEINMO, THELEN e LONGSTRETH, 1992).

razão de seu valor cultural e não para dar legitimidade à organização nem para torná-la mais eficiente. Assim, conclui-se que:

[...] essas formas e procedimentos deveriam ser consideradas como práticas culturais, comparáveis aos mitos e às cerimônias elaborados por numerosas sociedades. Essas práticas seriam incorporadas às organizações, não necessariamente porque aumentassem sua eficácia abstrata (em termos de fins e meios), mas em consequência do mesmo tipo de processo de transmissão que dá origem às práticas culturais em geral. Desse modo, mesmo a prática aparentemente mais burocrática deveria ser explicada nesses termos culturalistas. (Ibid.)

Segundo Bruno Théret (2003), o comportamento dos atores é moldado pelas regras, pois elas surgem de modo a permitir a cooperação, modelando as decisões e as ações dos atores. Ademais, elas são estruturas de caráter cognitivo, normativo e regulativo, fornecendo estabilidade entre as relações sociais. Para o autor:

[...] a grande contribuição de Hall e Taylor, reforçada pelo trabalho de Ellen Immergut, está em mostrar que, na verdade, desenvolveram-se em Ciência Política três novos institucionalismos e não apenas um. São eles: um institucionalismo histórico, um institucionalismo da escolha racional e um institucionalismo sociológico. (Ibid.)

Diante do exposto, essas diversas abordagens tratam diferentemente a questão do papel, da origem, do desenvolvimento e da influência das instituições no comportamento dos atores. Esse resumo sobre tais perspectivas tem o intuito de esclarecer ao leitor que há uma variedade de formas de se abordar o estudo das instituições. Nenhum deles é melhor que o outro, apenas uns se adaptam melhor a determinados casos e, em outros, é necessário até um intercâmbio de idéias, permitindo, assim, o desenvolvimento da prática e pesquisa científica da disciplina.

O neo-institucionalismo é uma perspectiva que procura dar mais autonomia às instituições políticas mostrando o caráter mais dinâmico de interação entre a estrutura social e a política, pois os interesses dos atores são estruturados diferentemente conforme as instituições que os constroem, limitam e condicionam as suas ações.

### **a) O neo-institucionalismo e a transformação institucional**

Para North (1990), as instituições são as regras do jogo e as organizações são os atores responsáveis por implementar as regras e atuar de acordo com elas. As regras são fundamentais para a redução da incerteza no relacionamento humano (fornecem a limitação formal e informal) e para o incentivo à cooperação. A evolução institucional ocorre quando as escolhas são alteradas e ocorre de maneira incremental.

North (1990) acredita que o uso de elementos da escolha racional – racionalidade individual e escolhas baseadas em modelos subjetivamente divergentes (informação incompleta) – mostra a conduta maximizadora de riqueza. As organizações são criadas para maximizar seus objetivos dentro das oportunidades geradas pela estrutura institucional da sociedade. O aprendizado das organizações é importante para seu sucesso porque adquirem uma coordenação de suas habilidades e desenvolvem rotinas que são conseqüências da interação repetida (produzida pelas instituições).

Quanto à mudança institucional, o autor aponta que o comportamento maximizador das organizações econômicas modela a mudança porque resulta: 1) da demanda por investimento em conhecimento, 2) da interação entre os componentes e atores, 3) da alteração incremental das limitações informais. Então, para maximizar o comportamento, a firma pode atuar dentro das regras ou mudá-las. As organizações têm o poder de induzir a sociedade a investir em habilidades e conhecimento que indiretamente contribuem para a sua lucratividade. Com o tempo, adquirem características institucionais específicas: eficiência adaptativa (tipos de regras que modelam o meio no qual a economia se desenvolve com o tempo; preocupação com a vontade da sociedade em adquirir conhecimento e aprendizado, para induzir à inovação, para correr riscos e criar atividades de vários tipos e para resolver problemas da sociedade com o tempo); geração de incentivos para processo de tomada de decisão descentralizado, permitindo a maximização de esforços para a resolução de

problemas. A mudança também consiste em melhorar o sistema e eliminar os erros da organização.

As instituições são estáveis porque são regras estabelecidas e seguidas pela sociedade, embora não garantam eficiência. Processos de mudanças podem ocorrer ao longo do tempo ou de forma descontínua – uma mudança radical, abrupta. Mudanças comportamentais, guerras, revoluções, desastres naturais são fontes de mudança institucional. As mudanças provocam a reestruturação das coerções e produzem um novo equilíbrio.

Apesar dessas considerações, North (1990) acredita que o *path dependence* explica as mudanças, porque pequenos eventos e circunstâncias podem determinar soluções que, uma vez prevalentes, levam a um caminho específico. Demonstra, então, que a história importa.

A análise institucional é falha ao tentar explicar as mudanças institucionais, pois as regras são vistas como instrumentos de estabilidade. Parte do ponto de vista de que há equilíbrio e que há o *path dependence*; assim, não esclarece os fatores de mudança institucional: “(...) *we must complement our understanding of institutional stability and punctuated equilibrium with no account of endogenous institutional change that does not rely on the occurrence of some exogenous shock or event to explain when and how change takes place.*” (SHEINGATE e JOHNSON, 2002, p.3).

Sheingate e Johnson (2002) apontam, ainda, que o institucionalismo histórico vem explicando a durabilidade dos arranjos institucionais ou as mudanças ocorridas por fatores exógenos ou, ainda, em conjunturas críticas que eliminam a estabilidade institucional. Por essa razão, não há uma explicação adequada para os fatores de mudança das instituições. Os autores acreditam que a mudança institucional endógena acontece com a inovação criada pelos empreendedores políticos. Consideram que as instituições não operam apenas limitando o comportamento, mas também atuando como recursos estratégicos para os atores quando respondem a novas oportunidades e desafios. Acreditam que, sendo a realidade complexa, há

propensão ao desequilíbrio e não ao equilíbrio. Então, as mudanças podem ocorrer com a participação do empreendedor conforme as oportunidades:

*[...]the relationship between entrepreneurial innovation and disequilibria is instructive for understanding political and institutional change. Rational choice models, like the mainstream economic theories they are based upon, conceive of institutions as rules and procedures that produce equilibrium outcomes, e.g. structure-induced **equilibrium**. Similarly, historical-institutionalist accounts that contrast periods of institutional stability with periods of change precipitated by exogenous shocks also conceive of institutions as equilibrium outcomes, e.g. punctuated **equilibrium** models of change” (SHEINGATE e JOHNSON, 2002, p.7).*

Entretanto, para contemplar esse papel do empreendedor, deve-se reconsiderar a visão das instituições como resultado do equilíbrio. É o desequilíbrio que fornece as oportunidades e os recursos para a inovação empreendedora. Três características da complexidade da realidade – a recombinação criativa, a incerteza e a ambigüidade – viabilizam o processo da inovação. Segundo o raciocínio dos autores, se as pessoas não conseguem definir suas preferências, elas não conseguem entender como suas ações se encaixarão dentro de um contexto maior na organização. Nessa lacuna, entra a inovação do empreendedor.

A inovação empreendedora explica a fonte de mudança institucional endógena. As três correntes do neo-institucionalismo incorporam essa visão. Apesar dos teóricos sociais apontarem que as regras, as normas e as convenções estruturam o comportamento, a realidade social é heterogênea. Assim, a complexidade gera múltiplos equilíbrios por meio do controle institucional, retórico ou de agendas.

March e Olsen (1989) descrevem que as organizações determinam procedimentos-padrão (rotinas), portanto, parte-se do pressuposto de que o comportamento humano é guiado pelas regras, o que não significa dizer que tal comportamento é irracional, pois refletem os resultados das experiências, envolvendo as escolhas e deliberações humanas. As rotinas, os procedimentos, as convenções, os papéis, as estratégias, as formas organizacionais, as tecnologias, as crenças, os paradigmas, as culturas sob as quais as atividades políticas são construídas, ligam-se à construção das rotinas e dos papéis sociais.

As rotinas são regras de procedimento dadas sob certas circunstâncias, determinando como as demandas se transformam em resultados. São procedimentos padronizados que lidam com situações simples e repetidas, mas que podem trazer situações inesperadas. Importante é descobrir quais rotinas estão causando novas situações, que podem levar à criação de novas rotinas, uma vez que elas são modeladas pela experiência. Concluindo essa lógica, March e Olsen (1989) acreditam que as ações são institucionalizadas pelas estruturas e rotinas.

A divisão de trabalho dentro de uma organização é resultado do princípio da especialização e é ligada ao conceito de eficiência. Entretanto, há o problema da coordenação entre as estruturas burocráticas (pois as regras podem levar a tipos específicos de conflitos), há falta de monitoramento e há o problema da delegação e da confiança.

A estabilidade das instituições políticas também é importante para entender como a história é guiada para um determinado caminho: assume-se que as regras refletem soluções para os problemas (noção de equilíbrio é proveniente da economia). Nem todas as regras são boas e garantem a eficiência. A atenção ao fato de que há ineficiência reflete a preocupação pelos meios com os quais as instituições aprendem com a experiência e as possibilidades de ajustes. Assim, ressalta-se que as próprias instituições podem gerar mudanças.

Para os autores, há reformas intencionais, ou seja, podem ser produzidas pela vontade, mas a sua transformação não é um processo controlável com grande precisão, pois se trata fenômeno complexo que envolve valores, objetivos, atitudes, crenças. Portanto, raramente satisfazem a vontade inicial. A transformação intencional pode ocorrer por meio de processos estáveis. Segundo March e Olsen (1989), a maioria das ações institucionais resulta dos processos estáveis que correlacionam as instituições e o ambiente externo. Se o ambiente externo muda rapidamente, a resposta das instituições também mudará. Nesse sentido, as instituições são vistas como sistemas adaptativos<sup>5</sup>. A transformação intencional também pode

---

<sup>5</sup> Existem seis perspectivas para a interpretação das mudanças: 1) pelo processo de variação e seleção (modelo de evolução); 2) como resolução de problemas (modelo de escolha racional sob as condições de risco); 3) como

ocorrer por meio de processos estáveis incompletos, ou seja, os procedimentos estáveis são conservadores e incompletos; assim, há três possibilidades de controle: 1) sobre a atenção; 2) sobre as anomalias dos processos adaptativos; 3) sobre o sistema de significados. Ademais, existe a transformação intencional por meio de processos radicais – processos revolucionários que desestabilizam os arranjos políticos e realinham o sistema. Esse último é dependente do modo pelo qual as instituições afetam os recursos, os interesses e os resultados da política, envolvendo interesses exógenos.

DiMaggio e Powell (1999) ressaltam que o novo institucionalismo apresenta componentes sociológicos, enfatizando o modo pelo qual a ação é estruturada e como a ordem é dada pelos sistemas de regras. Trata-se de uma visão da homogeneização das organizações e da estabilidade de seus componentes institucionalizados, ainda que considera uma relação muito mais ampla entre a organização e seu ambiente. A institucionalização é vista como um processo cognitivo, aproximando-se da psicologia.

O neo-institucionalismo possui como referência uma teoria de ação que descreve o processo de mudança por meio dos processos cognitivos. Houve a influência da teoria Parsoniana – teoria da ação prática que procura entender a internalização das normas culturais e dos objetos sociais como parte da personalidade. Uma noção importante é de “*taken-for-granted*”, ou seja, o indivíduo percebe que uma determinada ação é garantida, já que há uma rotina. Entretanto, a maior contribuição é de Bourdieu, que definiu a teoria do hábito – pela qual o hábito é um constructo analítico, um sistema de regulação improvisada e que representa a internacionalização do comportamento dos atores baseada nas ações passadas e

---

aprendizado experimental (modelo de tentativa e erro); 4) como resultado do conflito entre indivíduos e grupos (modelo de barganha e de negociação); 5) como contágio do comportamento e de crenças de outras instituições (modelo epidemiológico); 6) como resultado da mudança da taxa de renovação dos atores (modelo de regeneração). Esses modelos não são excludentes. Segundo os autores, sinais de sucesso e fracasso são importantes para as mudanças. Geralmente é o sucesso dos procedimentos que levam a alterações importantes, não o fracasso.

referentes a tipificações sociais; então, grupos da mesma classe social tendem a desenvolver hábitos comuns que se reproduzem.

Quanto à visão dos autores sobre o isomorfismo e a racionalidade coletiva, busca-se o princípio da racionalização e da burocratização prevista por Weber. No entanto, alegam que as mudanças estruturais nas organizações são cada vez menos motivadas pelas razões que Weber descrevia, a competição e a busca pela eficiência. Argumentam que ocorrem devido ao processo de homogeneização, em que se tornam mais parecidas sem necessariamente serem mais eficientes. A idéia é de que as organizações que atuam numa mesma área acabarão por adotar as mesmas práticas, tornando-se similares, não somente devido à competição, mas pelos valores, mudança de objetivos e respostas ao ambiente e, ainda, pela busca de legitimidade.

DiMaggio e Powell (1999) acreditam que há dois tipos de isomorfismo: o competitivo e o institucional. O primeiro enfatiza a racionalidade e a competição entre as organizações. O segundo acrescenta que a competição entre as organizações é pela busca de legitimidade e de poder político. Assim, três tipos de mudanças seriam capazes de ocorrer: a coercitiva (poder político e legitimidade); a mimética (incertezas) e as pressões normativas (profissionalização e competição por status). Os autores procuram prever as mudanças por meio de hipóteses:

- 1) Quanto maior a dependência de uma organização em relação a outra, mais similar será sua estrutura, ambiente e comportamento. Tal fato pode promover mudança coercitiva dada pela busca pelo poder e legitimidade. Isso porque as situações de dependência levam a relações de troca, causando conflitos e, com o objetivo de uma organização superar a outra, acabam tornando-se similares;
- 2) Quanto maior a centralização dos recursos, maior será a mudança da organização em direção à similaridade da organização da qual depende;

- 3) Quanto mais incerta a relação entre os fins e os meios, maior a chance da organização se tornar similar àquelas que considera bem sucedidas;
- 4) Quanto mais ambíguos os objetivos da organização, maior a probabilidade de se tornar similar àquelas que considera bem sucedidas;
- 5) Quanto maior a confiança acadêmica nos profissionais, maior a chance da organização se parecer com aquelas que atuam na mesma área – devido ao processo de socialização e das normas organizacionais dominantes;
- 6) Quanto maior a participação dos administradores das organizações e dos seus profissionais, maior probabilidade da organização se tornar similar àquelas da mesma área.

Essas seis hipóteses refletem a lógica do isomorfismo nas organizações, explicitando as razões pelas quais elas seriam similares. Tentam prever o nível de isomorfismo por meio de outras hipóteses, explicando, por meio das diferentes áreas de atuação das organizações, as graduações de similaridade. O conceito de isomorfismo traz ao neo-institucionalismo a visão de que as instituições tendem a ser similares. As organizações que atuam num mesmo campo tendem a agir da mesma forma por uma série de razões; então, a mudança institucional sempre será possível dependendo do contexto, do ambiente e dos fatores endógenos.

Baseando-se nas premissas neo-institucionalistas, a idéia de isomorfismo aplica-se em diversos conceitos e definições das correntes existentes. Esclarecendo: para explicar o grau de similaridade entre as instituições, os adeptos do neo-institucionalismo recorrem ao profissionalismo (elementos do comportamento maximizador, da cognição), ou à incerteza (elementos da cognição e dos procedimentos de rotina), por exemplo. Isso faz parecer que sempre haverá justificção para as similaridades organizacionais, uma vez que os processos de ação estão ligados à teoria.

O isomorfismo é fundamental para a compreensão do processo de mudança institucional:

[...] Em sociedades com forte tradição democrática e com alto nível de competição na oferta de bens e serviços, por exemplo, a tendência é que predominem os mecanismos miméticos e normativos de pressão para a estabilidade e a mudança institucional. Não caso da sociedade brasileira, a forte tradição patrimonialista associada aos longos períodos autoritários durante o seu processo de formação sócio-cultural têm conferido especial destaque aos mecanismos coercitivos de manutenção e de transformação social. Não é por acaso que expressões como burocracia patrimonial (FAORO, 1984<sup>6</sup>) e formalismo como estratégia para mudança (RAMOS, 1983<sup>7</sup>) merecem destaque na análise da trajetória de modernização das instituições do Brasil. (MACHADO-DA-SILVA; GONÇALVES, 1999, p.226)

As idéias também podem ser outro mecanismo de mudança. Blyth (2001) mostra o papel das idéias no processo de formação das políticas do Estado sueco. Segundo sua análise, as idéias podem ser usadas de três formas: como estratégias para atingir determinado objetivo, como “armas” e como processo cognitivo que impede mudanças. Essas três formas desenham o modo pelo qual as idéias são usadas para delinear a mudança institucional.

O estudo de Blyth (2001) mostra que o modelo de Estado adotado pelos suecos foi copiado da experiência britânica, pela inclusão das idéias que legitimaram as ‘novas’ instituições suecas – que se estabeleceram com o tempo. Esse processo de legitimação de novas idéias promoveu a queda, ou melhor, a deslegitimação das antigas idéias econômicas que permeavam o Estado sueco. Assim, conclui que as idéias são componentes essenciais para entender o processo de mudança, pois direcionam o comportamento dos agentes em contextos de incerteza.

Hall (1993) também defende a importância das idéias na mudança social. Enfatiza o processo de aprendizado social, que pressupõe o Estado como ente autônomo. Por meio da análise do *policy-making* macroeconômico na Inglaterra, analisa o processo de mudança política. Partindo do pressuposto de que o aprendizado social está ligado à assimilação de novas informações e na tentativa de ajuste dos objetivos da política às experiências passadas e

---

<sup>6</sup> Referente ao livro “Os Donos do Poder”.

<sup>7</sup> Referente ao livro “Administração e contexto brasileiro: esboço de uma teoria geral da administração”.

às novas informações, demonstra que tanto as experiências passadas quanto os *experts* influenciam no processo de mudança institucional.

Hall (1993) conclui que a arena política também é fundamental para a compreensão desse processo e critica as teorias que enfatizam a autonomia do Estado, porque, no caso estudado, não houve uma ação autônoma, mas debate social e competição eleitoral. Identifica a necessidade de se criar um conceito mais amplo entre a relação estado-sociedade, considerando-se as idéias que permeiam os atores no contexto social, político e econômico.

Sabatier (1988), por outro lado, analisa o processo de formação de política pública baseando-se em elementos-chave que conduzem à mudança: a percepção do problema, as mudanças da opinião pública e das elites no conteúdo dos diversos problemas, conflitos de autoridade, entre outros. Utiliza o pressuposto de que a interação entre as elites políticas é fundamental para se entender o movimento de mudança. Seu modelo inclui diversos atores políticos, prevê teorias implícitas por trás dos programas e políticas governamentais (percepções, crenças). Assume que, na interação entre os atores, existem coalizões que advogam determinadas causas, fazendo com que os indivíduos dividam entre si as mesmas crenças e preocupações sobre determinado problema ou questão. Dessa forma, quando uma nova coalizão se forma ou as condições macro-econômicas mudam, podem ocorrer mudanças institucionais.

Tanto Hall (1993), quanto Blyth (2003) como Sabatier (1988) fazem importantes contribuições à atenção do papel desempenhado pelas idéias no contexto de criação, de desenvolvimento e de mudança institucional. É destacada a interação das organizações com a sociedade, devido a sua função social. Assim, o Estado não pode ser considerado um ente autônomo, mas um ente que sofre influência dos atores sociais e políticos, guiados pelo aprendizado e pelas idéias que são legitimadas e deslegitimadas conforme a ideologia dominante.

## **b) Instituições e Organizações**

Para Scott (2001), a primeira análise institucional das organizações foi feita por Philip Selznick<sup>8</sup>, que conseguiu expressar a forma pela qual as organizações mudam conforme as regras que interferem nos objetivos da organização. Trata-se da visão da organização como um sistema orgânico adaptativo, afetado pelo ambiente. Aponta a institucionalização como o estabelecimento das organizações e seu valor e status adquirido dentro do sistema social:

*[...] Institutionalization is a process. It is something that happens to an organization overtime reflecting the organization's own distinctive history, the people who have been in it, the groups it embodies and the vested interests they have created, and the way it has adapted to its environment (SCOTT, 2001, p. 24).*

Segundo Scott (2001), Selznick acreditava que as organizações passariam a ter identidade própria, desenvolvendo estruturas distintas, capacidades e responsabilidades. Scott (2001) percebe que, na análise de Stinchcombe<sup>9</sup>, as instituições são vistas como estruturas as quais “os poderosos” são comprometidos devido aos interesses ou seus valores. Assim, a institucionalização não passaria da estabilidade e da habilidade dos detentores do poder em permanecerem no poder.

Foi no século XX que a organização passou a ser analisada do ponto de vista institucional. Embora suas origens remontem à Grécia Antiga, eram criadas para “resolver conflitos permanentes entre as necessidades coletivas e as vontades individuais que viviam obstruindo o progresso social” (REED, 1999, p. 61-62).

A abordagem institucional das organizações teve seu auge na década de 70, nos Estados Unidos. Foram tratadas questões como a semelhança das organizações, quais tipos de instituições seriam associadas ao surgimento das organizações, como as instituições regulam os comportamentos, entre outras. É importante ressaltar que a perspectiva institucional foi

---

<sup>8</sup> O autor refere-se às seguintes obras de Selznick: “Foundations of the Theory of Organization”; “TVA and the Grass Roots”; “Leadership in Administration”; “Law Society, and Industrial Justice”; “Institutionalism ‘Old’ and ‘New’ ”.

<sup>9</sup> Refere-se à obra “Constructing Social Theories”.

essencial para a compreensão das organizações porque proporcionou as explicações da estruturação e do comportamento organizacional.

Machado-da-Silva e Gonçalves destacam o fato de que os institucionalistas realizaram a grande ruptura ao repensarem a estrutura organizacional, destacando seu aspecto simbólico (1999, p.221). Assim, com o desenvolvimento do neo-institucionalismo, novas oportunidades se abriram para o entendimento organizacional, que vão desde a psicologia cognitiva até os estudos culturais. (SCOTT, 2001, p. 44).

Em seu estudo sobre a teorização organizacional, Reed (1999) descreve as narrativas analíticas da análise organizacional. Entre elas, metanarrativa interpretativa baseada no mercado e a baseada no poder. A primeira tem como problemática principal a liberdade, enquanto a segunda, a dominação. Exemplos da primeira seriam: a teoria da firma, a economia institucional, os custos de transação<sup>10</sup>, a teoria organizacional liberal; enquanto da segunda: weberianos neo-radical, marxismo crítico estrutural, teoria institucional, Weber, Marx, processo de trabalho. O contexto da primeira narrativa é a fase capitalista (gerencial e neoliberal), já da segunda é a fase que perpassa o coletivismo liberal até o corporativismo negociado (p. 65). As teorias organizacionais baseadas no mercado, segundo Reed (1999, p.72-73), surgiram em resposta às limitações explanatórias da teoria clássica e neoclássica da firma<sup>11</sup>. Já as teorias baseadas no poder fornecem bases ideológicas e epistemológicas e são fundamentadas na sociologia weberiana e na sua análise da burocracia.

Baum (1999) ressalta a importância da ecologia organizacional; a abordagem inspira-se no questionamento da existência de muitas organizações na sociedade. Portanto, procura explicar a abundância e diversidade das organizações e justificar suas mudanças ao longo do

---

<sup>10</sup> “Preocupa-se com os ajustes adaptativos que as organizações precisam fazer para enfrentar as pressões de maximização da eficiência em suas transações internas e externas” (REED, 1999, p. 73).

<sup>11</sup> O modelo de mercado não consegue abordar a questão do poder social e da intervenção humana, pois baseia-se nas teorias neoliberais de organização e controle da sociedade: “(...) [as teorias organizacionais baseadas no mercado] permanecem negligentes quanto à questão das estruturas e de lutas de poder dentro da organizações, por meio das quais estas respondem a pressões econômicas supostamente ‘objetivas’ e ‘neutras’ ” (REED, 1999, p. 74).

tempo. Resumindo, existem diferentes formas de abordagem das organizações, conforme os objetivos dos autores.

DiMaggio e Powell (1999) mostram a necessidade de recuperar as instituições como centro de análise na ciência política. Tal estratégia é fundamental para os neo-institucionalistas, que mostram as diferenças institucionais e de desenvolvimento das instituições em diversos países.

Em suma, o neo-institucionalismo consiste em um paradigma importante para a análise das instituições e das organizações. Portanto, as suas idéias são utilizadas para a compreensão do processo de construção da Câmara Legislativa do Distrito Federal.

## CAPÍTULO II. A INSTITUCIONALIZAÇÃO LEGISLATIVA

### 2.1. ORIGENS DO TERMO

Para Hibbing (1988), a institucionalização legislativa é um dos nomes dado à mudança institucional. Esse conceito tem recebido diversas variações, mas a idéia geral é de que as organizações mudam com o tempo, perdendo e adotando certas características e qualidades. Imagina-se que o tempo e a experiência as tornem mais complexas, autônomas, coerentes, adaptáveis e universalistas. Acredita-se que a institucionalização seria o processo pelo qual o corpo legislativo, nesse caso, adquire uma forma definida para realizar suas funções.

Ao realizar outro estudo, Hibbing (1999) chega à conclusão de que o ponto principal para se analisar, compreender e tentar generalizar os padrões de mudança sofridos pelos corpos legislativos, deve levar em conta as respostas encontradas pelos estudos sobre mudança institucional:

*[...] Scholars disagree about the primary source of institutional, and therefore legislative, change. At the risk of oversimplification, some see the shape of legislatures as being determined primarily by the legislators themselves. Others see the shape of legislatures as being determined primarily by external forces – technological changes, alterations in the public mood, the activities of the other institutions, etc. (Ibid., p. 154).*

Para o autor, existem estudos sobre a mudança institucional focados na influência das forças internas, que geralmente partem dos pressupostos da Escolha Racional<sup>12</sup>. Ou seja, adotam o pressuposto de que os indivíduos são maximizadores de suas preferências, moldando o corpo legislativo de modo a alcançar seus interesses, independentemente de quais

---

<sup>12</sup> A Teoria da Escolha Racional baseia-se no individualismo metodológico, visão de que as teorias sociais devam basear-se nas atitudes, crenças, decisões e comportamentos dos indivíduos. O comportamento individual explica os fenômenos sociais. Admite-se os seguintes pressupostos para os indivíduos: 1) são capazes de ordenar suas preferências de maneira transitiva; 2) fazem suas escolhas de modo a maximizar sua satisfação; 3) possuem racionalidade instrumental e buscam a maximização de *status*, poder, dinheiro ou ideologia. Diante dessas premissas, os indivíduos optam pelo melhor meio de conquistar seu objetivo (ou satisfação). O modelo ainda prevê que o número de alternativas é finito e reconhece que existem limitações de tempo e de informações, bem como a possibilidade de erro nas escolhas individuais. Além disso, sabe-se que os indivíduos tomam decisões em ambientes de incerteza e risco. Para mais detalhes ver Shepsle e Boncheck (1997).

forem. Entretanto, não há consenso sobre quais objetivos seriam: fazer o bem, distribuir benefícios para lograr reeleição, ganhar status, poder, dentre outros. Hibbing descreve: “*This disagreement is disconcerting*” (Ibid, p. 155).

Apesar disso, uma das vantagens da utilização dos pressupostos e da metodologia da Escolha Racional é que o foco da análise incide sobre as coerções e as limitações impostas aos atores. Sendo assim, a ação individual é considerada uma adaptação ótima a determinado ambiente institucional e se sustenta pela interação dos indivíduos, uma vez que, segundo a teoria, as instituições determinam o comportamento humano. Portanto, a vantagem da análise estaria na clareza teórica e no raciocínio dedutivo (TSEBELIS,1998).

No entanto, há outros estudos que focalizam a interação entre o ambiente e a organização. Baseiam-se na idéia de que o ambiente pode mudar a forma com que os indivíduos alcançam suas preferências, levando-os a alterar as instituições. Para esse ponto de vista Hibbing (1999) é direto: “*If this is true, however, legislators become mere automatons and the real variable of interest becomes the environment*” (Ibid., p.155).

O pressuposto de que a organização é moldada pelo ambiente em que opera provém da teoria organizacional aplicada à evolução legislativa:

*[...] As it is usually conceived, institutionalization is actually a subspecies of organization theory. For reasons not always specified, institutionalization assumes environmental factors tend to push organizations in a certain direction; specifically, toward greater complexity, boundedness, and standardization. So, in the tradition of organization theory, environmental changes lead to institutional changes. What makes institutionalization distinctive, however, is that it specifies a directionality that is lacking in organization theory. Whereas with basic organization theory the institution in question could move in any direction depending upon changes in the environment, institutionalization implies a process in which the environment is moving in a particular direction (...). Institutionalization allows assumptions to be made about environmental movement. (Ibid., p. 156).*

O estudo sobre institucionalização deve ser focado na interação entre as estruturas do corpo legislativo e os determinantes externos. Entretanto, definir o ambiente externo e o ambiente determinante é problemático porque não é claro nem objetivo.

Diferentemente da visão do velho institucionalismo, as instituições não são vistas como endógenas, ou seja, criadas e transformadas devido ao ambiente interno da organização, a exemplo da visão de Weber sobre o racionalismo burocrático. A questão principal é que as instituições sofrem também influências externas, não operando no vácuo. Ressalta-se, portanto, a importância do contexto e da balança de poder político, que podem promover mudanças institucionais (STEINMO, THELEN e LONGSTRETH, 1992).

Segundo a visão de Sison (1973), a noção de institucionalização surge do pensamento moderno, que considera fenômenos como a mobilização social, a diferenciação de estruturas, as especificidades funcionais dos papéis sociais e, mais importante, a existência da ação voluntária – concepção do ser como manipulador e participante das relações sociais. Trata-se da teoria sobre a mudança social. Então, o conceito é influenciado por essa teoria que explica a idéia de escolha com o aumento da complexidade da organização social. Além disso, associa ao conceito a capacidade da ordem pública para manter ou criar as instituições, ou seja, criar a ordem civil.

Os autores apontam para a mesma direção, a de que a institucionalização é um processo pelo qual a organização evolui, segue determinada direção. Segundo a análise de diversos estudos sobre o tema, nota-se que os autores definem padrões, variáveis e mensuração de diferentes medidas, conforme o foco de seus estudos e a definição usada para conceitualizar institucionalização. O debate sobre o tema da evolução institucional traz diversas abordagens, produzindo pressupostos que levam a diferentes conclusões.

Alguns exemplos podem ser encontrados na literatura sobre a força institucional na América Latina. Segundo Murillo e Levitsky (2006), os pressupostos de força institucional trazidos das experiências dos países industrializados não podem ser aplicados onde há condições de instabilidade e de fraqueza institucional. Assim, os estudos comparativos

apresentam falhas, pois não consideram a verdadeira realidade mas, sim, abordam questões teóricas e normativas<sup>13</sup>.

Dentro da ótica da evolução institucional há diversas linhas de estudo. Uma delas é o *path dependence*, que admite que as instituições encorajam certos tipos de relação entre elas e as organizações, incentivando habilidades específicas e identidades políticas e sociais particulares. Segundo essa visão, o custo para sair desses arranjos é grande, de forma que os mecanismos acabam por se reproduzir. Assim, o *path dependence* explica a resistência a mudanças das instituições, o que não parece ser aplicado em instituições estáveis e fracas como muitas existentes na América Latina (MURILLO e LEVITSKY, 2006).

Outra tentativa de entender as mudanças institucionais baseia-se na noção de isomorfismo institucional. Powell e DiMaggio (1991) apontam uma homogeneidade nas formas e nas práticas organizacionais, pois se encontram em determinados campos que delimitam o grau de interação entre as organizações, provocam o surgimento de estruturas padronizadas, a disseminação de informações e o desenvolvimento de interesses comuns. Dessa forma, as organizações se estruturam conforme seu campo organizacional, onde a tendência segue o isomorfismo, ou seja, a semelhança de uma com as outras. Essa semelhança não se deve apenas à competição de mercado, mas também às disputas por poder político e à legitimidade institucional. Assim, monta-se uma teoria que explica as mudanças institucionais que levam a um resultado: a homogeneização das instituições em razão dos campos organizacionais.

Essas duas visões de mudança institucional são exemplos de como podem ser tratadas diferentemente as mudanças dentro de uma organização. Há uma grande dificuldade na definição do processo de mudança, das variáveis principais e dos seus resultados. Portanto, a

---

<sup>13</sup> Segundo os autores, muitas regras formais não são impostas e, em alguns casos, até evitadas. Ademais, existem instituições que são contestadas e que não se enraizaram. Os pressupostos de que as regras levariam à cooperação e à previsão de comportamento dos atores estariam errados porque estas regras se regem sob um contexto de incerteza. Outro debate trazido pelos autores é o motivo pelo qual as instituições seriam fracas, ou se é intencional, ou seja, se são feitas para parecerem legítimas e não funcionam, ou se não são intencionais, são criadas para surtir tal efeito, mas não são bem-sucedidas.

metodologia de estudo de caso pode ajudar a compreender tal fenômeno, apontando o que ocorre em cada contexto diferenciado.

## 2.2. O CONCEITO

Allan Kornberg (1973) organizou um livro onde diversos autores tratam do processo de institucionalização. Ele introduz a obra tecendo considerações sobre os vários trabalhos e aponta dificuldade em se conceitualizar o termo:

*[...]The failure to focus analyzes on institutionalization may well be function of the lack of scholarly agreement on even a nominal definition of that concept, or on the concept of development, for which, in some respects, institutionalization is both surrogate and an analogue (Ibid., p. 1-2).*

Portanto, o conceito de institucionalização que será desenvolvido terá como base as definições e as operacionalizações utilizadas pela literatura. Diversos componentes, variáveis e considerações serão analisadas de modo a esclarecer o fenômeno da institucionalização, o padrão da mudança institucional.

Pela literatura utilizada, a definição de institucionalização pode ser vista, de maneira geral, sob quatro formas, descritas a seguir:

### **a) Institucionalização em termos de sistemas sociais**

Eisenstadt (1964) estuda as mudanças ocorridas nos grandes impérios. Define institucionalização como sendo a organização de um sistema social prescrito, que adota um comportamento diferenciado porque está voltado para a solução de certos problemas inerentes a uma grande parte da vida social (p.22). A organização desses sistemas de comportamento inclui a criação e a definição de normas que regulam as unidades maiores do comportamento social e organizacional.

Sison (1973) acredita que essa definição leva a crer que qualquer subsistema social gera a possibilidade de tipos de mudanças específicas e definidas, desenvolvendo-se em direções determinadas e não aleatórias para uma extensão mais abrangente ordenada pelo processo de institucionalização. Eisenstadt (1964) acredita que a institucionalização de qualquer sistema social (seja político, econômico ou até de estratificação social) cria possibilidade de mudanças porque se trata da adoção de um comportamento diferenciado para problemas da vida social.

Os critérios adotados para a organização desses sistemas dependem dos recursos e das medidas de sanção de assegurem sua aplicação, implicando criação de fronteiras e limites do sistema, delimitando suas características. Esses sistemas geram a possibilidade de mudança, não somente geral, mas específicas, em direções relativamente específicas em razão do processo de institucionalização. Dessa forma, é essencial uma análise estrutural na avaliação das mudanças<sup>14</sup>.

A institucionalização, então, dependeria do surgimento de empreendedores e líderes políticos com visão e habilidade para a criação de novos entes políticos e da existência de condições específicas dentro da sociedade: o desenvolvimento de um certo nível de diferenciação, o desenvolvimento de coletividades específicas e de papéis nas maiores esferas institucionais, que gerem recursos e suporte para os líderes emergentes. No entanto,

---

<sup>14</sup> O autor cita exemplos de análise do processo de institucionalização do sistema político e religioso de alguns Impérios que se estabeleceram por meio da interação entre os objetivos políticos dos seus comandantes e pelas amplas condições de suas estruturas sociais. A iniciativa para o estabelecimento dessas políticas veio dos governantes pertencentes, em sua maioria, a famílias poderosas, embora alguns sejam usurpadores, provenientes das classes sociais mais baixas que tentaram estabelecer novas dinastias ou conquistar novos territórios, tentando estabelecer suas regras. Na maioria dos casos, os novos líderes emergem de situações onde há conflitos dentro do sistema político existente e, geralmente, surgem com o objetivo de restabelecer a paz e a ordem, não com o objetivo de restabelecer a ordem anterior inteiramente – apesar de que, por razões de propaganda, defendem a sua restauração. Eisenstadt (1964) acredita que esses líderes pretendem estabelecer um sistema mais centralizado, onde possam monopolizar seus objetivos políticos, sem serem limitados pelos atores políticos fortes existentes. Assim, tentavam conquistar aliados, que se beneficiariam do novo sistema, por meio da mobilização de recursos necessários à sua neutralização e enfraquecimento para, assim, lutar contra seus inimigos.

Eisenstadt (1964) reconhece que o apoio social varia tanto na qualidade quanto na intensidade.

Portanto, o que o autor elabora é a concepção de institucionalização em termos de sistemas sociais e não de instituições subordinadas, o que torna as relações entre as variáveis não muito claras porque não há critério de medida de variáveis e para a criação de significantes eventos novos. Ainda assim, sua contribuição está na importância atribuída ao *status* do meio ambiente da estratificação do sistema, como aponta Sison (1973, p. 23).

### **b) Institucionalização pelas características evolutivas da organização**

Essa visão aponta as características internas da organização como os elementos de institucionalização legislativa para efeitos de mensuração e operacionalização das variáveis. As críticas a esse pressuposto apontam que elementos externos, mesmo os ocasionais, devem ser considerados como fontes de mudança institucional.

Nelson Polsby (1968), primeiro autor a aplicar o conceito de institucionalização a um corpo legislativo, atribui três características às organizações institucionalizadas: 1) o estabelecimento de fronteiras bem-definidas, ou seja, a diferenciação da Casa legislativa de seu ambiente<sup>15</sup>; 2) a complexidade de suas funções, existência de divisão de trabalho e de postos hierárquicos; 3) a utilização de critérios universalistas e procedimentos vinculados para a condução dos negócios internos, o uso do sistema de mérito (em detrimento do sistema de favoritismo e nepotista) e a adoção de códigos impessoais (sobrepunhando as preferências pessoais) como modelo de comportamento.

Para avaliar se há diferenciação com seu ambiente externo, Polsby (1968) faz a medição do grau de entrada e saída de membros e do processo de ascensão a cargos importantes. A conclusão é de que não há diferenciação quando: 1) a entrada e saída de

---

<sup>15</sup> Muller (2005) descreve que o estudo de Polsby (1968) retrata a perspectiva institucional, salientando o fortalecimento dos critérios endógenos de recrutamento para postos-chave dos parlamentares no interior do Legislativo. Polsby (1968) constata que: “ao longo do tempo, a sedimentação das regras do jogo reduziram os espaços de ‘ingresso lateral’, transformando a *seniority* em critério de ‘promoção’ interna, seja pela deferência prestada por ‘novatos’, seja pelo acúmulo de conhecimento específico obtido por determinado parlamentar por meio do trabalho em comissões”.

membros são fáceis e freqüentes<sup>16</sup>; 2) os líderes emergem rapidamente, sendo freqüente a ascensão de membros de fora; 3) é rara a persistência de uma liderança.

Já para avaliar a complexidade interna, Polsby (1968) mede o grau de consolidação das atividades das comissões (sob o ponto de vista da descentralização), de suas atribuições e competências, expansão do seu corpo técnico (em termos de autonomia e importância); o aumento de provisão de emolumentos em termos salariais, de benefícios de saúde e concessões para os membros e servidores. Conclui que a ocorrência de indicadores de crescimento, fortalecimento e autonomia aponta um aumento da complexidade do corpo legislativo.

Para avaliar o uso de critérios universalistas, Polsby (1968) mede o grau de discricionabilidade, automatismo e impessoalidade nas relações internas da Casa. Verifica, portanto, se há substituição de regras pessoais por impessoais – a racionalização burocrática.

O foco de seu trabalho, portanto, é o modo como ocorre a operação da Casa e a sua distribuição de poder. Assim, mensura algumas variáveis por meio da análise da profissionalização dos membros, do tempo de carreira, da motivação para não se candidatar, das formas de condução para cargos de liderança e de como são gastos os recursos com a operação da Casa. Para o autor, a profissionalização da legislatura levaria à institucionalização porque os membros seriam incentivados a servirem por longo período no órgão, em razão da sua importância hierárquica no sistema político.

Sison (1973, p. 23-4) acredita que o modelo de Polsby (1968) apesar de avançar em termos de inferências causais, produz respostas insuficientes por serem exteriores ao modelo. Dessa forma, talvez suas variáveis precisem de qualificação para a reformulação do modelo.

---

<sup>16</sup> Polsby (1968) só analisa a taxa de renovação da casa como indicador da saída e entrada de membros. Entende-se que esse tipo de indicador pode ser falho quando aplicado às organizações de hierarquia política baixa porque os parlamentares terão incentivos para deixar determinadas organizações para continuar suas carreiras políticas. Outro problema dessa medida é que não aponta o percentual dos parlamentares que continuaram suas carreiras política como, por exemplo, deixando seus cargos para assumir postos no Executivo. No caso do Brasil, essas observações devem ser consideradas sobretudo devido aos incentivos externos à organização, que seria o sistema político, o qual gera o fenômeno do presidencialismo de coalizão.

Hibbing (1988) define institucionalização como sendo o processo pelo qual o corpo legislativo adquire uma forma definida de realizar as suas funções. Entretanto, não acredita que a operacionalização rigorosa de Polsby (1968) aplicada a uma única legislatura seja um modelo para explicar a mudança congressual. Mas admite a possibilidade de um modelo para caracterizar a mudança legislativa.

Hibbing (1988) compara as transformações ocorridas na Casa dos Comuns e da Câmara dos Deputados americana a fim de traçar um novo modelo, apontando falhas, acertos e a relação entre os fenômenos descobertos pelos estudos anteriores. Encontra evidências de que algumas tendências não ocorrem, outras não são tão evidentes ou seguem para outra direção, e outras aparecem em tempos diferentes:

*[...]A major conclusion of this venture is that legislative bodies institutionalize in different ways and at different rates. But its very nature, the word **institutionalization** seems to encourage people to think in terms of some uniform, monotonic, and homogenizing process. This tendency must be replaced by a view that the term is little more than an umbrella concept subsuming numerous eclectic trends which, on occasion, move in the same direction (p. 707-8).*

Portanto, Hibbing (1988) considera o trabalho de Polsby (1968) a exceção e não a regra. O autor ressalta a importância da seleção do que deve ser observado para a mensuração do padrão de institucionalização. Apesar do conceito de institucionalização ser geral, há medidas que podem ser ocasionais e fatores externos devem ser considerados como mudanças econômicas e sociais. Trata-se de um problema de determinante. Até mesmo a teoria organizacional apresenta falhas, apesar de melhor explicar as tendências de evolução legislativa. O autor, portanto, questiona o conceito mensurado desta forma porque acredita que assim traz pressupostos simplistas sobre a mudança externa.

Hibbing (1999) também questiona Polsby (1968) quanto à medida da taxa de renovação da Casa para mensurar institucionalização:“(...) *the indicators of institutionalization (...) actually could be seen as an indicator of **absence** of institutionalization – an inability of the institution to quash variance in individual members*”

(p.158). Para Hibbing (1999), a institucionalização é estabelecida quando a renovação tem o menor impacto possível, independentemente da taxa alta ou baixa. O que significa dizer que não há o aumento de incerteza.

O autor demonstra também que há muitas divergências entre os diferentes estudos sobre o tema. Enquanto os norte-americanos preocupam-se em verificar a vantagem eleitoral de um parlamentar, as taxas de renovação, a duração das carreiras, em outros países acredita-se que os novos membros sejam parecidos com aqueles que foram substituídos e, por isso, consideram inadequadas as medidas de duração da carreira e da taxa de renovação.

Além disso, observa que como os membros jogam conforme as regras do jogo, muitas delas são provenientes dos partidos políticos e não das legislaturas:

*[...] it becomes virtually impossible to consider legislative institutionalization without considering political parties. What we find is that individual members have been rendered relatively inconsequential by an institutionalizing process, but parties and not the legislatures that are primarily responsible for this effect. The parties are very good at obtaining the kind of behavior they want, effectively reducing legislators in many systems to little more than drones” (Ibid., p. 159-160).*

Quando os partidos controlam grande parte das regras da Casa, sua institucionalização será por eles limitada. Hibbing (1999) demonstra que em sistemas políticos diferentes tal fator deve ser considerado, a exemplo da Casa dos Comuns. Percebe que os arranjos organizacionais devem ser associados com as diferentes possibilidades de institucionalização. Assim, considera que há uma variação do potencial para a legislatura se institucionalizar. A principal razão, no caso da limitação partidária, é o *design* constitucional.

O autor acredita que todos os corpos se institucionalizam, mas não igualmente e ao mesmo tempo: “(...) *legislative institutionalization itself should not be expected to be identical across legislatures in different political systems”* (Ibid., p. 162). Para ele, os sistemas parlamentares têm dificuldades de estabelecer fronteiras devido à ação do Executivo e dos partidos. Então, seria errado acreditar que somente o tempo leva ao desenvolvimento e à

institucionalização da legislatura. Se assim fosse, nunca as legislaturas dos sistemas parlamentaristas a serem institucionalizadas como as dos sistemas presidencialistas:

*[...] Legislatures are designed to be in tune with their environment, not to develop boundaries cordoning off that environment. If institutionalization is the process of an organization isolating itself from its environment by developing distinctive norms, idiosyncratic inside lingo, magnificent infrastructures, and unique career tracks, legislatures are simply unable to go very far down the road of institutionalization. (...) the process of institutionalization cannot continue without an organization – any organization becoming too complex, too rigid, and too isolated from its environment. (HIBBING, 1999, p. 161-162).*

### **c) Institucionalização como consequência da modernização**

Segundo o velho institucionalismo, que aponta a racionalização como o fator da mudança institucional, a institucionalização é consequência da modernização da organização e do sistema na qual ela está inserida. Entre os componentes encontram-se o racionalismo burocrático, que compõe a complexidade interna, a coesão e a capacidade de adaptabilidade das organizações. Ademais, essa visão enfatiza a importância da relação entre o ambiente externo e interno para a avaliação do grau de institucionalização das organizações. E um dos aspectos que se destaca é a estabilidade das organizações como fator fundamental para a compreensão desse fenômeno.

Um dos autores que demonstra tal ponto de vista em seus trabalhos é Samuel P. Huntington (1975), que define institucionalização como:

*[...] O processo através do qual as organizações e os processos adquirem valor e estabilidade. O nível de institucionalização de qualquer sistema político pode ser definido pela adaptabilidade, complexidade, autonomia e coesão de suas organizações e procedimentos. Da mesma forma, o nível de institucionalização de qualquer organização ou procedimento particular pode ser medido por sua adaptabilidade, complexidade, autonomia e coesão. (Ibid., p. 24)*

A institucionalização deve ser vista como um processo que organiza e estabiliza as organizações. Portanto, faz-se necessário identificar os padrões, mecanismos e condições em que ocorre, até porque envolve o estabelecimento e desenvolvimento de mecanismos organizacionais e o surgimento de padrões e condições para as mudanças.

Huntington (1975) analisa o grau de governo dos países por meio da análise do consenso, da comunidade, da legitimidade, da organização, da eficiência e da estabilidade social e política. Traz conceitos que envolvem as relações, entre as instituições políticas e as forças sociais, que refletem na comunidade e na capacidade de governança, de poder. Neste contexto, a institucionalização produz o efeito de estabilização governamental pela adaptabilidade, complexidade, autonomia e pela coesão das organizações e dos procedimentos, com a decorrente evolução política<sup>17</sup>.

Dentre as concepções de Eisenstadt (1964), de Polsby (1968) e de Huntington (1975), Sison considera a deste último a mais lúcida: “*institutions are stable, valued, recurring patterns of behavior*” (1973, p. 21). A institucionalização refere-se, portanto, ao processo pelo qual as organizações e seus procedimentos adquirem valor e estabilidade. A medida da institucionalização é dada por meio da adaptabilidade, da sua idade cronológica, da complexidade de seus objetivos, da complexidade estrutural (subunidades organizacionais, hierarquias e diferenciação do trabalho), da autonomia (procedimentos estabelecidos independentemente dos métodos e do comportamento de grupos sociais) e do consenso substancial na fronteira dos procedimentos resolvem disputas de grupos (Huntington, 1975).

No entanto, esse modelo apresenta diversos problemas porque cada critério descrito por Huntington (1975) pode ultrapassar a barreira de outro critério, gerando contradições:

*[...] there are problems of ‘conceptual tension’ that are not resolved. That is to say, complexity may be disruptive of coherence; autonomy in certain instances be disruptive of autonomy. These tensions of course might be explicated in the form of propositions concerning thresholds of symbiosis between each criterion, after empirical application. The time relationships between the variables have also not been established. (...) The measures that Huntington has made central to his model are structural indices. The do not deal with the issues central to his conception of institutionalization – valuation and institutional obligation. (SISON, 1973, p. 22).*

Sison (1973) faz uma crítica à definição de institucionalização de Huntington (1975), de Eisenstadt (1964) e de Polsby (1968), e acaba por adotar uma própria. Propõe que o

---

<sup>17</sup> O autor correlaciona o desenvolvimento econômico, a modernização, a criação de uma comunidade política e um governo eficiente para a existência de estabilidade governamental. Sua tese consiste na idéia de que um governo com baixa institucionalização é ruim porque é fraco, não tem capacidade de governar.

legislativo deve ser avaliado por sua autonomia interna e externa e por sua complexidade. Enfatiza a importância da interação entre a legislatura e a sociedade. Para o autor, as legislaturas tendem a assumir novas funções com a modernização porque acomodam novos conflitos sociais e demandas requeridas ao Estado:

*[...] the existence and persistence of valued rules, procedures, and patterns of behavior which enable the accommodation of new configurations of political claimants and/or demands within a given organization. It follows that any analysis of this process must address the relationship and the character of the interaction between the relevant institution and its environment as well as the relevance and implications of this interaction to the internal structure of the institution. (SISON, 1973, p.24).*

Para Sison (1973), o ambiente é composto pelo sistema burocrático (instituições do sistema político), pelo constitutivo (formato político e eleitoral) e de estratificação social. Então, a análise da adaptabilidade requer a mensuração da provisão dos serviços da Casa e da participação, com verificação dos objetivos do órgão, suas transformações, seus beneficiários e do caráter social do recrutamento que fornece autonomia:

*[...] To the extent that the institution is independent of solidary social groups and other institutions, its continuity and performance are less dependent upon changes within specific specific sectors of its environment. We might posit further that the more differentiated the institutional environment, the greater the potential for the autonomy and saliency of the institution. (Ibid., p.24).*

Ademais, o processo de institucionalização envolve complexidade organizacional. Então, o papel, a performance, os tipos de função e a densidade do poder político da legislatura devem ser mensurados. No entanto, sua preocupação central é a análise do ambiente externo e da ordem legislativa interna, feita por meio da mensuração estrutural, cultural, do caráter da elite e da obrigação e submissão pública da legislatura. Desta forma, mensura-se a autonomia e a complexidade da organização em relação ao ambiente externo<sup>18</sup>.

Sison (1973) também acrescenta à sua análise a base social da representação legislativa. Considera a relação entre o legislativo e o seu ambiente social importante

---

<sup>18</sup> Para Sison (1973) a existência da autonomia externa é um dos pré-requisitos para a autonomia interna e para a manutenção de fronteiras entre o corpo legislativo e seu ambiente.

instrumento para verificar o grau de interação política. Portanto, seria significativo verificar os padrões das carreiras legislativas.

O autor ainda acredita que é importante verificar o nível de congruência entre o legislativo e a vontade da população porque essa relação estabelece a legitimação do órgão, segundo sua visão. Dessa forma, há legitimação quando a legislatura atende as demandas públicas e seus valores são aceitos pela sociedade:

[...] It was suggested at the outset the legislative institution may encourage a sense of community integration by affording a forum for broad social representation, status, and political access. In some cases legislatures represent the successful fruition of the struggle for independence; (...). Legislatures may also perform symbolic and ceremonial functions in politics – the affirmation of public commitment to a common social entity. More important, however, legislative institutions may serve a legitimating function for the larger structure of public authority (Ibid, p. 38).

A análise de Sison (1973), portanto, procura demonstrar as transformações ocorridas nas legislaturas que refletem o processo de modernização.

Já Gerlinch (1973) acredita em graus diferenciados de institucionalização e, ao estudar comparativamente a institucionalização dos Parlamentos Europeus, faz uma classificação da evolução das características dos Parlamentos e de sua interação com os Governos. Esses estágios de institucionalização envolveriam mecanismos, padrões e condições de mudanças definidas pelas normas – estatutos, leis e Constituições. O autor foca basicamente dois aspectos da institucionalização parlamentar: o recrutamento e a aquisição de controle sobre o Executivo.

Squire (1992), ao analisar o período pré-reforma e pós-reforma da Assembléia da Califórnia<sup>19</sup>, define que legislaturas institucionalizadas possuem elementos de descentralização, fronteiras bem definidas e se caracterizam pelo aumento de sua

---

<sup>19</sup> Acredita que o processo de profissionalização levou à institucionalização do Legislativo porque os objetivos de carreira dos membros (a ambição de conquistar cargos de ordem hierárquica superior), acarretaram a criação de um serviço profissional na Casa. Porém, as legislaturas não desenvolveram a adoção de critérios universais, automáticos e de *seniority* nos seus procedimentos internos porque os membros não pretendiam fazer carreira nessa organização. Os parlamentares apenas desenvolveram as instituições da Casa que lhes interessavam para a conquista do poder em outras organizações.

complexidade interna (p. 1.048). Acredita que diferentes corpos legislativos se institucionalizam de forma diversa porque o respectivo processo depende dos objetivos de carreira de seus membros. O autor confronta o estudo de Polsby (1968) com o da Assembléia da Califórnia e conclui que existem diferentes variáveis e incentivos, e depende do tipo de organização para que exista a institucionalização. Critica alguns parâmetros e medidas usadas por Polsby ao constatar que a Assembléia Californiana é institucionalizada, mas que não obedece a todos os critérios apontados por Polsby (1968)<sup>20</sup>.

Squire (1992) conclui que o aumento de fronteiras e da complexidade interna<sup>21</sup> é que leva à institucionalização e não o uso de critérios universalistas e de *seniority*. Além disso, acredita que a profissionalização favorece a institucionalização em alguns aspectos, mas não todos; bem como a descentralização, que, por vezes, depende da maioria da Casa e não do critério universalista: *“Institutionalized legislatures are those where decentralization is found in addition to well-developed boundaries and increased internal complexity”* (p. 1048).

#### **d) Institucionalização como respostas às demandas do ambiente externo**

Haerberle (1978), ao analisar a definição de institucionalização proposta por Gehlen<sup>22</sup>, observa que ele descreve as instituições como entidades que existem em seu próprio direito e são únicas para alcançar certos objetivos. Propõe um método próprio para medir e identificar o conceito de institucionalização.

---

<sup>20</sup> O conceito abrange as seguintes variáveis: o estabelecimento de fronteiras, que distingue a organização do ambiente externo; o crescimento da complexidade interna e a adoção de critérios universalistas. A profissionalização da legislatura se deve às ilimitadas sessões, à boa remuneração, aos recursos disponíveis e à percepção do serviço como carreira pelos membros. Entretanto, os objetivos de carreira de seus membros diferem-se na Câmara dos Deputados e na Assembléia Estadual, pois a lógica é diversa.

<sup>21</sup> A complexidade é mensurada pela quantidade de órgãos, divisão de tarefas e pelo número de legislação processada. O estabelecimento de fronteiras é mensurado pela razão para deixar a Assembléia, pelos gastos com a despesa da Casa, pela dificuldade para tornar-se membro (competição e custo) e pela vantagem eleitoral dos membros para se reeleger. Ademais, Squire (1992) aplica o conceito de independência, associado à propensão de passar propostas contra a vontade do executivo: a Casa sofre mais vetos, mas deve-se observar a maioria partidária e o partido do Executivo.

<sup>22</sup> A institucionalização seria uma agência regulatória, que modela o comportamento humano; são instituições que estabelecem padrões de comportamento e faz parecer que tal comportamento é o único possível.

Uma organização institucionalizada seria aquela que recebe os *inputs* de seu ambiente, processa-os e retorna-os transformados ao ambiente; é bem estabelecida, ou seja, mostra continuidade futura de seu trabalho; e distingue-se de outros órgãos porque possui funções independentes e próprias.

No caso do Legislativo, a função da Casa é produzir leis, dada pela divisão de trabalho interna. O autor começa a analisar o trabalho das comissões e das subcomissões na Câmara dos Deputados americana. Verifica que as reformas realizadas na década de 70 deram autonomia às subcomissões frente às decisões do presidente da Comissão. As subcomissões ganharam competência para receber proposições legislativas e independência para gerenciar seus próprios fundos e pessoal.

A consequência dessa mudança é que o poder se deslocou. O Controle das subcomissões antes exercido pelo Presidente da Comissão passou para os partidos políticos. Houve modificação no padrão de recrutamento dos membros para a composição das subcomissões. Até então, os parlamentares almejavam compor as Comissões. Depois da mudança, voltaram seus interesses para as subcomissões. Entretanto, essa descentralização de poder ocorrida pela existência de diversas subcomissões dificultou o controle partidário sobre seus membros. De fato, a institucionalização das subcomissões gerou uma nova unidade de governo, redistribuindo o poder dentro da Casa e alterando os resultados das políticas públicas provenientes do processo legislativo.

Como observado, a institucionalização é conceitualizada, operacionalizada e mensurada de diversas formas pelos autores. Não há consenso sobre quais seriam as principais medidas e sobre a forma de mensuração para a definição do que seria um corpo legislativo institucionalizado, apesar de existem convergências em alguns casos. Portanto, para melhor entendimento da questão, abordam-se as principais dimensões apontadas por

esses autores de forma a destacar e detalhar a importância de cada uma delas. O quadro a seguir resume as idéias de cada autor:

**QUADRO 1 – Modelos de Institucionalização Legislativa**

**continua**

AUTOR	ESTUDO	INSTITUCIONALIZAÇÃO	OBSERVAÇÕES
Eisenstadt (1964)	Mudanças institucionais ocorridas nos grandes impérios.	Institucionalização é a organização de um sistema social prescrito que adota um comportamento diferenciado porque volta-se para a solução de certos problemas inerentes de uma grande parte da vida social. A organização desses sistemas de comportamento inclui a criação e a definição de normas que regulam as unidades maiores do comportamento social e organizacional.	Dependente do surgimento de empreendedores e líderes políticos, que tinham a visão e a habilidade de criar novos entes políticos; da existência de condições específicas dentro da sociedade: o desenvolvimento de um certo nível de diferenciação, o desenvolvimento de coletividades específicas e de papéis nas maiores esferas institucionais, que pudessem prover recursos e suporte aos líderes emergentes (reconhece que varia quanto a qualidade e a intensidade).
Huntington (1975)	Mudanças institucionais nos sistemas políticos.	Institucionalização política é o processo pelo qual as organizações e os processos adquirem valor e estabilidade. Pode ser definido pela adaptabilidade, complexidade, autonomia e coesão de suas organizações e procedimentos.	Correlaciona o desenvolvimento econômico, a modernização, a criação de uma comunidade política e um governo eficiente para existir estabilidade governamental. Sua tese consiste na idéia de que um governo com baixa institucionalização é ruim porque é fraco, não tem capacidade de governar.
Sison (1973)	Abordagem teórica dos estudos comparativos da institucionalização legislativa.	Institucionalização é um conceito que envolve a criação e a persistência de regras, procedimentos e padrões de comportamento. O desenvolvimento político é contínuo e a idéia de institucionalização é associada à modernização, que proporciona participação, diferenciação estrutural, entre outros. Propõe um modelo de institucionalização que considere os atributos externos e internos da autonomia e da complexidade e índices para uma avaliação cultural: externa e interna do comportamento institucional e dos objetivos institucionais. Ademais, considera fundamental avaliar o nível de confiança para o apoio às organizações, pois podem ir desde à legitimação um o repúdio.	A institucionalização pôde ser mensurada em diversos trabalhos e seu conceito evoluiu. As medidas para mensurar a institucionalização são importantes, mas existem alguns problemas, pois não demonstraram quais componentes seriam essenciais para a sua concretização. Enfatiza a importância da interação entre a legislatura e a sociedade

### QUADRO 1 – Modelos de Institucionalização Legislativa

continua

AUTOR	ESTUDO	INSTITUCIONALIZAÇÃO	OBSERVAÇÕES
Polsby (1968)	Institucionalização da Câmara dos Deputados Norte-Americana.	<p>A institucionalização é baseada em três características:</p> <p>1) se a organização é relativamente bem estabelecida, ou seja, se diferencia-se do seu ambiente; se seus membros são facilmente identificáveis; se é relativamente difícil se tornar um membro e se seus líderes são recrutados dentro da organização;</p> <p>2) se a organização é relativamente complexa, ou seja, se funciona por meio de mecanismos explícitos e regulares; se suas partes não são inteiramente trocáveis e se são interdependentes; se há divisão de trabalho e se há expectativas compartilhadas sobre o desempenho de seus papéis; se há padrões regulares de recrutamento de agentes que cumpram tais papéis;</p> <p>3) se a organização tende a usar critérios universalistas antes que particularistas e métodos automáticos, antes que discricionários para a condução dos negócios internos; as regras seriam seguidas, o sistema meritocrático seria implementado e com códigos impessoais suplantariam as preferências individuais.</p>	<p>Mensuração das variáveis:</p> <p>1) Diferenciação com seu ambiente externo: medição do grau de entrada e saída de membros e o processo de ascensão a cargos importantes.</p> <p>2) Complexidade interna: medição do grau de consolidação das atividades das comissões (descentralização), de suas atribuições e competências, expansão do seu corpo técnico (em termos de autonomia e de importância); o aumento de provisão de emolumentos para os membros e servidores em termos salariais, de benefícios de saúde, concessões.</p> <p>3) Critérios universalistas: medição do grau de grau de discricionariedade, automatismo e impessoalidade.</p> <p>Verificação de substituição de regras pessoais por impessoais.</p>
Haeberle (1978)	Estudo sobre a institucionalização das subcomissões na Câmara dos Deputados norte-americana.	<p>Institucionalização:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- organização deve demonstrar que recebe <i>inputs</i> de seu ambiente, os processam e as retornam ao ambiente de um modo diferente (quantidade de trabalho, pessoal);</li> <li>- permanência: deve estabelecer que será contínua (mudança do número de subcomissões);</li> <li>- distinção: deve ter funções independentes (fronteiras jurisdicionais estabelecidas e autonomia).</li> </ul>	<p>As reformas da Câmara expandiram a autonomia e a jurisdição das subcomissões e fez com que os presidentes das Comissões perdessem espaço de poder dentro da Casa. O autor chama esse fenômeno de institucionalização das subcomissões. Resultados: mudança do centro de poder da Casa, do padrão de recrutamento, geração de uma dispersão de poder e alterou os resultados das políticas públicas provenientes do processo legislativo.</p>
Hibbing (1988)	Discute o conceito de institucionalização por meio da análise dos dados da Casa dos Comuns	<p>Tenta assegurar que a institucionalização implica em mudança legislativa e não apenas no caso da Câmara dos Deputados norte-americana. Institucionalização é o processo pelo qual a Casa adquire uma forma definida de realizar suas funções. Conclui que os corpos legislativos se institucionalizam de diversas formas e meios. A idéia geral é que as instituições mudam com o tempo e adquirem novas características. Espera-se que se torne mais complexa, autônoma, coerente, adaptável e universalista</p>	<p>Noção de institucionalização vem com o pensamento moderno com a grande transformação causada pela modernização. Investiga a evolução institucional nas duas Casas para averiguar a validade do modelo de Polsby (1968). Entretanto não acredita que a operacionalização rigorosa de Polsby.</p>

### QUADRO 1 – Modelos de Institucionalização Legislativa

continua

AUTOR	ESTUDO	INSTITUCIONALIZAÇÃO	OBSERVAÇÕES
Hibbing (1999)	Estudo sobre as carreiras legislativas	Classifica as pesquisas sobre as carreiras legislativas - entendimento sobre a motivação parlamentar. Alguns estudiosos interpretam a longevidade das carreiras como um indicador de que os parlamentares se beneficiam mais que arcam com custos, outros vêem como um sinal de institucionalização.	Observa que os estudiosos discordam quanto às origens das mudanças institucionais, se são externas ou internas. É necessário ajustes na medida da institucionalização. Acredita que o impacto da taxa de renovação é mais importante do que a renovação em si. O recrutamento e a socialização podem ser frutos da institucionalização partidária e não do Legislativo.
Hibbing (2002)	Questiona a popularidade do Congresso frente às medidas adotadas.	As pessoas desaprovam o Congresso porque acreditam que os parlamentares tiram vantagens do cargo para si próprios. Assim, reformas no sentido de aumento de salários, da profissionalização, aumento dos recursos para as legislaturas estariam prejudicando a popularidade dos congressistas. É importante ressaltar que as pessoas querem um arranjo político que é impossível de ser viabilizado, com políticos empáticos às suas demandas e sem auto-interesse.	Para o autor, a proposta de uma agenda 'populista' para o Congresso só tornará a população mais insatisfeita porque as pessoas não confiam nos congressistas. As pessoas também não querem ter envolvimento com a política e não se preocupam com a responsabilização e com a representação, havendo até uma relutância em dar poderes políticos às pessoas comuns. Ademais, muitas pessoas aprovam medidas anti-democráticas
Gerlinch (1973)	Estudo comparativo da Institucionalização dos Parlamentos europeus.	Institucionalização é um processo que envolve o estabelecimento, o desenvolvimento organizacional e o surgimento de padrões e condições para as interações das organizações.	Acredita que existem estágios de institucionalização que são definidas por normas. Foca dois aspectos da institucionalização parlamentar: o recrutamento e a aquisição do controle do Legislativo sobre o Executivo.
Mishler e Hildreth (1984)	Estudo sobre a relação entre o Legislativo e a estabilidade política.	A análise de Huntington prevê que a institucionalização legislativa gera a estabilidade política. Os autores indagam sob quais condições haveria essa contribuição para a estabilidade. Conforme a literatura, as estruturas formais e a organização e os arranjos representativos seriam os fatores de manutenção. No entanto, em sociedades onde há extrema diversidade social, existe a possibilidade de quebra da estabilidade. A efetividade do Legislativo é importante para avaliar a estabilidade política, pois se a legislatura divide poderes políticos efetivos, os governos tendem a sofrer instabilidade. Fatores externos (como condições econômicas e sociais) também influenciam na estabilidade, bem como a interação do Legislativo com a sociedade, entre outros.	Mostra que apesar de que alguns legislativos não desempenhem papéis importantes no processo decisório, assume-se que a sua manutenção é importante para a estabilidade política. No entanto, seu estudo demonstra que em mais de 100 países a capacidade do legislativo em promover a estabilidade é limitada (não há representatividade, efetividade, o contraste com a sociedade é grande, seus recursos são limitados e há falta de organizações e instituições que complementem a democracia).

**QUADRO 1 – Modelos de Institucionalização Legislativa**

**conclusão**

AUTOR	ESTUDO	INSTITUCIONALIZAÇÃO	OBSERVAÇÕES
Murillo e Levitsky (2006)	Analisam os estudos sobre o design institucional e a força das instituições em termos comparativos: países desenvolvidos e a América Latina	Os pressupostos de força institucional trazido das experiências dos países industrializados não podem ser aplicados onde há condições de instabilidade e de fraqueza institucional. Assim, os estudos comparativos apresentam falhas, pois não consideram a verdadeira realidade mas, sim, abordam questões teóricas e normativas. Para os autores, o foco formal obscura a força institucional das regras na América Latina, pois muitas regras formais não são reforçadas, podem ser até evitadas. Ademais, são instáveis e outras contestadas. Outro problema é a falta de enraizamento de muitas instituições. Assim, esses efeitos geram implicações na teoria. Como há fraqueza institucional na América Latina, dificilmente as regras formais serão impostas (e não há, necessariamente, um colapso devido a seu não cumprimento).	Os pressupostos de que as regras levariam à cooperação e à previsão de comportamento dos atores podem estar errados porque as regras se regem sob um contexto de incerteza. Outro debate trazido pelos autores é o motivo pelo qual as instituições seriam fracas, ou se é intencional, ou seja, se são feitas para parecerem legítimas e não funcionam, ou se não são intencionais, são criadas para surtir tal efeito, mas não são bem-sucedidas. O <i>path dependence</i> explica a resistência a mudanças das instituições, o que não parece ser aplicado em instituições estáveis e fracas como muitas existentes na América Latina
Squire (1992)	Analisa o período pré-reforma e pós-reforma da Assembléia da Califórnia.	O processo de institucionalização é dado pelos objetivos de carreira de seus membros. É um processo diferente que o da Câmara dos Deputados, pois a lógica de seus membros é diversa. É um conceito relacionado com o de profissionalização. O conceito também tem as variáveis: estabelecimento de fronteiras, que distingue a organização do ambiente externo; o crescimento da complexidade interna e da adoção de critérios universalistas. Profissionalização da legislatura: ilimitadas sessões, boa remuneração e recursos disponíveis. Os membros consideram o serviço uma carreira. Pelos resultados da pesquisa, conclui que as legislaturas institucionalizadas são aquelas em que há descentralização, fronteiras bem-definidas e aumento da complexidade interna.	Verifica se houve um processo de profissionalização dos membros e se levou à institucionalização do Legislativo. Acredita que a institucionalização ocorreu devido aos objetivos de carreira dos membros que ambicionam cargos de ordem hierárquica superior. Neste sentido, houve preocupação com o serviço profissional, mas não tanto com a adoção de critérios universais, automáticos e de <i>seniority</i> porque os membros não pretendem fazer carreira nessa organização, pelo contrário, preocupam-se com a conquista do poder. O estabelecimento de fronteiras e o aumento da complexidade interna também foram encontrados porque levam os membros a explorarem os recursos políticos úteis para seu trabalho.

FONTE: Compilação da autora.

### 2.3. A PROFISSIONALIZAÇÃO LEGISLATIVA

A literatura tem apontado quatro dimensões que compõem a institucionalização. São elas: a profissionalização, o sistema universalista, o estabelecimento de fronteiras e a complexidade externa. Todas, internas à organização, estão interligadas e apresentam características peculiares, dependendo do estudo de caso. Portanto, os autores apresentam diferentes conclusões sobre como deve ser feita a melhor mensuração e operacionalização, e tecem importantes considerações sobre a validade dessas medidas em casos específicos. Observa-se que a profissionalização é uma variável importante para entender institucionalização; embora a literatura indique que a profissionalização pode ter impactos diversos sobre o fenômeno e que pode ser mensurada de diferentes formas. Como a literatura já reconhece, apesar da generalização sobre o fenômeno da mudança institucional, esta não está bem definida.

Portanto, o modelo aqui apresentado, sustentado sobre as bases neo-institucionalistas e sobre a teoria organizacional, deverá ser aplicado ao caso da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Esse modelo levará em conta o contexto institucional no qual a Casa está inserida, bem como as suas peculiaridades intrínsecas.

Inicia-se a abordagem da profissionalização legislativa, apontando questões como o carreirismo, a evolução organizacional e outros fatores que influenciam e incentivam a profissionalização da legislatura. A profissionalização tem sido apontada como um dos elementos que compõem a institucionalização legislativa. Como já observado, a profissionalização, como os demais elementos da institucionalização, tem sido definida e operacionalizada diferentemente pela literatura, conforme os diferentes estudos de caso e abordagens realizadas. Algumas considerações devem ser feitas antes da conceitualização e da definição das variáveis de operacionalização da profissionalização legislativa.

### a) Profissionalização e Carreirismo

Segundo Squire (1992) o processo de institucionalização é dado pelos objetivos de carreira de seus membros. Cada corpo legislativo se desenvolverá e se institucionalizará diferentemente. O autor procura distinguir o conceito de institucionalização do de profissionalização, embora acredite que estejam ligados porque ambos são resultados dos objetivos de carreiras dos membros.

Squire (1992) aponta que os estudos sobre a profissionalização das legislaturas mensuram a remuneração, o apoio do staff, as facilidades e a demanda de tempo de serviço. No caso, as legislaturas profissionais seriam aquelas que têm ilimitadas sessões, pagam bem e disponibilizam recursos e facilidades. Os membros passariam a tratar o serviço como uma carreira, já que existem incentivos para isso:

*[...] A professionalized body is likely to be one where members look on their service as being their as being their career; after all, service is full-time and the pay offered reflects that fact. Legislators who adopt this long-term or professional perspective mold the organization to meet their needs; that is institutionalize it. (Ibid., p. 1.028)*

Já Polsby (1968) considera que a profissionalização leva à institucionalização porque os membros, incentivados a fazer carreira na Casa, em razão de sua hierarquia política, se dispõem a servir no órgão por período mais longo. Squire (1992) observa que esse incentivo não se encontra na Assembléia estadual. É que ela não é uma instância com grande hierarquia dentro do sistema político. Portanto, Squire (1992) constata que outros fatores, que não a longa permanência e a possibilidade de carreira dentro da Casa, contribuem para a institucionalização.

Os referidos estudos, embora operacionalizem os conceitos diferentemente, indicam os objetivos de carreira como causa do processo de institucionalização (SQUIRE, 1992; POLSBY, 1968). No entanto, a afirmativa pode não ser aplicada ao caso da Câmara Legislativa por alguns motivos:

- 1) Não é clara a relação entre os objetivos de carreira dos parlamentares e seus efeitos na condução dos trabalhos legislativos por diversas razões: primeiramente o pressuposto de que os membros têm incentivo para fazer suas carreiras na Casa (POLSBY, 1968) não é necessariamente verdadeiro porque a Câmara Legislativa é uma organização de nível hierárquico inferior, o que incentiva os parlamentares a procurarem seguir suas carreiras em instâncias de maior hierarquia política (argumento utilizado por Squire);
- 2) O padrão de relacionamento estabelecido entre o Executivo e o Legislativo, que dá origem ao presidencialismo de coalizão, fornece a oportunidade dos parlamentares adquirirem experiências no quadro administrativo e até tentarem carreira no Executivo;
- 3) Considerando o caso brasileiro, Barry Ames (2001) pondera que é errado pressupor que o objetivo primário dos legisladores seja a reeleição<sup>23</sup>. Ele considera muito difícil um deputado conseguir se reeleger. E acredita que os legisladores consideram a política mais um negócio do que uma carreira porque buscam com suas candidaturas o aumento da renda pessoal.

Surge neste momento, portanto, a necessidade de se separar esses dois conceitos que estão interligados. Moncrief (1999) mostra que a profissionalização difere do carreirismo. A profissionalização trata do fenômeno que torna a legislatura mais efetiva e é provocada pelas causas e conseqüências institucionais. Já o carreirismo constitui-se na preocupação do legislador enquanto indivíduo de permanecer na sua posição ou de conquistar uma outra: *“Carrerism involves both the desire and the opportunity for lengthy service”* (p.34).

---

<sup>23</sup> Barry Ames (2001) refere-se aos parlamentares que perseguem a reeleição na Câmara dos Deputados, portanto a nível federal.

Moncrief (1999, p. 34) aponta que tais conceitos estão interligados porque: *“Obtaining a commitment to the institution often involves providing inducements to the individual”*. Acredita que a profissionalização é condição necessária, mas não suficiente para o desenvolvimento do carreirismo: *“(...) turnover may more accurately reflect factors other than professionalization. In fact, I argue that turnover is more reflective of careerism than professionalization (Ibid., p. 35)”*.

Squire (1992), ao estudar o caso da Assembléia da Califórnia, obtém as mesmas conclusões: na Casa não há preocupação com carreiras longas e, portanto, a taxa de renovação seria alta; não haveria respeito ao sistema de *seniority* nem mesmo com a adoção de critérios universalistas para as regras internas. No entanto, outras características referentes à institucionalização podem ser encontradas a exemplo do estabelecimento de fronteiras e o aumento da complexidade interna.

Squire (1992), portanto, define que o fenômeno da institucionalização é influenciado pela vontade dos parlamentares em conseguir poder (carreirismo). Mas onde se encaixa o profissionalismo para mensurar a institucionalização?

O profissionalismo, no conceito sugerido por Moncrief (1994), é o fenômeno que conduz a uma legislatura mais efetiva. Pode ser mensurado, portanto, considerando-se a medida da remuneração, o apoio do staff, as facilidades e a demanda de tempo de serviço, como a literatura vem fazendo.

Devido às discussões, não se entra no mérito do carreirismo e da avaliação da taxa de renovação da casa, mas considera-se essencial avaliar os incentivos que levam os parlamentares a tratar o serviço como uma carreira, mesmo que não permaneçam na Casa durante muito tempo.

Outro aspecto que deve ser incorporado ao conceito são os efeitos produzidos pela profissionalização. Se a profissionalização leva à institucionalização, a maiores chances

eleitorais e ao isolamento dos membros, deve-se considerar a importância dos recursos que dela são provenientes. Assim, é importante a mensuração de outros recursos como: espaço, pessoal capacitado e estrutura disponível.

### **b) Profissionalização e evolução organizacional**

Eliassen e Pedersen (1978) analisam a profissionalização das legislaturas na Dinamarca e na Noruega com o propósito de delinear e operacionalizar o conceito de profissionalização. Entendem que se trata de um fenômeno complexo que pode ser interpretado como: 1) aumento do trabalho dos legisladores (caso do político profissional de Weber); 2) o tempo faz com que o Legislativo adquira um papel mais profissional; 3) resultado das mudanças do legislativo; 4) proveniente do status social do político. Entretanto, os autores adotam:

*[...] When treated separately or jointly as the perspective of research demands. When we choose to interpret professionalization as the same time an aspect of the process by which the legislative role is transformed and an aspect of the process by which power is transferred from one type of ruler to another, it becomes appropriate to see these dynamic process as a movement away from an initial state or configuration of variables. (Ibid., p.292).*

Os autores optam por fazer uma análise histórica do desenvolvimento das organizações e mostram que elas foram adquirindo uma tendência profissional com o tempo. Primeiramente eram compostas por pessoas com status social elevado, posteriormente por pessoas com atributos intelectuais, passando depois para um perfil mais profissional e tecnocrático, institucionalizando-se, assim, uma legislatura partidária-burocrática.

A profissionalização política foi uma resposta ao crescimento do interesse pela política e às atividades das massas populares, que criaram novas demandas por líderes, abrindo a possibilidade de participação. Portanto, os autores concluem que a ligação entre a profissionalização e a mobilização das massas é importante para a compreensão do fenômeno político.

Esse estudo completa a definição de profissionalização anteriormente dada. Explica a razão do surgimento de mecanismos que tornam a legislatura mais eficiente, ou seja, reconhece a evolução institucional e a sua capacidade de adaptação às novas demandas sociais. Tais demandas, por sua vez, intensificam a exigência de trabalhos mais efetivos e, com isso, estimulam a promoção de recursos aos parlamentares, incentivando-os a tratarem seus serviços como carreira<sup>24</sup>.

### **c) Os efeitos da Profissionalização**

King (1991) estuda as vantagens eleitorais dos parlamentares. A profissionalização explicaria, em parte, esse tipo de vantagem. Acarretaria conseqüências eleitorais, pois é considerada resultado dos serviços prestados ao propiciar recursos aos parlamentares. Então, a profissionalização explica “as condições” que levam à continuidade dos membros na Casa.

King (1991) ainda aponta problemas metodológicos em diversos trabalhos que tratam o voto do eleitor, e não a vantagem do candidato, como variável dependente. Solução para isso seria medir a vantagem do candidato por meio da mensuração dos recursos por ele utilizados (como o orçamento para gabinete, viagens, vantagens para atender o eleitorado e estar em constante contato e o *staff* disponível).

Berry, Berkman e Scheiderman (2000) também demonstram a relação entre uma legislação profissionalizada e a probabilidade de reeleição. No entanto, o trabalho deles é importante porque ressalta que a profissionalização promove a institucionalização ao estabelecer fronteiras que isolam os membros de choques externos. Para os autores, uma legislatura profissionalizada é aquela que possui recursos abundantes, em termos de espaço,

---

<sup>24</sup> Deve-se considerar que o pagamento salarial dos legisladores tem impacto individual, mas o número de técnicos por legislador influencia diretamente os trabalhos da Casa porque qualifica a fonte de informação. Quanto ao número de sessões, deve-se considerar apenas os dias de trabalho dedicados à produção legislativa. Ademais, é necessário verificar a motivação do legislador e seu compromisso com a vida pública por meio da análise da identificação profissional, do recebimento de emolumentos, do espaço, dentre outros fatores que incentivam a profissionalização da legislatura.

salário, longas sessões, pessoal capacitado e estrutura. Utilizando o conceito de institucionalização de Polsby (1968), os autores fazem a conexão entre os dois conceitos:

*[...]Professionalization changes both the incentives and capabilities of legislators because it gives them resources [e.g., “money, perquisites, staffers, information” (Hibbing, 1999, p.163)] that make a long career in the legislature attractive. At the same time, it provides the “electoral resources that members may use to insulate themselves from changing political tides and make a long career possible (Squire, 1997, p.41). (BERRY, BERKMAN, SCHEIDERMAN, 2000, p. 860).*

Os autores realizam testes empíricos para provar essa consequência por meio da utilização de um modelo de sucesso eleitoral, mensurando diferentes variáveis que provocam influência no modelo, como a força eleitoral histórica, as redes de influência e as condições econômicas. A conclusão é que a legislatura com fronteiras bem definidas possibilita maiores chances de reeleição para os parlamentares e isola-os dos efeitos políticos e econômicos externos.

O estabelecimento de fronteiras, por sua vez, é resultado do profissionalismo que influencia os objetivos dos legisladores ao lhes fornecer recursos que os ajudarão a conquistar suas metas (presume-se de carreira política). Esses recursos em abundância, proporcionando um ambiente de trabalho atrativo e produtivo, estimulam o interesse dos membros por uma carreira longa.

Fiorina (1994) também chega à mesma conclusão no estudo em que foca os partidos norte-americanos. Acredita que a profissionalização das legislaturas estaduais tornou o serviço mais atraente para os parlamentares democratas. Isso porque, sendo os republicanos, via de regra, provenientes de uma classe social mais abastada, a profissionalização não lhes é tão atrativa quanto aos democratas, uma vez que demanda tempo integral de trabalho, o que seria incompatível com as carreiras exercidas pelos republicanos.

O quadro a seguir mostra o resumo da literatura sobre a profissionalização legislativa:

## QUADRO 2 – Modelos de Profissionalização Legislativa

**continua**

AUTOR	ESTUDO	PROFISSIONALIZAÇÃO	OBSERVAÇÕES
Squire (1992)	Analisa o período pré-reforma e pós-reforma da Assembléia da Califórnia.	A profissionalização leva à institucionalização, pois é estabelecida pelos objetivos de carreira de seus membros. Um Legislativo profissionalização da legislatura possui ilimitadas sessões, boa remuneração e recursos disponíveis, os membros consideram o serviço uma carreira e não porque querem permanecer na Casa (contrário a Polsby)	Verifica se houve um processo de profissionalização dos membros e se levou à institucionalização do Legislativo. Acredita que a institucionalização ocorreu devido aos objetivos de carreira dos membros que ambicionam cargos de ordem hierárquica superior. Neste sentido, houve preocupação com o serviço profissional, mas não tanto com a adoção de critérios universais, automáticos e de <i>seniority</i> porque os membros não pretendem fazer carreira nessa organização, pelo contrário, preocupam-se com a conquista do poder.
Squire (1992a)	Analisa o processo de profissionalização	A profissionalização das legislaturas norte-americanas se deu num contexto de amplas reformas. Seu objetivo é analisar o impacto da profissionalização na diversidade dos legisladores. Chega à conclusão de que a profissionalização não aumentará a diversidade.	Utiliza uma medida diferente de profissionalização: apenas compara os atributos relevantes das legislaturas.: salário, pessoal por legislador e total de sessões por ano.
Polsby (1968)	Institucionalização da Câmara dos Deputados Norte-Americana.	A profissionalização leva à institucionalização porque os membros são incentivados a fazer carreira na Casa.	Mensuração a profissionalização por meio do grau de entrada e saída de membros e o processo de ascensão a cargos importantes.
Moncrief (1999)	Estuda os efeitos da Profissionalização nos Legislativos	Diferencia a profissionalização do carreirismo. O carreirismo é a preocupação individual do legislador continuar na política e a profissionalização é o fenômeno que torna a legislatura efetiva	A profissionalização é condição necessária, mas não suficiente para o desenvolvimento do carreirismo
Eliassen e Pedersen (1978)	Analisam a mudança no legislativo da Dinamarca e da Noruega e de sua elite com base na profissionalização.	Demonstram que a profissionalização pode ser vista da perspectiva eleitoral, onde os fatores políticos e sociais definem o contexto das eleições. Pode ser interpretada como um aumento no trabalho dos legisladores (ocupação de tempo integral); é uma tendência natural do legislativo adquirir um papel profissional. Pode ser vista como resultado das mudanças do papel do Legislativo ou provinda do <i>status</i> social ao <i>status</i> político. A profissionalização é um aspecto do processo de transformação do legislativo que implica na transferência do poder. É visto como um fenômeno dinâmico	Analisam a história das Legislaturas, descrevendo as suas características: primeiramente, formadas por pessoas com <i>status</i> social, que tinha retórica, não se dedicavam integralmente e possuíam carreiras curtas; posteriormente, houve uma tendência à profissionalização intelectual. A tecnocracia acabou por promover a legislatura partidária e burocrática. Concluem que é importante a relação entre a mobilização de massa e a profissionalização.

## QUADRO 2 – Modelos de Profissionalização Legislativa

conclusão

AUTOR	ESTUDO	PROFISSIONALIZAÇÃO	OBSERVAÇÕES
Berry, Berkman e Scheiderman (2000)	Identificam que a profissionalização traz as fronteiras necessárias para a institucionalização, porque promove recursos, pessoal, informação, subsídio, tornando a carreira atrativa.	Legislatura profissionalizada apresenta: recursos abundantes (conforme Rosenthal: espaço, salário, sessão longa, pessoal e estrutura) Para descrever a institucionalização adotam os critérios de Polsby (1968) Trabalham com hipóteses que procuram verificar as chances de reeleição e o nível de profissionalismo, dentre outros fatores como redes de influência, condições econômicas, partido, regras eleitorais, redistribuição.	O estudo demonstra que há evidências de que o profissionalismo protege os legisladores e demonstram como os recursos legislativos alteram a dinâmica das eleições. Acreditam que o profissionalismo aumenta as chances eleitorais, muda a relação entre a Legislatura e o ambiente político e econômico. A institucionalização é promovida pela profissionalização porque estabelece fronteiras que isolam os seus membros dos choques externos.
King (1991)	Vantagens eleitorais dos parlamentares explicadas pela profissionalização	Recursos, serviços prestados acarretariam vantagens eleitorais para os candidatos que já ocupam cargos eletivos.	Mensura a vantagem do candidato por meio do orçamento de gabinete, das viagens, das vantagens para o atendimento do eleitor, de estar em constante contato com o seu reduto eleitoral e possuir <i>staff</i> disponível.
Fiorina (1994)	Impacto da profissionalização das legislaturas nos partidos	Demonstra que a profissionalização das legislaturas estaduais tornou o serviço mais atraente para os democratas do que para os republicanos	Baseia-se no fundamento de que os republicanos são provenientes de classes mais abastadas, então seguir uma carreira política não era atrativa.

FONTE: Compilação da autora.

### 2.4. CONCLUSÕES

O processo de profissionalização legislativa é importante para a compreensão da evolução organizacional e institucional da Câmara Legislativa, por tratar-se de um dos componentes-chave que explicam a institucionalização da Casa. Por meio de algumas variáveis, o referido processo de profissionalização: 1) explica a criação de institutos que beneficiam os parlamentares e produzem efeitos benéficos para posteriores candidaturas; 2) demonstra a importância da estrutura organizacional e dos recursos para obtenção e processamento de informações e direção dos trabalhos pelos parlamentares; 3) aponta ocorrência de falhas prejudiciais aos trabalhos parlamentares e ao desempenho da Casa; 4) revela existência de interesse no fortalecimento e desenvolvimento da Casa como corpo político.

Não obstante, a Câmara Legislativa não pode ser compreendida somente por si. A

Câmara Legislativa do Distrito Federal constitui-se num dos Poderes da República e possui certas responsabilidades:

*[...]Legislatures are **the people's branch** of government, the institution where citizen interests and preferences are expressed and transformed into policy, and the point at which, at least potentially, people most closely engage their national government. (...). Legislatures fulfill a number of important functions in a democracy: they **represent people and groups**, reflecting and bringing their needs, aspirations, problems, concerns, and priorities to the policymaking and policy-amending process; they **make laws**, the rules that govern a nation; and they **practice oversight**, assuring the laws and programs are carried out legally, effectively, and according to legislative intent.” (USAID, 2000, p.1)*

Por tal razão, é muito importante a avaliação das instituições, no âmbito interno e externo (as regras que regem o sistema eleitoral e partidário, a relação entre os Poderes etc). A criação e existência de diversos incentivos para a ação legislativa afetam as decisões políticas, bem como o seu próprio desempenho e as atividades administrativas da Casa.

As instituições contribuem para a criação de mecanismos de cooperação, para a redução da incerteza, para a elaboração das estratégias dos atores, para a solução de dilemas, entre tantas outras situações apontadas pela literatura. Mas no caso do Legislativo, considerando-se sua função democrática, quais regras aprimorariam o seu desempenho?

Tema para debates intensos, o presente trabalho pretende colaborar para a compreensão da evolução institucional e organizacional de uma Casa Legislativa regida sob as regras do sistema político brasileiro, freqüentemente caracterizado pelos seus efeitos clientelistas e paroquialistas. A abordagem da profissionalização é apenas um começo para o entendimento do funcionamento interno daquela Casa e uma contribuição para a literatura que vem sendo desenvolvida no sentido de compreender o comportamento legislativo nos estados e a dinâmica do poder político local<sup>25</sup>.

Colocado sob tal ótica, importantes questões surgem: existe suporte para o

---

<sup>25</sup> Abrucio (1998) demonstra que no plano estadual, após as eleições de 1982, os governadores passaram a exercer grandes poderes. Dessa forma, a balança entre os Poderes deixou de observar o ideário do bom funcionamento da democracia. Abrucio denomina os governadores de “Barões da Federação” e caracteriza seus poderes como um “ultrapresidencialismo estadual”. Para o autor, o sistema político brasileiro, que comporta partidos frágeis, é fator fundamental para entender a força do Executivo, que passa a controlar maiores recursos, na qualidade de fonte da máquina política nos Estados. Num contexto de fragilidade partidária, o governador passa a controlar o que seria seu “feudo” político. Ademais, identifica o fenômeno da politização da Administração Pública estadual, ocasionada pela ampla quantidade de cargos burocráticos indicados, que aumenta o poder dos governadores e diminui a capacidade gerencial do estado.

fortalecimento do legislativo? Os líderes políticos se preocupam com o desenvolvimento da Casa como corpo político e gostariam de vê-la bem-sucedida?

O Poder Legislativo é exercido por uma Casa política composta por representantes eleitos e que podem ser caracterizados como aqueles que vivem da política ou para a política<sup>26</sup>.

Esse fato pode estar condicionado justamente ao conceito weberiano de político. As variáveis que conduzem à profissionalização pode oferecer empecilhos à institucionalização da Casa. Altos salários, muitos benefícios, muitas facilidades tendem a ser questionados pela população. Ademais, todos estes fatores incentivam o carreirismo e a continuidade dos políticos no cargo. Portanto, os políticos podem passar a controlar as estruturas da Casa para obter benefícios pessoais e eleitoreiros – o que não corresponderá ao funcionamento legislativo do ponto de vista da teoria democrática.

A profissionalização deve ser vista com muita atenção ao contexto e à legislatura em que é processada. Deve-se levar em conta as variáveis externas, bem como suas implicações, que podem levar à instabilidade política da Casa. Referida questão deriva de um aspecto interessante abordado por Misler e Hildreth (1984). Os autores mostram que muitos estudos têm focado a influência das legislaturas na estabilidade do sistema político, baseados em Huntington (1968), que propõe a tese de que a institucionalização política promoveria a ordem política e o desenvolvimento. Entretanto, os autores argumentam que o aspecto relevante não é constatar tal relação, mas entender sob quais condições as legislaturas tendem a promover a estabilidade ou a mudança. Neste sentido, pergunta-se: *“What combination of legislature structures and procedures is most conducive to political stability, under what circumstances, and in what social, economic, and political settings?”* (Misler e Hildreth 1984, p. 27).

No estudo que realizam, os autores encontram evidências empíricas de que poucos

---

<sup>26</sup> Conceitos weberianos.

aspectos correlacionados à institucionalização legislativa teriam impacto na estabilidade política dos regimes, exceto sob determinadas circunstâncias. E, concluem que muitos dos aspectos relacionados à institucionalização – dentre os quais, a complexidade, a autonomia, a abertura e a representatividade – têm pouco efeito sobre a estabilidade do regime, podendo até gerar efeitos negativos na ordem civil. O aspecto positivo na interação entre a legislatura e seu ambiente estaria presente apenas em países ricos, onde a legislatura contribui para a estabilidade do regime. Os autores concluem que apenas sob determinadas condições as legislaturas podem contribuir para a estabilidade dos regimes:

*[...] although legislatures can make substantial contributions to stability where there are adequate resources, moderate to low levels of social stress, and a variety of complementary democratic institutions, their capacity to promote stability is likely to be overwhelmed in societies with crushing poverty, 'abiding primordial or class cleavages', or an absence of other democratic institutions and practices. Moreover, far from compensating for the lack of effective opportunities to participate in lawmaking or resource allocation, the ability of legislatures to influence political stability depends directly on their capacities to influence policy and the distribution of resources and to do so in a manner responsive to constituents. The most effective and responsive legislatures are the ones that contribute most to system maintenance. Token legislatures or those with only symbolic powers contribute little, if at all" (p.50).*

Portanto, é mais interessante verificar os aspectos que provocam a instabilidade da organização (pois podem estar ligados diretamente ao comportamento dos legisladores), do que aqueles capazes de trazer a sua estabilidade. Referida questão é relevante e deve ser investigada com maior cuidado. A profissionalização é um dos aspectos importantes a serem levantados, pois possui peculiaridades que podem reforçar tanto a estabilidade quanto a instabilidade do corpo legislativo frente ao sistema político.

## PARTE II – METODOLOGIA

### CAPÍTULO III – METODOLOGIA

#### 3.1. ESTUDO DE CASO

A metodologia aplicada é o estudo de caso. A escolha dessa técnica deve-se à natureza da investigação. A pergunta deste trabalho averigua a relação entre a profissionalização e a evolução institucional, investigando como ocorre esse processo e explicando suas causas. Sendo assim, recorre-se à literatura sobre o tema que, no entanto, mostra-se insuficiente para a explicação e compreensão prática em razão das divergências entre os especialistas<sup>27</sup>. Então, procura-se entender o processo sob a ótica do profissionalismo condicionado pelas peculiaridades do contexto brasileiro e da Câmara Legislativa do Distrito Federal.

Dessa forma, é importante utilizar a metodologia do estudo de caso para a compreensão da questão, visto existirem lacunas na literatura decorrentes da falta de consenso entre os estudiosos quanto aos conceitos e a forma de operacionalização. No entanto, não se pretendem questionar diretamente as teorias a respeito da institucionalização e profissionalização legislativa, mas identificar variáveis importantes que possam contribuir para a literatura dos estudos legislativos que versem sobre esse assunto<sup>28</sup>.

Optou-se por um estudo de caso único para a compreensão da mudança institucional, com a coleta de dados quantitativos e qualitativos da Câmara Legislativa. Assim, pretende-se

---

<sup>27</sup> Segundo Yin (2005 p.28), a revisão de literatura é significativa para o levantamento das questões mais relevantes sobre o tema estudado. Esse processo de análise de pesquisas anteriores é utilizado, pelos pesquisadores mais experientes, como forma de se desenvolver questões mais objetivas e perspicazes sobre o mesmo tópico.

<sup>28</sup> “*Heuristic case studies inductively identify new variables, hypotheses, causal mechanisms, and causal paths*” (GEORGE and BENNETT, 2004, p. 75).

elucidar os fatos pela observação direta, uma vez que essa é uma técnica investigativa de fenômenos contemporâneos, “especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos” (YIN, 2005 p. 32).

Conforme definem George e Bennett (2004), os estudos de caso versam sobre a classe de eventos relacionados a fenômenos de interesse científico específicos, como revoluções, tipos de regimes (p. 17). As vantagens desse método são: 1) melhor compreensão dos fenômenos, pois pode atingir uma maior validade conceitual ao identificar os melhores indicadores que representam os conceitos a serem mensurados; 2) maior capacidade em derivar novas hipóteses porque consegue identificar novas variáveis durante o trabalho de campo; 3) exploração dos mecanismos causais em detalhes, averiguando quando e em quais condições eles ocorrem; 4) contribuição para as teorias de médio alcance, pois modela relações causais complexas. (p. 19-22)<sup>29</sup>.

#### **a) Operacionalização: um novo modelo**

Conforme visto, a metodologia do estudo de caso propõe a análise mais detalhada do fenômeno estudado para suprir as lacunas oferecidas pela literatura e aprofundar o entendimento sobre o assunto. Com base na literatura, pretende-se elaborar um modelo para mensurar a profissionalização legislativa, de modo a conciliar as peculiaridades da Casa estudada e possibilitar a confrontação dos resultados com a abordagem até então feita pela literatura.

Este é o ponto crucial desta pesquisa, pois a literatura baseia-se em sistemas políticos diferentes do brasileiro, o que gera problemas de aplicação e conclusão quanto aos seus efeitos. Assim, a formulação de um modelo, que permite a inserção de variáveis e contextos peculiares à realidade do caso, contribui para o desenvolvimento de uma teoria mais ampla

---

<sup>29</sup> Entretanto, ao selecionar os casos, o pesquisador deve ter cuidado para não criar parcialidade em seu estudo por meio de um caso não representativo. Ademais, fazer generalizações sobre o que foi estudado pode ser perigoso pelo fato do escopo estar restrito à certas particularidades. (GEORGE e BENNETT 2004, p. 22-28).

sobre o assunto.

Segundo Rosenthal (1996), os cientistas políticos norte-americanos modernos vêm as legislaturas estaduais a partir de três perspectivas: a da reforma legislativa ocorrida na década de 60 e 70, a da profissionalização ocorrida na década de 80 e, mais recentemente, a partir da perspectiva da institucionalização.

Os estudos sobre legislaturas no Brasil vêm crescendo e analisam, principalmente, as relações congressuais no período pós-redemocratização. No âmbito das legislaturas estaduais, são mais escassos e poucos possuem caráter comparativo. Portanto, não há conclusões gerais sobre tais fenômenos.

Conforme a literatura, a institucionalização refere-se à mudança institucional. Os primeiros estudos sobre o Congresso utilizavam métodos e conceitos de variáveis estáticas. Segundo Cooper e Brady (1981), os trabalhos referentes à reforma legislativa deveriam ser analisados de forma diacrônica, ou seja, indicando o seu processo evolutivo. Concluindo:

*Change is assumed to be additive (though not necessarily positive or functional) rather than revolving around some inherent or ideal point of equilibrium. This basic premise underlines the salient differences separating from diachronic approaches. In fact, both are concerned with change and variation, and both need evidence of change or variation to develop and test explanatory theories. However, static analysis assumes change or movement within a closed system, where conditions of equilibrium prevail, and thus encourages the development of theories grounded in cross-sectional analysis. In contrast, diachronic analysis assumes that change is ever unfolding and thus is primarily concerned with the interaction between variables over extended periods of time. (Ibid., p. 989)*

O viés teórico da maioria dos estudos sobre o legislativo está centrado no neo-institucionalismo de escolha racional<sup>30</sup>. Assim, partem do pressuposto de que os indivíduos

---

<sup>30</sup> A Teoria da Escolha racional parte do pressuposto de que os atores individuais e institucionais tentam promover ao máximo a realização de seus objetivos. Portanto, a análise dos fenômenos sociais é baseada no individualismo metodológico, seguindo os pressupostos requeridos pelas teorias dos jogos quando há interação entre os indivíduos. Na visão de Tsebelis (1998), o realismo da escolha racional está no seu teor dedutivo porque seus pressupostos também são a conclusão da teoria (o subconjunto do comportamento humano, ou melhor, uma abordagem que demonstra a identidade e os objetivos dos atores). Ademais, a teoria considera a importância do papel da informação e do aprendizado dos atores e mostra que estatisticamente a racionalidade é um componente sistemático de qualquer indivíduo. No entanto, o neo-institucionalismo de escolha racional seria a tentativa de aperfeiçoar essa teoria - pois surge como resposta aos pressupostos comportamentalistas - que negligencia o contexto social. Desta forma, o neo-institucionalismo baseado na escolha adequada de maneira diferente tais

agem com comportamento maximizador, que é limitado pela informação incompleta e pela cognição. Além disso, há excessivo foco nos processos formais. Neste contexto, a institucionalização legislativa é vista como um processo de evolução e de transformação guiado por aqueles pressupostos.

Tais análises, no entanto, podem não ser suficientes para a compreensão do mesmo fenômeno na América Latina. Como pressupõem Murillo e Levitsky (2006), o foco nos processos formais desconsidera a freqüente instabilidade institucional na América Latina. Além disso, a lógica entre os atores que não esperam a sobrevivência das instituições é completamente diferente daquela dos atores que contam com a sua continuidade. Por isso, não se pode adotar o mesmo modelo para lógicas diferentes.

Outra crítica que pode ser feita aos estudos é que, em sua maioria, analisam o processo de reprodução e de estabilidade institucional por meio do *path dependence*<sup>31</sup>. Entretanto, é difícil apontar estabilidade institucional em países que sofrem constantes transformações, sobretudo aquelas provindas de momentos de incerteza. E quando a distribuição do poder se estabelece, passado o período de transição, novas instituições emergem, configurando um novo equilíbrio de forças.

Independentemente do grau de estabilidade das instituições e dos motivos pelos quais assim o são, fato é que muitas instituições da América Latina combinam a instabilidade com o baixo grau de imposição das regras<sup>32</sup> (MURILLO, LEVITSKY, 2006, p. 9). Esta, portanto, é

---

premissas, fornecendo realismo ao comportamento maximizador - limitado pela informação incompleta e pela cognição (DIMAGGIO e POWELL, 1999). Para mais detalhes, ver Hall e Taylor (2003) e Melo (2004), que definem algumas características dessa vertente do neo-institucionalismo.

<sup>31</sup> A dependência da trajetória é um processo definido pela conseqüência de pequenos eventos e circunstâncias que podem determinar soluções que, uma vez prevalentes, levam a um caminho específico. Isso significaria dizer que a história importa, ou seja, que as escolhas do presente refletem as escolhas do passado (a causalidade social depende da trajetória percorrida). Remetendo esse conceito às organizações, pode-se dizer que, como as instituições reduzem os custos transacionais, há custos encobertos (*sunk costs*) e "fontes de resiliência", então dificilmente haveria incentivos para a mudança institucional, uma vez que esses fatores tornariam os custos de mudança muito altos.

<sup>32</sup> Murillo e Levitsky (2001) debatem se as instituições podem ser fracas intencionalmente ou não. Ou seja, pode ser do interesse dos atores que as instituições não funcionem; ou, embora as instituições sejam implementadas para funcionar, de alguma forma elas não se adequam ao sistema em funcionamento, ou por falta de punição e controle, ou pela assimetria de poder entre aqueles que desenham as regras e aqueles que têm poderes reais.

uma contribuição à teoria da institucionalização e da mudança legislativa, voltada ao estudo de caso da Câmara Legislativa e que aponta como a profissionalização interfere nesse fenômeno.

Com base na abordagem proposta pelo neo-institucionalismo, a de compreender a interação dos atores com os institutos, realiza-se o estudo da institucionalização legislativa, focando os aspectos da profissionalização da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Considera-se importante verificar o comportamento do ente coletivo, ao longo do tempo, por meio do estudo da evolução dos conjuntos de regras formais e informais.

Para propor um modelo, primeiramente deve-se estabelecer a validade do constructo, ou seja, estabelecer as medidas operacionais corretas para os conceitos que estão sendo estudados. Dessa forma, adota-se um conceito de institucionalização aplicável ao estudo de caso. Devido às divergências entre os acadêmicos, a escolha torna-se difícil; porém a limitação do estudo ocorrerá não somente em termos conceituais e teóricos, como já apontado, mas também na própria pesquisa empírica devido à grandiosidade e ampla gama de variáveis, algumas não tão claras e outras dificilmente operacionalizáveis.

O conceito de institucionalização a ser adotado será o de Hibbing (1988), que a define como o processo pelo qual o corpo legislativo adquire uma forma definida de realizar as suas funções. Esse conceito é amplo e traz a noção de que o corpo se desenvolve com o tempo, por meio de uma série de variáveis internas e externas, caminhando para um certo rumo, adquirindo características diferentes daquelas de seu início, tornando-se mais complexo, mais flexível, desenvolvendo fronteiras. Entretanto, deve-se acrescentar ao aludido conceito a proposição de Huntington (1975), para quem a institucionalização refere-se ao processo pelo qual as organizações e seus procedimentos adquirem valor e estabilidade.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Considera-se, para este trabalho, que a institucionalização é um processo de mudança institucional que promove certos efeitos nas organizações e nos seus procedimentos. O corpo político ganha certas características como a complexidade, capacidade de adaptabilidade, autonomia, estabilidade. Entretanto, como apontam os

Além disso, Hibbing (1988, 1999) e Squire (1992) fazem diversas críticas à mensuração rígida da institucionalização dos corpos legislativos. Acreditam que diversos fatores devem ser considerados e destacam, principalmente, que a institucionalização tem um potencial, um grau e um tempo diferente para acontecer em cada Casa legislativa, conforme os diversos fatores e incentivos que a conduzem. Daí, a dificuldade de se fazer, sem incorrer em erros e falhas, um modelo que defina o grau de institucionalização legislativa. É fundamental considerar a questão que reforça a idéia de que os achados da literatura estrangeira não são plenamente aplicáveis à lógica do legislativo brasileiro, especialmente em nível local.

Por esse motivo, é feita uma análise crítica da literatura e uma avaliação dos componentes exteriores à organização. Ou seja, um estudo dos componentes que compõem o contexto em que a organização está inserida: o sistema político brasileiro e o seu sistema eleitoral, a questão da divisão de poderes, a relação entre o Executivo e o Legislativo. Assim, espera-se mensurar os efeitos da profissionalização da legislatura sobre a institucionalização do corpo.

Como já observado, a profissionalização é uma variável importante para entender institucionalização, embora a literatura aponte possibilidade de impacto diverso sobre o fenômeno e possibilidade de ser mensurada de diferentes formas, dependendo do objeto de estudo. O conceito adotado de profissionalização é o utilizado por Moncrief (1994), que a trata como um fenômeno que conduz a uma legislatura mais efetiva. Assim, serão utilizadas as variáveis apontadas na revisão de literatura para a mensuração do grau de profissionalização da Casa Legislativa.

Squire (1992), portanto, considera que o fenômeno da institucionalização é influenciado pela vontade dos parlamentares em conseguir poder (carreirismo). Mas onde se encaixa o profissionalismo para mensurar a institucionalização?

Utiliza-se então o carreirismo, ou melhor, a verificação da continuidade na política para mensurar um dos aspectos da institucionalização, bem como as tradicionais variáveis: remuneração, apoio e qualificação do staff, tipos de facilidades, demanda de serviço e recursos disponíveis. O esquema seguinte mostra a operacionalização dos componentes selecionados:

QUADRO 3 - As Dimensões da Profissionalização

DIMENSÃO	COMPONENTES	CARACTERÍSTICAS	IMPLICAÇÕES	MENSURAÇÃO
Profissionalização	Carreirismo	Continuidade na vida política	Os membros procuram continuar na vida política, uma vez que recebem incentivos para trabalhar na Casa (devido às características do sistema) ou, ainda, para ocupar outros cargos políticos, buscando ascensão.	Quantidade de parlamentares que continuam atuando politicamente
	Remuneração	Nível de Remuneração compatível com o de mercado	Os membros consideram seu trabalho uma carreira.	Nível Salarial dos membros
	Apoio do <i>Staff</i>	Quantidade de pessoal suficiente para atender às demandas da Casa	O apoio do <i>staff</i> implica na agilidade do atendimento das demandas e no fornecimento de informações aos parlamentares, incentivando a permanência dos membros na vida política.	Quantidade de pessoal disponível para a realização dos trabalhos
	Tipos de facilidades	Benefícios garantidos pelo corpo legislativo	Os benefícios somam-se à remuneração percebida pelos membros, proporcionando a percepção da profissão como carreira.	Benefícios adquiridos durante a legislatura
	Demanda de Tempo de Serviço	Tempo demandado de serviço	A quantidade de serviço demonstra o tempo dedicado à carreira (o aumento de serviço viabiliza a profissionalização).	Quantidade de sessões plenárias
	Recursos Disponíveis	Recursos disponíveis para os trabalhos da Casa	A quantidade de recursos incentiva a permanência dos membros na vida política porque traz benefícios eleitorais e facilita o trabalho dos membros.	Quantidade de recursos disponíveis: material, estrutura e espaço.
	Qualificação do <i>Staff</i>	Grau de qualificação do <i>staff</i>	Quanto mais qualificado o <i>staff</i> , mais eficiente s os trabalhos da Casa e mais profissionalizada a Legislação.	Grau de qualificação do <i>staff</i>

FONTE: Compilação da autora.

Desta forma, pretende-se analisar:

- 1) A quantidade dos parlamentares que continuam atuando na política, verificando, assim, a existência do incentivo ao carreirismo propiciado pela profissionalização da legislatura<sup>34</sup>. É importante verificar se os deputados distritais visam à ascensão política ou a permanência na Casa, o que reflete na motivação para a reeleição ou para um pleito a outro cargo.
- 2) O nível de remuneração, com o objetivo de identificar o incentivo para a constituição de uma carreira, apesar do impacto do pagamento ocorrer apenas na esfera individual.
- 3) A quantidade de pessoal administrativo à disposição, ou seja, o número de técnicos disponíveis por legislador que, conforme a literatura, influencia diretamente os trabalhos da Casa, pois constituem fonte de informação. Ademais, há a mensuração da qualificação do pessoal.
- 4) A motivação do legislador e o seu compromisso com a vida pública, por meio da mensuração do recebimento de emolumentos e outras facilidades.
- 5) A quantidade de demanda de serviço, ou seja, o número de sessões realizadas, os dias de trabalho dedicados à produção legislativa.
- 6) A quantificação dos recursos disponíveis que incentivam a profissionalização da legislatura, dentre os quais, o espaço, o material e a estrutura.

Este trabalho faz uma análise da Casa durante suas duas primeiras legislaturas para mostrar a relação entre as diversas variáveis que conduzem a sua evolução e transformação.

---

<sup>34</sup> Observa-se que o tempo de mandato é fixo, estabelecido pela Constituição Federal de 1988. Entretanto, há possibilidade de reeleição. O tempo de carreira é uma variável que possui relação com a profissionalização da legislatura.

## **b) Investigação Empírica**

Os procedimentos adotados para a concretização do modelo foram entrevistas com atores-chave, análise do Regimento Interno e das proposições referentes à Casa, dos Atos da Mesa Diretora e das Resoluções da Casa, em vigor no período pesquisa (1991 a 1998), fornecidos pela Biblioteca e demais dados provenientes de outras estruturas organizacionais da Casa. Tal investigação empírica permite o acesso às mudanças formais da Casa e a constatação da sua prática cotidiana, levando em conta as regras e os procedimentos informais, e possibilitando a observação da evolução da profissionalização ao longo das duas legislaturas.

Outras fontes foram utilizadas conforme a necessidade, a exemplo de dados secundários ou de dados primários de outras organizações, como a coleta das informações eleitorais fornecidas pela base de dados on-line do Tribunal Regional Eleitoral – TRE.

A condução da investigação empírica realizou-se da seguinte forma:

### **b.1) Seleção da documentação:**

- Foram analisadas as circunstâncias sob as quais a Câmara Legislativa do Distrito Federal foi instalada; por este motivo, as resoluções emanadas pelo Senado Federal e as demais pertinentes estão inseridas na análise;
- O Regimento Interno do Distrito Federal, conjunto de normas formais que regem os trabalhos da Casa, é imprescindível para a compreensão do seu funcionamento;
- A opção pela análise das resoluções da Casa deve-se a dois principais motivos: primeiro porque as regras da Casa, antes da implementação do Regimento Interno, eram estabelecidas pelas resoluções; segundo porque as resoluções tratam de matérias de interesse interno e de competência privativa da Casa, de caráter processual, legislativo e administrativo;
- A opção pela coleta de informações referentes à quantidade de proposições

apresentadas (coletadas diretamente no Protocolo Legislativo) e as correspondentes ao número de sessões realizadas (obtidas do Setor de Ata e Súmula da Casa) justifica-se pela utilidade da análise da demanda de trabalhos da Casa;

- As informações eleitorais, que contribuem para o entendimento do comportamento parlamentar, foram coletadas no site do Tribunal Eleitoral e nas demais pesquisas sobre a Câmara Legislativa;

- As informações históricas do Distrito Federal e da Casa foram obtidas em outras fontes como livros e publicações da Casa, referentes aos principais acontecimentos em cada legislatura;

- Pesquisa histórica no jornal Correio Braziliense, datadas entre 1º de julho de 1992 a 30 de agosto de 1993.

Durante o processo de seleção de documentação, foi vista a necessidade da realização de entrevistas, pois a utilização das regras formais da Casa como principal fonte de dados começava a apontar uma análise tendenciosa. Para sanar o problema da falta de avaliação do funcionamento organizacional do cotidiano da legislatura, decidiu-se realizar entrevistas com atores-chave.

## **b.2) Entrevistas:**

Inicialmente, previa-se uma seleção de informantes, conforme seus conhecimentos específicos, a função exercida e a experiência de trabalho na Casa. As entrevistas seriam estruturadas com base nas questões primordiais referentes à profissionalização da Casa, sobretudo quanto à questão administrativa e organizacional. Seria utilizada uma lista de perguntas abertas, para uma fala livre sobre os assuntos abordados. A utilização desse instrumento seria importante para a abordagem dos aspectos informais dos acontecimentos internos da Casa.

No entanto, devido à falta de tempo e à quantidade de informações a serem processadas, foram apenas feitas cinco entrevistas exploratórias para identificar as questões importantes que deveriam ser abordadas neste trabalho. Essas entrevistas, realizadas com servidores efetivos da Casa que trabalham em setores importantes da estrutura organizacional há mais de dez anos, foram conduzidas da seguinte forma:

Primeiramente, a importância e o conteúdo deste trabalho foram expostos. Esclareceu-se que a pesquisa busca o conhecimento do processo de evolução da Câmara Legislativa, focalizando os aspectos da profissionalização da Casa, sobretudo os organizacionais. Outro ponto importante é que houve a permissão da Mesa Diretora para a realização da pesquisa e que todas as entrevistas foram anotadas. Não houve nenhum tipo de gravação que possa ter intimidado os entrevistados. Ademais, há a garantia de sigilo e uma postura de neutralidade quanto às questões, em que pese a procura de uma aproximação com o entrevistado para conquistar sua confiança.

Assim, foram descritas as variáveis de interesse, pertinentes aos servidores do quadro organizacional, a saber: a) o funcionamento do setor em que trabalham e a evolução das demandas ao longo do tempo; b) os principais problemas enfrentados e sucessos obtidos; c) as condições de trabalho; d) a hipótese de influência política nos trabalhos técnicos; e) visão geral sobre a Casa (vide ANEXO 1).

O roteiro da entrevista foi comum a todos os servidores; porém, conforme a condução das entrevistas, algumas questões poderão ser omitidas ou substituídas por outras mais pertinentes. Pretendia abordar as seguintes questões:

- Funcionamento do setor (tipos de serviços prestados, funções exercidas);
- Evolução dos trabalhos do setor (evolução funcional e de demanda de trabalho);
- Ocorrência de influência externa nos trabalhos (quem, como e quando);
- Processo de tomada de decisão dentro do setor (quem, como e quando);

- Liderança do setor (quem, como e se é efetiva);
- Condições de trabalho (recursos, espaço físico, quantidade de profissionais);
- Visão geral sobre o funcionamento da Casa;
- Indicação de pessoas, do mesmo ou de outro setor, com mais informações sobre as questões abordadas.

A condução de uma entrevista ‘informal’ mostrou-se importante para a melhor abertura do servidor, até porque ela sempre se inicia com a apresentação da entrevistadora por um outro colega de trabalho.

As questões factuais são mais fáceis de serem obtidas, portanto, espera-se conduzir as entrevistas de modo que o entrevistado mostre sua opinião e julgamento de valor com relação a algumas práticas existentes na Casa. Apesar da dubiedade do emprego de juízo de valor, acredita-se que a percepção dos servidores, devidamente justificada e detalhada, é importante para a avaliação da evolução da organização. Desta forma, a entrevista pretende coletar dados a respeito das relações informais e dos procedimentos que acontecem cotidianamente e que têm impacto no desempenho das atividades da Casa.

Para a seleção dos entrevistados, foi utilizado o método bola-de-neve; ou seja, foi solicitado para cada entrevistado a indicação de, pelo menos, dois servidores que poderiam contribuir para a pesquisa. Essa forma é a mais indicada, pois demonstra a seriedade do trabalho, conquista a confiança do entrevistado, amplia o leque de relações pessoais e favorece maior abertura dos demais informantes para com a pesquisa.

Muitos dos fatos foram revelados durante essas entrevistas, que duraram pelo menos 40 minutos, estão longe do alcance acadêmico. As regras informais, o dia-a-dia dos procedimentos marcam o funcionamento do Legislativo, cuja Casa não é apenas uma produtora de leis, mas uma organização de arena política, participativa, que tem outras funções, a exemplo da fiscalização do Executivo e do acompanhamento das políticas públicas.

Funções que muitas vezes podem não ser bem desempenhadas e que também dependem da estrutura organizacional.

Tais entrevistas foram fundamentais para compreender que a Câmara Legislativa possui uma estrutura organizacional, onde os setores se diferenciam não apenas em seus aspectos finalísticos, mas em seu desenvolvimento.

## **PARTE III – RESULTADOS**

*Democracies used to be few in number, and most were located in the northwestern quarter of the world. Over the last two decades, however, many countries have rid themselves of authoritarian regimes. There are many variations among these countries. Some of them have reverted to new brands of authoritarianism (even if from time to time they hold elections), while others have clearly embraced democracy. Still others seem to inhabit a gray area; they bear a family resemblance to the old established democracies, but either lack or only precariously possess some of their key attributes. The bulk of the contemporary scholarly literature tells us that these "incomplete" democracies are failing to become consolidated, or institutionalized (O'DONNELL, 1996)*

### **CAPÍTULO IV – A HISTÓRIA DA CÂMARA LEGISLATIVA**

Este capítulo faz um resgate histórico da Câmara e apresenta os resultados dos trabalhos acadêmicos sobre a Casa, ajudando a compreensão do seu funcionamento, da lógica da ação parlamentar e da relação entre o Executivo-Legislativo.

#### **4.1. CONTEXTO HISTÓRICO DO DISTRITO FEDERAL**

Brasília foi inaugurada em 1960 pelo presidente Juscelino Kubitscheck. Apesar da instalação dos Três Poderes da República, o Distrito Federal - DF não contava com representação local. No ano seguinte, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional - EC nº 3, que previa a sua representação política na Câmara dos Deputados - CD e no Senado Federal - SF estabelecia que o Distrito Federal seria administrado por um Prefeito, nomeado pelo Presidente da República após a aprovação do Senado. Além disso, previa a instalação da Câmara do Distrito Federal eleita pelos seus cidadãos.

No entanto, as eleições dos representantes locais, que seriam fixadas pelo Congresso Nacional - CN, nunca foram marcadas. Desta forma, o Congresso Nacional passou a tratar

dos assuntos da competência do Distrito Federal. Em 1961, foi criada a Comissão do Distrito Federal junto à estrutura da Comissão de Economia e Finanças da Câmara dos Deputados, com a função de opinar sobre as proposições referentes à organização administrativa e judiciária e qualquer outro assunto referente ao Distrito Federal, abrangendo a área orçamentária, tributária, serviços da prefeitura e a prestação de contas do prefeito.

Em 1962, no âmbito de Senado Federal, foi criada a Comissão do Distrito Federal, de caráter permanente, composta por sete senadores, com competência para estudar e emitir parecer sobre as proposições relativas ao Distrito Federal.

No mesmo ano, uma alteração no regimento da Câmara dos Deputados dispôs sobre a criação, em sua estrutura, de uma Comissão do Distrito Federal, composta de 30 membros, tendo a mesma atribuição daquela constituída no Senado. No ano seguinte, outra resolução da Câmara dos Deputados dispôs que ela teria caráter permanente e seria composta por 25 membros. A Resolução ainda extinguiu a antiga Comissão de Mudança da Capital<sup>35</sup>.

Após três anos de existência, o Distrito Federal seguia sendo gerido pelos parlamentares federais. Com o golpe militar de 1964, passou a contar com um Poder Executivo indicado pelo Presidente da República, mas continuou sendo administrado pelos membros do Congresso.

A Constituição Federal de 1967, feita durante o regime militar e que substituiu a de 1946, centralizou os Poderes no Executivo Federal. No que tange ao Distrito Federal, negou sua representação política própria ao estabelecer que caberia ao Senado Federal a competência para legislar sobre matérias concernentes ao Distrito Federal. Ademais, a Emenda Constitucional - EC nº 1, de 1969, extinguiu o cargo do prefeito do Distrito Federal e criou o cargo de governador, também nomeado pelo presidente da República<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> A Comissão de Mudança da Capital foi instalada em 1952 na Câmara dos Deputados.

<sup>36</sup> O primeiro Prefeito do DF foi Israel Pinheiro. Os Governadores nomeados do Distrito Federal foram: Israel Pinheiro, Paulo Tarso, José Sette Câmara, Ivo Magalhães, Ivan de Souza, Plínio Reis, Wadjo Gomide, Hélio Prates, Elmo Serejo Farias, Aimé Lamaison, José Ornelas, Ronaldo Couto, José Aparecido e Joaquim Roriz.

Durante o período ditatorial, sobretudo com a edição do Ato Institucional nº 5, os grupos sociais e os movimentos favoráveis à autonomia política da capital tiveram suas ações suspensas. No entanto, no final da década de 70, entidades como a Ordem dos Advogados do Brasil - OAB e a Associação Comercial do Distrito Federal - ACDF começaram a se articular para apresentar uma emenda constitucional que concedesse a autonomia política ao Distrito Federal, permitindo a organização partidária. Embora a emenda tivesse sido apresentada ao Congresso Nacional, ela foi arquivada por falta de quórum. Somente durante o período da redemocratização, o Distrito Federal conseguiu garantir a eleição dos parlamentares da Constituinte, a criação da Câmara Legislativa, a eleição direta para governador e o direito de organização partidária.

Segundo Kinzo (2001), o processo de redemocratização foi: “lento e gradual de liberalização, em que se transcorreram onze anos para que os civis retomassem o poder e outros cinco anos para que o presidente da República fosse eleito por voto popular”. Em 1985, houve o processo de intensificação da redemocratização e, em 1986, a população do Distrito Federal votou pela primeira vez em seus representantes: oito deputados federais e três senadores, para comporem a Assembléia Nacional Constituinte<sup>37</sup>.

A Constituição de 1988, por sua vez, garantiu a autonomia política do Distrito Federal. No seu artigo 32, parágrafo 1º prevê as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios para o Distrito Federal. O Distrito Federal, acumulando as atribuições de Estado e de Município, apresenta uma natureza peculiar. Além disso, é organizado em Regiões Administrativas - RAs, criadas por lei, com vistas à descentralização. O seu Poder Legislativo é exercido pela Câmara Legislativa do Distrito Federal, composta por deputados distritais, com o mandato de quatro anos.

---

<sup>37</sup> Conforme registra o primeiro volume da Memória da Câmara Legislativa do DF (1998), em 1986, 259 candidatos concorreram aos cargos para a Constituinte, dos quais 169 concorreram para as vagas de deputados federais e 90 para as vagas de senadores. Os senadores eleitos foram: Pompeu de Sousa, Maurício Correia e Meira Filho. Os deputados federais eleitos foram: Augusto Carvalho, Maria de Lourdes, Francisco Carneiro, Jofran Frejat, Márcia Kubitschek, Geraldo Campos, Sigmaringa Seixas e Valmir Campelo.

A Resolução 157, de 1988, previa que o Senado Federal exercia a competência de Câmara Legislativa do Distrito Federal. Então, até a instalação da Casa, a iniciativa das leis de interesse do Distrito Federal caberia a qualquer membro do Senado, ao Governador e aos deputados federais eleitos por Brasília. Apesar dessa iniciativa e das iniciativas anteriores, a autonomia do Distrito Federal somente começou a ser efetivamente exercida em 1990, com a eleição do governador e dos primeiros deputados distritais, e com a instalação, em 1991, da Câmara Legislativa do Distrito Federal.

A Câmara, portanto, foi criada após 30 anos de existência da Capital e com o objetivo de possibilitar a participação política dos cidadãos moradores da capital da República Federativa Brasileira, que passava a entrar num período democrático após anos de regime autoritário.

#### **QUADRO 4 - Histórico do Distrito Federal**

<b>ANO</b>	<b>ACONTECIMENTO</b>
<b>1960</b>	Inauguração de Brasília
<b>1960 a 1969</b>	Administração por prefeitos indicados
<b>1969</b>	Criação do cargo de Governador (indicado)
<b>1986</b>	Autonomia parcial do DF – eleições para Senadores e Deputados Federais
<b>1988</b>	Promulgação da Constituição Federal – autonomia política do DF
<b>1991</b>	Instalação da Câmara Legislativa do Distrito Federal

FONTE: Compilação da autora.

## **4.2. LITERATURA SOBRE A CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL**

Diversos estudos acadêmicos têm investigado vários aspectos do sistema político local e analisado as características da Câmara Legislativa, o perfil de sua atuação, os incentivos dos parlamentares e as peculiaridades de sua produção legislativa. Muitos deles ajudam a compreender, sob diferentes aspectos de vista, as características da democracia local.

Este tópico da Revisão de Literatura procura esclarecer o funcionamento do Legislativo até o presente momento. Portanto, espera-se que tais conclusões acerca da Câmara Legislativa do Distrito Federal e da sua interação com a sociedade e com os demais poderes possam complementar o este trabalho.

### **a) O Legislativo**

Os trabalhos relativos à Câmara Legislativa têm destacado, sobretudo, o caráter da produção legislativa dos parlamentares. Referidos estudos partem do pressuposto de que as estratégias e o comportamento parlamentar podem ser estudados a partir dos resultados de suas ações, ou seja, da condução de seus trabalhos. Como, por exemplo, as análises das características dos projetos de leis de iniciativa parlamentar e das leis aprovadas pela Casa. Elas indicam o atendimento ou não das demandas das bases eleitorais dos parlamentares. Assim, é possível verificar o uso de estratégias de distribuição de benefícios objetivando a reeleição no próximo pleito.

#### **a.1) Deputados Distritais:**

Gomes (1995), em estudo sobre a primeira legislatura da Câmara Legislativa do Distrito Federal, observa que o Partido dos Trabalhadores - PT foi o partido político mais votado na legenda, com 47.635 votos, e conseguiu eleger cinco deputados distritais, formando a maior bancada partidária composta por representantes de corporações e um líder

comunitário. Já o Partido Democrático Trabalhista - PDT conquistou três cadeiras, enquanto o PCB, o PCdoB e o PSDB conseguiram, cada um deles, apenas uma.

Em relação à concentração de votos dos candidatos, Gomes (1995) observa que os candidatos tiveram forte concentração eleitoral em áreas geográficas, vínculos com grupos econômicos e com determinados segmentos da população – o que, mais tarde, facilitaria a reeleição. No entanto, conforme reportagem do Correio Braziliense de 1992, a população desconhece as atividades da Câmara:

**Eleitor desconhece trabalho dos distritais.** (...) Pesquisa realizada pela Soma Opinião e Mercado (...) revela que a maioria da população não conhece dos deputados e muito menos os trabalhos que o Legislativo vem desenvolvendo nesses três anos de instalação daquela Casa. (...) ficou claro que a maioria dos parlamentares não é conhecida mesmo quando se mostra um cartão com o nome dos 24 deputados ou quando se estimula o entrevistado a lembrar de alguns deles, ainda que só de ouvir falar. O nível de pouca popularidade pode ser constatado no resultado geral da pesquisa, onde 15 deputados são conhecidos por menos de dez por cento dos eleitores, o que representa uma massa de 80 mil pessoas. Cinco parlamentares são conhecidos por menos de 20 por cento e apenas quatro são conhecidos por mais de 20 por cento do eleitorado. Somente Maria de Lourdes Abadia, ex-deputada federal e ex-administradora da Ceilândia constitui uma exceção e foi lembrada por mais de 50 por cento dos entrevistados. Apesar de não muito conhecido, o nível de aprovação dos eleitores em relação aos deputados distritais é considerado bom. Os com melhores avaliações foram os parlamentares de esquerda, principalmente aqueles que têm obras sociais ou vinculação com corporações exemplo disso são os deputados Carlos Alberto Torres (PPS), Cláudio Monteiro (PDT) e Lúcia Carvalho (PT). (...) Na seqüência José Edimar (...), Benício Tavares (...) e Pedro Celso (...). (CORREIO BRAZILIENSE, 01/11/1992).

Gomes (1995) constata que nas eleições seguintes vinte deputados tentaram a reeleição, mas apenas onze obtiveram sucesso. Dessa forma, conclui-se que os deputados tinham incentivos para permanecer na Casa, embora o eleitorado tenha rejeitado grande parte deles. Deve ser observado que naquele período o Distrito Federal passou por significativas transformações sociais e econômicas. Em 1994, foram criadas mais sete Regiões Administrativas, consolidando a periferia da cidade, que passou a representar quase 40% da população. Ademais, aumentaram os problemas decorrentes do desemprego e do crescimento da demanda por serviços da rede pública, gerando preocupações e outras demandas políticas.

Santos (2000) analisou o comportamento parlamentar durante a segunda legislatura da

Casa e constatou que houve grande migração partidária, chegando a 58% dos deputados. Barbosa (2001) observou que tais mudanças partidárias não ocorreram no espectro ideológico. Santos (2000) identificou também que, em sua maioria, as bases eleitorais dos parlamentares eram facilmente identificadas, pois encaixavam-se em categorias profissionais e grupos sociais organizados (católicos, espíritas, evangélicos, comerciantes, bombeiros, bancários, taxistas, mulheres, empresários, rodoviários, deficientes físicos, movimento sindical) e que referida relação seria mais próxima do eleitorado do que aquela existente na primeira legislatura.

Quanto ao teor ideológico e partidário dos parlamentares, Barbosa (2001) aponta a existência de dois blocos: o dos partidários do governador Joaquim Roriz e o bloco dos seus opositores, sendo quase nula a presença de um 'centro'. Houve um crescimento da adesão ao PMDB e ao PSD, que acabou por refletir na representatividade partidária das Comissões, aumentando o poder de barganha (*logrolling*) dos parlamentares.

Nenhum estudo mostra as transformações internas nem analisa os aspectos que levariam à institucionalização do legislativo local. No entanto, um estudo importante, que trata das regras internas da Câmara Legislativa, é realizado por Carvalho (2001), que demonstra os mecanismos institucionais do Poder Legislativo sob a ótica do funcionamento do sistema de comissões. Carvalho (2001) analisa as mudanças ocorridas com a implementação de um novo Regimento Interno em dezembro de 2000. E conclui que não apenas as regras formais possuem importância no processo de tomada de decisão na Casa, mas também as regras informais, o que inclui a troca de favores entre os pares.

### **a.2) Produção Legislativa:**

Gomes (1995), ao estudar a primeira legislatura, constatou que a produção legislativa dos parlamentares foi voltada para o atendimento das demandas e das reivindicações dos grupos que representavam. Os mandatos estariam comprometidos com interesses específicos. Essa conclusão reforça a tese de que a sociedade é heterogênea e, sendo assim, os parlamentares procuram atender os pedidos dos grupos que representam e as demandas particularistas, criando uma legislação de caráter distributivista.

Referida ação parlamentar tem sido muito questionada pelo fato de criar vínculos clientelistas e particularistas. Ademais, é relacionada à estratégia de reeleição. Muitos deputados advogam pelas causas de seu eleitorado de modo a criar vínculos e manter apoio para a eleição seguinte. A literatura sobre o assunto destaca que essa tática é atribuída às características do sistema político brasileiro porque é consequência do sistema eleitoral de lista aberta, que incentiva os parlamentares a agirem individualmente e não segundo as políticas públicas previstas nos programas partidários. Assim, existe fragmentação partidária e, até mesmo, grande migração partidária. As frágeis estruturas partidárias facilitam a mudança de partido por parte dos parlamentares, conforme suas conveniências e suas estratégias para obtenção de mais poder político.

Santos (2000), ao analisar a segunda legislatura da Câmara Legislativa, constatou no Distrito Federal uma tendência à distritalização dos votos, mas mostrou uma diferença na concentração geográfica de votos dos partidos de esquerda e dos partidos de direita, assim por ela definidos. Concluiu que os deputados da direita tiveram seus votos mais concentrados geograficamente, enquanto os deputados da esquerda tiveram concentração eleitoral em categorias profissionais e segmentos sociais. Tal fato refletiu na produção e na atuação legislativa dos distritais que, em sua maioria, beneficiaram suas bases eleitorais. Santos, inclusive, chega a identificar na Câmara Legislativa do Distrito Federal uma “política

clientelista de distribuição de lotes aos invasores do Plano Piloto”, que atribui ao crescimento do contingente populacional do Distrito Federal (SANTOS, 2000, p.26).

Ainda analisando o comportamento parlamentar, Santos (2000) associa a sobrevivência política de alguns deputados ao tipo de relação estabelecida com suas bases eleitorais – a distribuição de benefícios. Nas eleições de 1998, a Câmara Legislativa teve uma renovação de 50% em sua composição (doze novos deputados) enquanto 29,17% (sete deputados) obtinham seu segundo mandato e 20,83% (cinco deputados) ingressavam em seu terceiro mandato. Dessa forma, 20% da composição da Câmara manteve-se desde a sua fundação.

Coutinho (2000) observa que 75% dos deputados da 2ª legislatura ainda permaneciam na política, sendo que sete foram reeleitos distritais. Assim, a Câmara Legislativa revela-se como uma organização que garante a visibilidade e a carreira política dos parlamentares que representam o Distrito Federal no Legislativo local ou que pretendem representá-lo no Legislativo federal. Ou, ainda, que ambicionam cargos políticos no Executivo Distrital.

No estudo realizado sobre a terceira legislatura, Coutinho (2001) demonstrou que os projetos apresentados pelos parlamentares em 1999 atendiam as demandas de grupos específicos, tendo, assim, característica de regulação ou transferência concentrada de recursos<sup>38</sup>. A prática, também presente nas legislaturas anteriores, reforça os vínculos do parlamentar com suas respectivas bases eleitorais.

Um outro estudo aponta conclusões no sentido contrário. Amaral (2002), ao analisar os projetos de lei referentes à educação e à saúde, apresentados ao longo da 3ª legislatura, constatou que 40,38% deles concederam benefícios concentrados, enquanto 59,62% correspondiam aos projetos que concediam benefícios difusos. A conclusão não corrobora a tese de que o legislador propõe majoritariamente projetos que visam à distribuição

---

<sup>38</sup> Essa tipologia é utilizada por Fabiano Santos (1995) para definir se os projetos legislativos procuram beneficiar grupos específicos ou a sociedade.

concentrada de benefícios, tendo em vista a troca eleitoral. No entanto, devem ser feitas considerações quanto à limitação do estudo de Amaral (2002), baseado numa pequena amostra e cuja análise restringiu-se aos projetos de lei ordinária relacionados à questão social – saúde e educação.

Quanto ao aspecto da interferência dos deputados na elaboração da Lei Orçamentária Anual – LOA, Barbosa (2003) demonstra que em 2001 foram feitas 485 interferências. Desse quantitativo, apenas 74 com caráter de benefício disperso. O quadro repetiu-se em 2002: 572 emendas beneficiavam grupos sociais contra 115 que previam benefícios difusos.

Apesar da indicação de que os parlamentares trabalham para o atendimento das demandas e interesses de suas bases eleitorais, o índice de renovação na Câmara Legislativa do Distrito Federal foi de 54% nas eleições de 2002, com a eleição de 15 novos deputados<sup>39</sup>. Da legislatura anterior, apenas nove distritais conseguiram se reeleger (37,5%); os demais que tentaram a reeleição apenas conseguiram vagas de suplentes em suas coligações. No entanto, observa-se que dos cinco distritais titulares que não concorreram à reeleição, mas disputaram outros cargos, dois foram eleitos deputados federais titulares, outros dois conseguiram a suplência de deputado federal e um perdeu a eleição para governador do Distrito Federal.

Volpe (2003) demonstra que a distribuição de benefícios promovida pelos distritais por meio da legislação aprovada foi predominantemente concentrada em grupos geográficos e sociais. Muitos parlamentares utilizaram a regulação e a transferência de recursos governamentais – principalmente nas matérias de ordem territorial. Tal fato caracteriza a Câmara Legislativa como um órgão paroquialista e clientelista, onde os parlamentares fazem da terra uma moeda política, com a conseqüente captura da Casa pelos grupos de interesse.

Tudo isso contribui para a baixa popularidade da Casa que vem sofrendo denúncias de corrupção, envolvimento de deputados com a grilagem de terras, prática de altos salários,

---

<sup>39</sup> A renovação parlamentar foi de 62% em relação à 3ª legislatura; mas, em relação às outras legislaturas, foi de 54%, pois dois deputados retornaram à Casa depois de terem exercido ao menos um mandato.

grande contingente de funcionários comissionados. Entretanto, é importante ressaltar a função da Câmara Legislativa do Distrito Federal como instância democrática e representativa. O exemplo disso é o que conclui Escobar (2006) ao estudar a atuação dos grupos de pressão relacionados à questão fundiária no Distrito Federal na quarta legislatura da Casa, entre os anos 2003 e 2004. A produção legislativa analisada mostra que os parlamentares continuaram propondo leis em benefício de determinados segmentos sociais.

Quanto à questão fundiária, observa que o projeto inicial da Capital Federal previa uma população de, no máximo, 600 mil habitantes. Hoje, no entanto, o Distrito Federal congrega mais de dois milhões de moradores. O inchaço populacional ocasionou uma série de problemas de infra-estrutura e o processo de urbanização se deu de maneira descontínua e desenfreada. Ocorreram muitas invasões de terras, grilagem e construção de condomínios particulares em áreas públicas. O estudo de caso de Escobar (2006) revela que as Associações de Condomínios vêm atuando de forma bastante coordenada para conseguir a regularização da propriedade da terra junto ao Governo do Distrito Federal – GDF.

Na Câmara Legislativa, os grupos conseguem dos parlamentares apresentação de projetos para a melhoria da infra-estrutura das localidades, do transporte público, e para a criação de novas regiões administrativas.

Os grupos agem de maneira saudável para a democracia quando recorrem à arena política responsável pelo atendimento das demandas sociais. Entretanto, a indefinição da política urbana no Distrito Federal torna complexa a questão fundiária. Pode-se levantar a questão de que os parlamentares atendem os interesses de suas bases com ações descoordenadas, justamente pela falta de uma política urbana.

Os estudos sobre a Câmara Legislativa levantam alguns aspectos importantes, como a atuação parlamentar em benefício de determinados grupos sociais – sob o argumento de

estratégia eleitoral e razões de carreira política – e a relação entre o Poder Legislativo e Executivo no estabelecimento da agenda legislativa e na construção de coalizões.

### **b) A Relação Executivo-Legislativo**

Barbosa (2001) estuda a segunda legislatura da Casa e identifica, como Santos (2000), a grande migração partidária ocorrida no período, mas também ressalva que muitos deputados licenciaram-se para ocupar cargos no Executivo. Evidencia-se o comportamento caracterizado pela literatura como “presidencialismo de coalizão”; ou seja, o Executivo, com o objetivo de formar uma ampla coalizão de apoio na Casa, barganha com os legisladores cargos na administração pública, a execução das emendas orçamentárias, entre outros recursos. A migração partidária, então, trata-se de uma acomodação dos deputados para facilitar as negociações e as trocas com o Executivo. Representa uma estratégia para obtenção e utilização de recursos que favoreçam a permanência do parlamentar na política.

Quanto ao relacionamento entre o Executivo e o Legislativo, Barbosa (2001), por meio da análise regimental, concluiu que os mecanismos institucionais proporcionam vantagens ao Executivo na formulação da agenda e na imposição do seu ritmo. Ao analisar os projetos em tramitação na terceira legislatura, no ano de 1999, constata que o Executivo foi responsável pela iniciativa da maioria absoluta dos projetos.

Volpe (2003), ao estudar as leis aprovadas pela Câmara Legislativa no período da terceira legislatura, aponta que há alto grau de conflito entre o Poder Executivo e o Legislativo. Tal divergência encontra-se na quantidade de quantidade de projetos vetados integralmente pelo Executivo, revelando diferenças de preferências e conflitos de jurisdição.

Portanto, a relação entre os Poderes nem sempre é estável mas, para a aprovação das leis, é necessária a negociação. Há momentos em que a Câmara Legislativa permite o controle de sua agenda pelo Executivo, submetendo-se a sua vontade. No entanto, como Volpe (2003)

afirma, o caráter da legislação é diferente entre os dois poderes. Enquanto o Executivo preocupa-se em legislar sobre questões mais administrativas e orçamentárias, o Legislativo procura atender os grupos sociais, por meio da regulação e transferência concentrada de benefícios.

Escobar (2006) demonstra que a produção legislativa entre 2003 e 2004 caracterizou-se pela preponderância da apresentação de projetos de iniciativa parlamentar. No entanto, quando analisa as proposições aprovadas, o Executivo obtém maior sucesso. Portanto, continua a predominância do Executivo na agenda do Legislativo.

## **CAPÍTULO V. A CONSTRUÇÃO DA CLDF: A REPRESENTAÇÃO LOCAL**

### **5.1. A CRIAÇÃO E O FUNCIONAMENTO DA CÂMARA**

A adoção de normas de outra organização marcou o início da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Além da resolução 49, de 1990, editada pela Comissão do Distrito Federal, também as normas da resolução 157, de 1988, do Senado Federal, constituíram a base de seu funcionamento até a criação de disposições próprias. Houve, assim, um processo de isomorfismo. No entanto, os processos isomórficos não levam necessariamente ao melhor funcionamento da organização, pois a escolha das regras tende a seguir raciocínio dos atores de um determinado contexto. Portanto, a instalação do Poder Legislativo no Distrito Federal, onde já existia uma estrutura forte de Poder Executivo, foi um grande desafio.

A resolução 49, de 1990, editada pela Comissão do Distrito Federal, regulamentou o funcionamento da Casa, estabelecendo as normas para a condução dos trabalhos, nesse primeiro momento, e para a posse do governador, de seu vice e dos deputados distritais.

Conforme a Constituição de 1988, ao Distrito Federal são atribuídas as competências reservadas aos Estados e Municípios. Portanto, o Distrito Federal tem um caráter peculiar em termos legislativos, tributários e de responsabilidades. Ademais, é vedada a sua divisão em Municípios, embora permitida a descentralização administrativa, com a divisão em regiões administrativas.

Embora o Distrito Federal tenha autonomia política, administrativa, legislativa e de governo, cabe à lei federal dispor sobre a organização do Judiciário, do Ministério Público, da Polícia Civil e Militar, do Corpo de Bombeiros e da Defensoria Pública do Distrito Federal.

A Câmara Legislativa foi instalada em 1º de janeiro de 1991 com a posse dos deputados distritais eleitos<sup>40</sup>, ocorrida no Senado Federal. A condução dos trabalhos da Mesa, para a solenidade de posse do governador e de seu vice, foi atribuída ao deputado mais idoso. Posteriormente, foram eleitos cinco parlamentares para a Mesa Diretora – um presidente, um vice e três secretários – para mandato de dois anos, vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente (Constituição, art. 57, § 4º, combinado com o art. 32, *in fine*).

Ficou estabelecido na resolução que as sessões ordinárias aconteceriam de segunda a sexta-feira, em horário a ser disposto por ato da Mesa, presente no recinto pelo menos um terço de seus membros. Previa-se também a realização de sessões extraordinárias, em dia e horário diversos dos fixados para as sessões ordinárias, no caso de convocação pelo presidente ou a requerimento de um terço dos membros da Casa.

Quanto ao trabalho legislativo, as proposições submetidas ao Plenário deveriam apresentar parecer da Comissão de Constituição e Justiça – CCJ e, conforme a matéria tratada, da Comissão de Assuntos Sociais – CAS e de Assuntos Econômicos – CAE. A composição das comissões, integradas por sete membros, deveria obedecer ao critério da proporcionalidade partidária ou dos blocos parlamentares. As indicações dos membros seriam feitas pela respectiva bancada e sua designação pelo presidente da Mesa. Dessa forma, elas se dariam por meio de negociações entre os líderes, um instituto informal que obedece a uma norma formal. A participação como membro dessas comissões estava vedada ao presidente, ao vice-presidente e ao primeiro-secretário da Mesa Diretora da Câmara Legislativa.

Outro aspecto importante com relação à tramitação de proposições é que elas seriam submetidas a dois turnos de discussão e aprovação no Plenário por maioria simples. As votações, via de regra, seriam feitas pelo processo nominal ostensivo; as secretas seriam

---

<sup>40</sup> Segundo a Constituição Federal, são 24 deputados distritais com subsídio mensal de até 75% do valor do subsídio dos deputados federais.

adotadas apenas nos casos de escolha de autoridade ou em virtude de requerimento aprovado pelo Plenário. Ademais, o presidente poderia votar como qualquer deputado e, havendo empate, haveria nova votação.

Essas normas seriam a base do funcionamento da Casa, que poderia também utilizar a resolução 157, de 1988,<sup>41</sup> do Senado Federal, até que se fossem fixadas disposições próprias.

Caberia, agora à Câmara Legislativa do Distrito Federal:

[...] processar e julgar o Governador e o Vice-Governador do DF nos crimes de responsabilidade e os seus Secretários nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles; autorizar o Governador e o Vice-Governador a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias; conhecer do veto e sobre ele deliberar; fixar, para cada exercício financeiro, a remuneração do Governador, do Vice-Governador e dos Secretários; julgar as contas prestadas, anualmente, pelo Governador do DF e apreciar relatórios sobre a execução de planos de sua administração; sustar os atos normativos do Poder Executivo do DF que exorbitem do poder regulamentar; fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, inclusive os da administração indireta, e, ainda, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do DF, com auxílio do respectivo Tribunal de Contas do DF - TCDF; convocar Secretários do Governo para prestar, em plenário, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificativa adequada; requerer informações aos Secretários do Governo, importando crime de responsabilidade a recusa ou não atendimento no prazo de 30 (trinta) dias ou o fornecimento de informações inverídicas. (RESOLUÇÃO 49, de 1990).

Com a promulgação da Lei Orgânica do Distrito Federal, caberia à Câmara Legislativa, entre outras competências: 1) escolher cinco dos sete membros do TCDF (os demais eram indicados pelo governador); 2) aprovar a escolha do procurador-geral do Distrito Federal; 3) autorizar processo contra o governador, vice-governador e secretários; 4) processar e julgar o governador, o vice-governador, o procurador-geral do Distrito Federal e secretários nos crimes de responsabilidade; 5) julgar as contas feitas pelo TCDF; 6) declarar perda de mandato de deputado distrital; 7) conceder licença para processar deputados distritais; 8) exercer função fiscalizadora.

---

<sup>41</sup> Nesse sentido, as disposições da resolução 157, que conferia ao Senado a competência de Câmara Legislativa do DF, estariam valendo também para os deputados distritais recém-empossados, que agora deveriam realizar os trabalhos de organização da nova Casa legislativa.

O governador do Distrito Federal continuaria com competência para legislar, sendo de sua iniciativa privativa as normas jurídicas sobre as seguintes matérias:

1) organização administrativa do Distrito Federal; 2) matéria tributária e orçamentária; 3) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da Administração do Distrito Federal; 4) serviço público e pessoal da administração, seu regime jurídico e provimento de cargos; 5) criação, transformação e extinção de cargos, funções ou empregos da administração direta e autárquica do Distrito Federal, ou que aumentem a sua remuneração (RESOLUÇÃO 49, de 1990).

O governador do Distrito Federal continuaria com poderes para solicitar urgência na apreciação de projeto de sua iniciativa, devendo a Câmara apreciá-lo no prazo de 45 dias contados do seu recebimento. Findo o prazo, projeto seria incluído na Ordem do Dia, com preferência sobre as outras matérias, sobrestando a pauta de votação.

O governador agora passaria a encaminhar à Câmara Legislativa do Distrito Federal, “no início de cada sessão legislativa, o seu Plano de Governo expondo a situação do Distrito Federal e solicitando as providências que julgar necessárias”. E, ainda, deveria “prestar, anualmente, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior”. (RESOLUÇÃO 49, de 1990).

Observa-se, inicialmente, que a Câmara Legislativa, órgão legislativo de representação local dos cidadãos do Distrito Federal, passou por um processo de construção captando normas provindas de outra organização que, anteriormente, possuía aquelas atribuições. Portanto, houve um processo de isomorfismo<sup>42</sup>. Para garantir a legitimidade, a Câmara adotou preceitos organizacionais e procedimentais de outra organização similar à sua. Alguns deles permaneceram e outros foram sendo alterados ao longo do tempo.

Importante esclarecer que processos isomórficos não levam necessariamente ao melhor funcionamento da organização. Conforme a literatura organizacional e burocrática, as

---

<sup>42</sup> As organizações que atuam num mesmo campo tendem a agir da mesma forma. Baseando-se nas premissas neo-institucionalistas, a idéia de isomorfismo explica o grau de similaridade entre as instituições, recorrendo, por exemplo, ao profissionalismo (elementos do comportamento maximizador, da cognição dos atores), ou à incerteza (elementos da cognição e dos procedimentos de rotina das organizações), o que parece indicar que sempre haverá justificção para as similaridades.

organizações seguem procedimentos padrão (rotinas). Portanto, parte-se do pressuposto de que seu comportamento é guiado pelas regras. No entanto, não significa dizer que tal comportamento é irracional, pois as regras refletem os resultados das experiências, envolvendo as escolhas e as deliberações humanas.

As instituições sociais e políticas definem o comportamento que, por sua vez, é transmitido pela socialização. Os papéis dos indivíduos na sociedade são importantes para a compreensão de suas ações. Portanto, o processo de escolha de regras, embora difícil de ser determinado, tende a seguir o raciocínio dos atores no contexto em que se inserem.

Não há dúvida de que a criação de regras para o estabelecimento de uma organização coletiva contribui para a redução dos custos transacionais e das incertezas e estimula a cooperação; decisões provindas da coletividade podem ser adotadas pelo ente, daí a necessidade de estabelecerem-se hierarquias, poderes centralizados e descentralizados, para a barganha e a negociação, entre os atores interessados, durante o processo de tomada de decisão.

A instalação de uma organização de tamanha importância para a população do Distrito Federal, onde já existia uma estrutura forte de Poder Executivo, foi um grande desafio, especialmente porque suas primeiras regras foram estabelecidas por uma comissão do Senado Federal, cabendo aos novos deputados distritais o seu aperfeiçoamento.

Notoriamente, a primeira dificuldade encontrada foi a adaptação da Casa ao local de sua sede. A comissão responsável por sua escolha decidiu pelo prédio da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural – Embrater. Embora de difícil acesso à população, foi considerado melhor em comparação com outros prédios disponíveis. Todavia, já havia um projeto para construção de sua sede no terreno do Tribunal Regional Eleitoral - TRE<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Até os dias atuais não foi concluída a construção da nova sede. As obras tiveram início no transcorrer da terceira legislatura; porém, por falta de orçamento e acusações de fraudes nas licitações, foram interrompidas inúmeras vezes.

O Regimento Interno – RI da Câmara Legislativa começou a ser discutido e votado em março de 1991. Em julho do mesmo ano, ele foi instituído pela a resolução 19. Com isso, foram dadas as condições para o real funcionamento legislativo e administrativo da Casa, bem como para a elaboração da Lei Orgânica. Segundo o regimento, o processo legislativo começaria seu trâmite pela Comissão de Constituição e Justiça ou pela Comissão de Orçamento e Finanças (ambas detinham poder terminativo) e, depois de aprovada a sua constitucionalidade, a proposição seguiria para as demais Comissões de Mérito. Esse mecanismo adotado é diferente daquele do legislativo federal, onde as proposições são encaminhadas primeiramente para as comissões de mérito e depois seguem para a Comissão de Constituição e Justiça. Quando houve a reformulação do Regimento Interno, em 2001, o procedimento do legislativo federal foi adotado, o que caracteriza um processo isomórfico no âmbito legiferante.

A importância das Comissões está na sua capacidade de concentração e de difusão de informações e de conhecimento sobre as propostas<sup>44</sup>. Wernick (2001) constatou que, durante as discussões, prevalece o interesse político sobre o critério técnico. Assim, muitas propostas inconstitucionais são aprovadas em razão de negociações entre os parlamentares. Segundo levantamento realizado por um consultor legislativo, no primeiro semestre de 1995, a assessoria legislativa preparou 165 minutas de parecer para projetos em análise da Comissão de Constituição e Justiça. Desses, a assessoria recomendou posição contrária a 103 por inconstitucionalidade, mas a comissão foi favorável a 93 deles. Tal fato demonstra que os trabalhos técnicos da burocracia são desconsiderados quando contrariam interesses políticos.

A situação não mudou até os dias atuais. Conforme noticiado pelo Correio Braziliense, dez por cento dos projetos de lei aprovados pela Casa são derrubados pelo Judiciário como inconstitucionais:

---

<sup>44</sup> A indicação de membro de comissão é atribuição das bancadas de partido ou dos blocos parlamentares.

“De cada dez projetos elaborados por deputados distritais, um vai parar na lata do lixo. Ao todo, a Câmara Legislativa do Distrito Federal já produziu 371 projetos estéreis, o que corresponde a 10% de toda a produção da Casa desde que foi criada, em 1991 (...) O índice é considerado alto por quem é especialista no assunto. ‘A quantidade de projetos inviáveis é muito grande, superior à média nacional’, avalia o promotor de Justiça e assessor de Controle e Constitucionalidade do Ministério Público do Distrito Federal, Roberto Carlos Silva.(...)” (TAHAN, LÍlian. CORREIO BRAZILIENSE, 26/09/2006).

Interessante observar que o novo Regimento criou outras comissões e, embora tenha diminuído a quantidade de membros participantes, o *staff* desses órgãos foi ampliado. Wernick (2001) também aponta que o novo regimento da Casa alterou o regime de funcionamento das sessões plenárias: anteriormente, ocorriam de segunda a quinta-feira, a partir das 9 horas. A partir de 2001, passaram para o período vespertino, de terça a quinta-feira, com início às quinze horas e duração de quatro horas. Também foram alterados os procedimentos relativos às sessões extraordinárias. Anteriormente, a realização da sessão extraordinária era divulgada com antecedência e sua pauta de projetos era publicada no Diário da Câmara com antecedência de 24 horas, para que os interessados tivessem possibilidade de se organizar e comparecer às sessões. Entretanto, o novo regimento dispensou esse prazo. A nova regra beneficiou o Executivo que, por exemplo, poderia enviar uma proposta pela manhã e tê-la votada no mesmo dia. Isso demonstra mais uma característica de enfraquecimento do Legislativo.

Durante um seminário promovido pela Universidade de Brasília, os deputados apontaram dificuldade no relacionamento com o Executivo para justificar o desempenho da Casa. E observaram que a Câmara passava por um período de adaptação:

[...] deputados Wasny de Roure (PT), Peniel Pacheco (PTB) e Carlos Alberto (PPS) defenderam o tema “O Poder Legislativo do DF na visão dos próprios deputados”. No entender de Wasny, a Câmara Legislativa tem desempenhado bem o papel de buscar solução para as inquietações que afligem a sociedade, mas tem dificuldade de interlocução com o Executivo. (...) O deputado Peniel Pacheco considerou normal a todo poder nascente, o processo de desgaste a que foi submetida a Câmara Legislativa, quando de sua implantação. “Num certo sentido, estamos sendo cobaias do que vai acontecer no Legislativo, a partir dessa primeira legislatura”, ressaltou Peniel, acrescentado que a instituição está passando por um processo de acomodação muito positivo. (...) O deputado [Carlos Alberto] relacionou (...) a

variedade de temas com que os parlamentares se deparam diariamente, nas áreas econômica, social e até trabalhista. “A Câmara tem o maior senso de busca e tomada de soluções dos problemas do DF e isso ninguém pode negar”, observou. (CORREIO BRAZILIENSE, 30/11/1992).

Ademais, a Câmara Legislativa sempre dependeu, para seu funcionamento, do repasse de verbas do GDF. Sobre os atrasos nos repasses, trecho de reportagem do jornal Correio Braziliense:

“Nós fazemos de tudo para auxiliar o governo no que ele precisa, mas em troca estamos recebendo esse tratamento”, comentou ontem o deputado Peniel Pacheco (PTB) integrante da bancada governista. (...) Há mais de uma semana, conforme explicou Peniel Pacheco, a Mesa Diretora vem tentando junto ao GDF a liberação dos recursos para o pagamento dos servidores, mas o secretário de Fazenda, Everardo Maciel, responde que não tem dinheiro em caixa”. (CORREIO BRAZILIENSE 11/06/1993).

As repercussões no processo legislativo também são evidentes. No início dos trabalhos legislativos do ano de 1993, o Correio Braziliense destacou a posição do novo líder do PT, Geraldo Magela, com relação ao comportamento do Executivo:

[...] Magela apontou uma ação “imperial” do Executivo (...). Segundo Magela, foram apresentados até 31 de dezembro de 1992, 728 projetos de lei dos quais 506, ou 70 por cento do total são de autoria dos deputados e 222 (...) são de autoria do Executivo local. “Quando porém, vamos analisar os projetos de lei sancionados, essa questão se inverte: dos 506 projetos apresentados pelos deputados apenas 82, ou 16 por cento, obtiveram sanção” (CORREIO BRAZILIENSE, 02/02/1993).

Visto o panorama geral da legislatura, entra-se no mérito das questões relativas à profissionalização da legislatura. Esse capítulo, referente à primeira e à segunda legislatura, está dividido em seis partes: 1) normas que regulavam o quadro administrativo e a estrutura organizacional da Casa; 2) recursos disponíveis na Casa; 3) tipos de facilidades oferecidas aos parlamentares e servidores; 4) remuneração percebida pelos membros da Casa; 5) trabalhos conduzidos pelos parlamentares; 6) carreirismo.

### 5.1.1. NORMAS RELATIVAS AO *STAFF*

[...] Ao contrário do Judiciário, não há no Legislativo limite para o percentual de cargos comissionados. Para o presidente da Associação dos Juizes Federais (Ajusfe), Walter Nunes, a falta dessa definição aumenta as chances de que pessoas sem qualificação técnica sejam indicadas para cargos e de que interesses pessoais prevaleçam sobre critérios técnicos nas nomeações (GÓIS, Fabíola; VAZ Lúcio. CORREIO BRAZILIENSE, 19/08/2006).

A Casa, quando instalada, não possuía um quadro de funcionários aprovado por lei. Com o auxílio técnico do Senado Federal, foi redigido um decreto legislativo para a contratação de funcionários apenas para cargo de confiança, pois o cargo efetivo demandaria tempo para a realização de concurso público.

Foi criado um quadro provisório de cargo de Direção e Assessoramento Superior – DAS. Posteriormente, a resolução 13, de 1991, aprovou o quadro administrativo provisório, cuja estrutura foi ampliada para atender às demandas dos trabalhos de elaboração da Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF (RESOLUÇÃO 28, de 1991).

Após a realização em 1992 de concurso público para cargos efetivos, a resolução 73, de 1993, extinguiu a estrutura provisória que, no entanto, permaneceu funcionando paralelamente à estrutura definitiva, com a manutenção de vários cargos. E mais: aquela resolução determinou a substituição das funções de confiança destinadas à Direção, Chefia e Assistência, em todos os níveis da Casa, por cargos em comissão. A estrutura revelou-se chave de poder que o parlamentar lançaria mão para a formação de uma rede de relações pessoais dentro da Casa.

Mais de um ano depois de sua instalação, foi publicado o edital do concurso público para os cargos efetivos da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Houve demora na homologação do concurso. Os candidatos chegaram a ocupar o gabinete do presidente da Casa. As nomeações começaram aos poucos. No final de 1993 o número de comissionados ainda era muito superior ao de efetivos: 563 contra 379.

Os efetivos, logo que nomeados, passavam por um programa de integração, objetivando treinamento e ambientação. Já as normas de avaliação do estágio probatório, as quais deveriam submeter-se, só foram aprovadas no final de 1993.

O quadro de efetivos da Casa, desde o início, registrava um alto grau de insatisfação. O nomeado por concurso público encontrou-se sob uma chefia de indicação parlamentar. Tal situação sinaliza risco de captura (quando a chefia se apropria da estrutura) ou o esvaziamento das estruturas (quando a chefia só existe na folha de pagamento).

Em dezembro de 1991, ato da Mesa Diretora dispôs sobre a contratação da Fundação Getúlio Vargas – FGV para elaboração do projeto da estrutura administrativa, a formulação da política de recursos humanos, do plano de carreira e a padronização dos recursos administrativos. Foi também assinado um convênio com o Centro de informática e Processamento de Dados do Senado Federal – Prodasen para auxílio nos trabalhos de elaboração da Lei Orgânica.

A estrutura organizacional de apoio à ação parlamentar (órgãos de apoio direto – de caráter legislativo, e órgãos de apoio direto – de caráter administrativo) e a estrutura organizacional da Mesa Diretora e sua assessoria foram implantadas pela resolução 34, de 1991, modificada por outras três publicadas no período que vai até 1994. Sobre o desenho da estrutura da Casa são demarcadas as áreas de coordenação atribuídas a cada um dos membros da Mesa Diretora (Regimento Interno, art. 13 a 19).

Na segunda legislatura, houve uma ampliação do quadro de funcionários comissionados e a criação de cargos efetivos em diversos setores da administração da Casa. Foi criada também a Procuradoria-Geral da Câmara Legislativa, extinguindo-se a estrutura da consultoria jurídica.

É importante ressaltar que a Câmara é uma Casa política. Portanto, sua burocracia deve ser composta por técnicos e por pessoas de confiança dos parlamentares. Essas últimas proporcionam o caráter político ao assessoramento e aos trabalhos legislativos, enquanto os técnicos fornecem informações especializadas. Esses dois quadros de pessoal são complementares para o funcionamento da Casa.

No entanto, observa-se que cargos-chave das estruturas administrativas são preenchidos por pessoas de indicação política, prejudicando o encaminhamento dos trabalhos técnicos:

[...] A contínua mudança de chefia influencia o trabalho do setor. Planos de trabalho acabam sendo deixados de lado. Então, não há evolução no sentido do controle [referência ao controle externo exercido pela CLDF] efetivo – servidor anônimo da Casa, entrevista concedida à autora em 4/08/2006.

#### **a) Cargos em Comissão**

[...] As chefias são de livre nomeação dos deputados. Eu não conheço o meu chefe e há seis meses ele “trabalha” aqui. Mas nunca apareceu. O mesmo ocorria com o anterior. Essa não é a primeira vez que isso acontece. (...). E eu vou ficar correndo atrás [trabalhando] para um cara que eu nem conheço? – servidor anônimo da Casa, entrevista concedida à autora em 4/08/2006.

Os funcionários comissionados são aqueles de livre nomeação e exoneração pelos parlamentares. Dentre as primeiras regras estabelecidas pelos deputados, previa-se uma ampla estrutura de cargos para serem ocupados, mediante indicação parlamentar, por pessoas sem vínculo funcional ou por servidores requisitados de outros órgãos públicos.

A primeira resolução da Casa estabeleceu a composição dos cargos em comissão para os gabinetes, enquanto a sexta resolução criou, provisoriamente, gratificações de função, exclusiva para servidores, e cargos de comissão. A Casa, então, requisitou de outros órgãos servidores para o seu quadro provisório.

A contratação de uma empresa pública ou fundacional, especializada em administração pública, para projetar a estrutura administrativa da Casa, apenas foi prevista com detalhamento pela resolução 21<sup>45</sup>. Posteriormente, foi organizado um concurso público para o provimento dos cargos previstos na estrutura administrativa. Dessa forma, alguns ocupantes de cargos comissionados seriam substituídos pelos candidatos aprovados em concurso (vide tabela 1)

Com a resolução 13, de 1991, a Casa aprovou o seu Quadro Administrativo Provisório. No entanto, essa estrutura foi ampliada, conforme a resolução 28, de 1991, para atender a demanda dos trabalhos de elaboração da Lei Orgânica. Foram acrescidos 64 cargos de livre nomeação e exoneração para as comissões<sup>46</sup> e 38 cargos para o apoio aos trabalhos da Terceira Secretaria. Ademais, foram requisitados 68 funcionários de outros órgãos, sendo 16 para a Presidência, 12 para a Vice-Presidência, quatro para a Primeira Secretaria, 16 para a Segunda Secretaria e 20 para a Terceira Secretaria (vide tabela 2).

Conforme as tabelas 1 e 2, os anos de 1991 e 1992 foram caracterizados pela criação de grande quantidade de cargos em comissão nas diversas estruturas organizacionais da Casa, o que demonstra o caráter pessoal da escolha da burocracia na Casa.

---

<sup>45</sup> O Ato 59, da Mesa Diretora, dispôs sobre a contratação da FGV para elaboração de projeto da estrutura administrativa, a formulação da política de recursos humanos, do plano de carreira e padronização dos recursos administrativos da Câmara Legislativa.

<sup>46</sup> Conforme a resolução 62, de 1992, os servidores das comissões integrariam a Comissão de Sistematização.

**TABELA 1 - Composição das estruturas provisórias, CLDF – 1991****continua**

<b>ÓRGÃOS</b>		<b>OBSERVAÇÕES</b>
<b>COMISSÕES PERMANENTES</b>		<b>Indicação do Presidente</b>
Secretário de Comissão	1	Conforme a resolução, esses servidores podem permanecer em seus cargos durante o período do mandato da Mesa.
Assistente	1	
Secretário	1	
<b>COMISSÕES TEMPORÁRIAS</b>		<b>Indicação do Presidente</b>
Secretário de Comissão	1	Conforme a resolução, esses servidores podem permanecer em seus cargos durante o período do mandato da Mesa.
Assistente	1	
Secretário	1	
<b>DIRETORIA LEGISLATIVA</b>		<b>Indicação do 3º Secretário</b>
Diretor Legislativo	1	Conforme a resolução, esses servidores podem permanecer em seus cargos durante o período do mandato da Mesa.
Coordenador de Plenário e Protocolo Legislativo	1	
Coordenador de Assessoria Legislativa	1	
Coordenador de Comissões	1	
<b>DIRETORIA DE INFRA-ESTRUTURA</b>		<b>Indicação do 2º Secretário</b>
Diretor de Infra-Estrutura	1	Servidores sujeitos à exoneração a partir do momento em que houver nomeação dos concursados.
Coordenador de Orçamento e Finanças	1	
Coordenador de Patrimônio e Material	1	
Coordenador de Serviços Gerais	1	
<b>DIRETORIA DE RECURSOS HUMANOS</b>		<b>Indicação do 1º Secretário</b>
Diretor de Recursos Humanos	1	Servidores sujeitos à exoneração a partir do momento em que houver nomeação dos concursados.
Coordenador de Cargos e Salários	1	
Coordenador de Seleção e Treinamento	1	
Coordenador de Seguridade Social	1	
<b>MESA DIRETORA</b>		<b>Indicação do Presidente</b>
Consultor Jurídico	1	Servidores sujeitos à exoneração a partir do momento em que houver nomeação dos concursados.
Coordenador de Planejamento e Organização	1	
Coordenador de Documentação e Informática	1	
Assessor de Comunicação Social	1	
Chefe de Cerimonial e Relações públicas	1	
Chefe de Segurança Legislativa	1	

**TABELA 1 - Composição das estruturas provisórias, CLDF – 1991**

ÓRGÃOS	OBSERVAÇÕES	conclusão
<b>PRESIDÊNCIA</b>	<b>Indicação dos Membros</b>	
Chefe de Gabinete	1	Os parlamentares que ocupam tais cargos na Mesa podem escolher, a seu critério, até duas pessoas comissionadas para ocuparem dois cargos. Os demais cargos serão ocupados por servidores requisitados. Conforme a resolução, esses servidores podem permanecer em seus cargos durante o período do mandato da Mesa.
Assessor	2	
Secretário	2	
<b>VICE-PRESIDÊNCIA</b>		
Chefe de Gabinete	1	
Assessor	1	
Secretário	1	
<b>1ª SECRETARIA<sup>47</sup></b>		
Chefe de Gabinete	1	
Assessor	1	
Secretário	1	
<b>2ª SECRETARIA</b>		
Chefe de Gabinete	1	
Assessor	1	
Secretário	1	
<b>3ª SECRETARIA</b>		
Chefe de Gabinete	1	
Assessor	1	
Secretário	1	

FONTES: Resolução 6, de 1991; Resolução 17, de 1991. (Compilação da autora).

**TABELA 2 - Cargos Comissionados, CLDF – 1991 a 1992**

NORMA	LOTAÇÃO	QUANTIDADE
Resolução 01/91	Gabinetes	Até 13 cargos comissionados
Resolução 06/91 e 17/91	Presidência	5
	Vice-Presidência	3
	1ª Secretaria	3
	2ª Secretaria	3
	3ª Secretaria	3
	Mesa Diretora	6
	Diretoria de Recursos Humanos	4
	Diretoria de Infra-Estrutura	4
	Diretoria Legislativa	4
	Comissões Permanentes	3
	Comissões Temporárias	3
Resolução 13/91 e 31/91 (atuação dos servidores nos órgãos vinculados)	Presidência e Vice-Presidência	15
	Mesa Diretora	87
	1ª Secretaria	42
	2ª Secretaria	75
	3ª Secretaria	100
Resolução 28/91 e 47/91 (LODF)	Comissões	117
	Mesa Diretora	68 (requisitados)
Resolução 62/92	Comissão de Sistematização	Servidores que tiveram seus cargos criados pela resolução 28 podem ocupar tais cargos

FONTE: Resoluções 01, 06, 17, 13, 91, 31, 28, 47 e 62. (Compilação da autora)

<sup>47</sup> Cabe à Primeira Secretaria o “provimento dos cargos que compõem o Quadro de Pessoal da Câmara Legislativa, com o concurso público para preenchimento dos cargos com as atribuições relativas à Taquigrafia, nos prazos fixados pela resolução 48, de 1990, do Senado Federal”. (RESOLUÇÃO 13, de 1991).

Posteriormente, a resolução 35, de 1991, instituiu um plano de carreira dos servidores. Nela, as funções de confiança foram previstas para os cargos de chefia e os cargos em comissão para as chefias de gabinete, da Consultoria Jurídica, de Divisão e de Unidade, para a Diretoria da Assessoria de Fiscalização e Controle, para coordenador, assessor parlamentar, secretário parlamentar e auxiliar de gabinete.

A resolução 37, de 1992, alterou alguns dispositivos que interferiam na disposição dos cargos em comissão. Segundo sua redação, as funções de confiança são destinadas à Direção, Chefia e Assistência em todos os níveis da Casa. A norma, no entanto, foi revogada pela resolução 46, de 1992. As funções de confiança foram transformadas em cargos em comissão pelo art. 5º da resolução 73, de 1993. Dessa forma, as chefias tornaram-se de livre nomeação e exoneração.

Em 1992, são feitas as seguintes alterações: 1) os cargos em comissão e as funções de confiança da estrutura administrativa definitiva da Casa passam a ser regidos pelas mesmas tabelas de remuneração, independentemente do local de exercício, ou seja, nas comissões permanentes, nos gabinetes dos deputados, nos gabinetes das lideranças de partido ou de bloco parlamentar; 2) os cargos em comissão de chefe de gabinete, de diretor, de chefe da Consultoria Jurídica, de assessor especial da Mesa Diretora e de chefe de assessoria foram denominados Cargos de Natureza Especial - CNE; 3) limitados os seguintes cargos: um para a chefia de gabinete, quatro cargos de assessor parlamentar IV; um cargo de assistente parlamentar I; um cargo de auxiliar de gabinete V. (RESOLUÇÃO 64, de 1992)<sup>48</sup>. Ademais, a resolução 64 criou quatro cargos em comissão para a Comissão Permanente de Licitação da Câmara Legislativa, com diferentes níveis salariais, e dispôs sobre a estrutura provisória do Fundo de Assistência à Saúde – Fascal.

---

<sup>48</sup> Níveis: I – Agente de Apoio (1º grau incompleto); II - Auxiliar de Administração (1º grau completo); III - Assistente Técnico e Assistente Legislativo (2º grau completo); IV - Assessor Técnico e Assessor Legislativo (3º grau completo).

Relacionou, ainda, como cargos em comissão os de chefe de gabinete de membro da Mesa, diretor, assessor especial da Mesa, chefe da Consultoria Jurídica, chefe de Assessoria, chefe de Divisão, chefe da Unidade, coordenador, chefe de Setor, chefe de Seção, secretário de Membro da Mesa, secretário de Diretoria, secretário de Divisão, secretário da Consultoria Jurídica, secretário do gabinete da Mesa Diretora, secretário de Assuntos Especiais de Fiscalização e Controle, secretário da Assessoria de Plenário e Distribuição.

O jornal Correio Braziliense publicou, em 1992, algumas notícias sobre a questão dos funcionários da Câmara Legislativa: além do atraso e problemas nos concursos realizados, a Casa poderia perder seus funcionários requisitados:

**Câmara não paga e deverá devolver servidores do BB.** A Câmara Legislativa poderá perder servidores requisitados, antes mesmo de contar com o seu próprio quadro, formado pelos aprovados no concurso. Alguns órgãos estão chamando seus funcionários de volta, alegando que não estão sendo ressarcidos pela Casa no pagamento dos rendimentos destas pessoas. (...). O segundo-secretário, deputado José Ornellas (PFL) disse que “estamos com uma despesa muito alta relacionada com os ressarcimentos”. (...) A Câmara está sempre se surpreendendo com os reajustes concedidos (pelos órgãos que emprestam seus servidores). Além desses aumentos, a Câmara ainda paga aos servidores a gratificação por Atividade Legislativa (GAL), que corresponde a 65 por cento dos salários. (CORREIO BRAZILIENSE, 04/09/1992).

Em 1993, a resolução 73 extinguiu a estrutura administrativa provisória que, no entanto, permaneceu funcionando paralelamente à estrutura definitiva, com a manutenção de vários cargos (vide próximo item sobre a estrutura organizacional da Casa). Permitiu ainda o aproveitamento de servidores requisitados na estrutura definitiva da Casa<sup>49</sup>.

A resolução também determinou o exercício de cargo em comissão e função de confiança preferencialmente por servidores efetivos do quadro de pessoal da Câmara Legislativa. Ademais, dispôs que 50% dos cargos em comissão deveriam ser exercidos preferencialmente por ocupantes de cargos efetivos, exceto no caso dos gabinetes dos deputados e das lideranças. O cálculo daquele percentual tomou por base o quantitativo global

---

<sup>49</sup> Não se aplica aos cargos em comissão e funções gratificadas exercidas por servidores da Terceira Secretaria e por aqueles com as atribuições das categorias profissionais de Técnico de Segurança e Agente de Segurança.

dos cargos em comissão existentes na área de atuação de cada membro da Mesa Diretora (art. 17 do Regimento Interno). Foram alcançados por aquela disposição os cargos comissionados de chefia das comissões permanentes, da Assessoria Especial de Fiscalização e Controle, do gabinete da Mesa Diretora, do Fundo de Assistência a Saúde da Câmara, da Assessoria de Plenário e Distribuição e da Comissão Permanente de Licitação. Para esses setores foram criados 28 cargos<sup>50</sup>.

A resolução ainda determinou que as funções de confiança previstas nas resoluções 35 e 45, de 1991, passassem a denominar-se cargos em comissão. Com isso, todos aqueles postos de confiança, destinados à direção, assessoramento, chefia e assistência deixaram de ser exclusivos de servidores efetivos. Sobre esse procedimento:

[...] O Procurador do Trabalho da 10ª Região Fábio Leal Carvalho classificou o grande número de cargos comissionados [na Câmara Federal] como ‘anti-democrático’ e disse que na prática prejudica a eficiência do serviço público. Para ele, quem entra por concurso público tem mais compromisso com o Estado e menos com os deputados e senadores que os nomearam. ‘Isso (o excesso de nomeações) é anti-democrático, favorece a corrupção, o nepotismo e o tráfico de influência’ (...) ressaltou que, segundo a Constituição, cargos comissionados são reservados a funções de chefia, direção e assessoramento. ‘Viraram a lei de cabeça para baixo. Qualquer pessoa sem qualificação pode ocupar cargos de confiança (...)’. (GÓIS, Fábíola; VAZ Lúcio. CORREIO BRAZILIENSE, 19/08/2006).

Houve demora na homologação dos concursos para os servidores da Câmara. Os deputados distritais preocupavam-se com a devolução dos requisitados após a posse dos efetivos. O Correio Braziliense publicou, em dezembro de 1992, um artigo sobre o assunto:

[...] Na semana passada, um documento intitulado ‘Arrastão na Câmara’, assinado pelo recém-criado Movimento pela Dignidade dos Servidores deu mostras da atual situação do quadro funcional da Casa. O grupo sugere várias mudanças no projeto de resolução do primeiro-secretário Pedro Celso (PT), que prevê a devolução dos requisitados ao seu órgão de origem 15 dias após a contratação dos concursados (...). O primeiro-secretário acredita realmente que por trás deste movimento está embutida a idéia de fazer ‘um trem da alegria’ na Câmara (...). **Confiança** - Além de aumentar os prazos de devolução dos servidores, o documento ‘Arrastão na Câmara’ quer a mudança na porcentagem dos cargos em comissão destinados a funcionários que não pertençam ao quadro permanente da Casa. Atualmente,

<sup>50</sup> São cinco assessores de membro da Mesa Diretora, dois assessores de chefe de gabinete da Presidência e Vice-Presidência, três assessores de diretor, um assessor do gabinete da Mesa Diretora, um assessor de Consultoria Jurídica, quatro assessores de comissões permanentes, dez assistentes de coordenadoria, um assistente da Assessoria Especial de Fiscalização e Controle e um assistente da Assessoria de Plenário e Distribuição.

apenas 20 por cento dos cargos em comissão da estrutura definitiva podem ser ocupados por servidores contratados ou requisitados. Para José Ornellas (PL), segundo-secretário, uma mudança nesse porcentagem é possível, já que a idéia inicial era manter 50 por cento das funções em confiança para outros funcionários, como ocorre no GDF (...). “Nós temos que dar logo uma resposta à sociedade nessa questão dos concursos”, insiste Pedro Celso. Segundo ele, até mesmo uma resposta de “quadro paralelo” de requisitados circulou na Câmara. “Um absurdo impraticável”, desabafa o petista, com a concordância de Ornellas. **Salário** – Mas há motivos para alguns servidores reivindicarem a permanência na Câmara. Atualmente, o quadro de funcionários é ocupado por requisitados, que recebem, para trabalhar no Legislativo, uma gratificação salarial de 150 por cento. Pelo contrato de cessão, o servidor perde essa gratificação quando voltar a seu órgão de origem, ou seja, deixa de ganhar um salário e meio do que hoje recebe. (CORREIO BRAZILIENSE, 01/12/1992).

Mesmo com as primeiras nomeações dos concursados a partir do final de 1992, muitos comissionados permaneceram na Casa em cargos de chefia e de gabinete e em outros cargos que foram criados. Na estrutura do Fundo de Assistência à Saúde da Câmara, por exemplo, são comissionados: dois cargos de assessor do gerente-coordenador, dois cargos de assistente do gerente-coordenador, três de assessor técnico (médico, contador e enfermeiro), quatro de assistente técnico (dois técnicos de administração, um de contabilidade e um de arquivo), quatro de auxiliar de administração e um de agente de apoio.

A resolução 77, de 1993, criou sete cargos comissionados na Coordenadoria de Editoração e Produção Gráfica, com o argumento de que seriam necessários para o manejo dos equipamentos cedidos pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do DF – Emater, até 31 de dezembro de 1994, quando seriam extintos. A resolução 88, de 1994, no entanto, prorrogou o prazo para 30 de julho de 1995.

Em 1994, ainda há uma mudança em cargos comissionados. A resolução 83 alterou o número de cargos em comissão da estrutura administrativa provisória para exercício na Coordenadoria de Segurança. Os postos de inspetor, técnico e agente de segurança seriam, agora, preenchidos por integrantes da Polícia Civil e da Militar, indicados pela Coordenadoria com a aprovação da Mesa Diretora. Ademais, os cargos passaram de onze para vinte.

Essa resolução também criou cargos em comissão na estrutura administrativa provisória para “necessidades urgentes” da Consultoria Jurídica, do Setor de Legislação de

Pessoal da Diretoria de Recursos Humanos e da Diretoria de Administração e Finanças. Estipulou ainda que os cinco advogados que ocupassem os referidos cargos deveriam ser oriundos de outros órgãos públicos. Mais uma vez é utilizado o recurso da indicação mediante aprovação da Mesa Diretora. Determinou, entretanto, a exoneração quando da nomeação de candidatos aprovados em concurso.

A resolução 89, de 1994, alterou a estrutura administrativa da Casa no que tange aos serviços da Assessoria Legislativa, criando o cargo de chefe de Assessoria - Nível CNE e cinco cargos de chefe de Unidade.

Conclui-se que, na primeira legislatura, os cargos comissionados foram importantes para o início da construção da estrutura organizacional da Casa. Como até então não havia regras próprias, muitos parlamentares recorreram à ajuda de assessores de sua confiança e de servidores provenientes de outros órgãos públicos. Entretanto, com o passar do tempo, tal estrutura revelou-se chave das relações de poder entre os parlamentares; melhor dizendo, o recurso da nomeação tornou-se fonte de poder que o político utiliza para formar redes de relações pessoais dentro da Casa.

Segundo Schneider (1994), duas linhas de estudos procuram explicar as mazelas da burocracia brasileira. Uma se refere ao comportamento disfuncional do burocrata, que utiliza o personalismo, o paroquialismo, o clientelismo. O ideal seria a adoção do burocrata weberiano. Por outro lado, existe a visão de que há fragmentação devido à jurisdição e aos interesses da organização. A solução, então, estaria na racionalização administrativa (p. 64).

Segundo o primeiro presidente da Casa, Salviano Guimarães, houve muito trabalho para a construção da Câmara Legislativa:

Uma Casa Legislativa não é como uma empresa particular, que se monta e contrata um gerente ou um vendedor. Para se ter um quadro de funcionários num órgão público precisa haver uma aprovação legal desse quadro, porque temos que pagar aos funcionários e requisitá-los. Então, não tínhamos quadro de funcionários. Como isso foi feito? Falamos com o ex-governador. Eu já havia sido eleito Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal, com a responsabilidade de organizar, e todos se reuniam e discutiam o que seria melhor para a Câmara Legislativa. Fui ao

Senado Federal e pedi funcionários emprestados. O Senado Federal nos concedeu taquígrafos. Enfim, uma equipe do Senado Federal foi para a Câmara Legislativa do Distrito Federal. Ocorreu uma confusão enorme, pois os funcionários não eram cedidos oficialmente, nem mesmo eram requisitados. Era como se tivessem trabalhando pelo Senado Federal, mas só que estavam na Câmara Legislativa. Era algo inteiramente irregular (CLDF, 1998, p. 21)

Portanto, foi difícil a coordenação no início dos trabalhos da Casa. A demora, pelos membros da Mesa Diretora, da homologação do concurso para os cargos efetivos comprova o interesse dos parlamentares na manutenção de seus “afetos” na Casa, o que, por sua vez, permite o uso da estrutura em favor de seus interesses. É o avesso da burocracia meritocrática, cujos procedimentos conferem à organização um caráter racionalista e meritocrático.

Esse quadro pode propiciar problemas no processo legislativo que redundam em denúncias de fraudes e sumiço de projetos:

**Projeto que veta nepotismo some da Câmara.** Desapareceu na Câmara Legislativa, antes mesmo de ser apreciado por quaisquer das comissões técnicas, projeto de resolução que veta a prática do nepotismo pelos deputados distritais (...). O projeto, de autoria do deputado José Edmar (PTR) foi apresentado no ano passado; após sua leitura em plenário, no mês de maio, seguiu para a Mesa Diretora. A partir daí, sua tramitação é inexistente. O projeto é claro: os cargos de livre provimento não podem ser ocupados por parentes dos parlamentares até terceiro grau ou adoção, inclusive o cônjuge (...). O projeto também determina que os atuais ocupantes de cargo em comissão, com grau de parentesco com os distritais, deveriam ser automaticamente demitidos no final do ano passado. Quando apresentou o projeto, conforme recordou-se ontem, José Edmar chegou a ser pressionado para retirá-lo de pauta (...). Ontem, mais uma vez, o líder do PT, Wasny de Roure, cobrou da Mesa Diretora resposta a sua correspondência, datada de 28 de julho último, em que salienta sua estranheza por não haver nenhum registro daquela proposição desde a primeira anotação no protocolo legislativo. Wasny também cobrou um posicionamento acerca da sua proposta, formulada na mesma data, para que os servidores requisitados junto a outros órgãos públicos fossem devolvidos imediatamente após o resultado dos concursos promovidos pela Casa e que fossem proibidas as contratações de parentes para os cargos de livre provimento. Ao justificar o seu projeto, José Edmar Cordeiro disse que a Câmara Legislativa deve aderir à proposta moralizadora encabeçada, segundo ele, pelo Congresso Nacional há dois anos, quando proibiu parentes contratados pelos parlamentares (...). Lembrou, ainda, que a medida objetiva a modernizar e moralizar o Poder Legislativo, cuja iniciativa deve servir de exemplo para os demais poderes, seja o Executivo ou o Judiciário (CORREIO BRAZILIENSE, 18/09/1992).

E persistem até hoje graves questões relacionadas ao processo legislativo:

**“Câmara apura suposta fraude.** A Presidência da Câmara Legislativa abriu investigação para apurar denúncias de fraude em votação do Plano Diretor Local do Gama. Há suspeitas de irregularidade na redação final do projeto, aprovado em 26 de junho. Nove lotes, em seis quadras do Gama, teriam sofrido mudanças na

destinação durante a tramitação do projeto. Alguns deles passaram de áreas residenciais para setores destinados a postos de combustíveis. O deputado distrital Augusto Carvalho (PPS) encaminhou a denúncia, que deve ser avaliada até o fim da próxima semana. O parlamentar analisou a tramitação do PDL e as notas taquigráficas feitas durante a aprovação do projeto de lei. Não encontrou emendas ou propostas de mudança de destinação dos lotes (...) Levantamento indicou ainda que três áreas são de um mesmo proprietário (dono de postos de combustíveis), sendo que duas delas abrigam o comitê eleitoral do deputado Wilson Lima (Prona) e o Instituto Wilson Lima (...). Candidato à reeleição, Lima diz fazer questão de que a denúncia seja apurada e considera-se 'vítima de uma armação de cunho eleitoral'." (CORREIO BRAZILIENSE, 27/09/2006).

Na segunda legislatura, a resolução 104, de 1995, criou, na estrutura administrativa provisória da Câmara Legislativa, 27 cargos em comissão de auxiliar de segurança, que passaram a integrar o quadro da Coordenadoria de Segurança. Determinou também o preenchimento dos cargos por vigias, vigilantes, ex-policiais civis e militares. No entanto, já previa a extinção automática dos cargos tão logo fosse concluído processo licitatório e contratação do serviço.

A resolução 116, de 1996, criou quatro cargos de auxiliar de administração para motorista no Setor de Transportes da Divisão de Serviços Gerais da Diretoria de Administração e Finanças e dois no gabinete da Presidência. A resolução 106, de 1996, criou a Comissão Permanente de Licitações como órgão colegiado e executivo, vinculado à Mesa Diretora, responsável pelas licitações de interesse de todos os órgãos da Casa. A comissão compõe-se de cinco membros titulares, um suplente e um secretário, nomeados pela Mesa, garantindo-se a servidores efetivos três dos cargos de membro titular e um de suplente.

A resolução 125, de 1997, criou cargos no setor de Assistência à Saúde, no Fundo de Assistência à Saúde da Câmara Legislativa, na Diretoria de Administração e Finanças e de assistentes técnicos (auxiliar de biblioteca e arquivo). Ademais, transformou o cargo em comissão - CL 14, das lideranças partidárias, em cargos de natureza especial - CNE, cuja remuneração poderia ser desdobrada em até seis cargos, observado o limite de remuneração do referido cargo de natureza especial. Assim, multiplicaram-se os cargos nas lideranças.

No mesmo ano, mais quatro resoluções aumentaram o quantitativo de pessoal: as resoluções 130, 131, 133 e 136. Em especial, a resolução 136 criou quatro cargos em comissão na estrutura administrativa da Casa. Seus ocupantes integrariam um grupo de trabalho para dar prosseguimento à publicação dos anais da Câmara Legislativa. Foi prevista a extinção desses cargos somente em 31 de dezembro de 1998.

A resolução 140, de 1997, criou a Procuradoria-Geral da Câmara Legislativa do Distrito Federal. O cargo de Procurador-Geral é comissionado – CNE de livre nomeação do presidente da Câmara Legislativa. A composição da procuradoria consiste: 1) um cargo efetivo de procurador da Câmara Legislativa, de provimento por concurso público de provas e títulos, exigida a inscrição na Ordem dos Advogados do Brasil; 2) o cargo em comissão de assessor da Procuradoria-Geral; 3) o cargo de secretário da Procuradoria-Geral. Assim, foi extinta a Consultoria Jurídica e os cargos comissionados que a integravam, passando seus servidores efetivos para a Procuradoria-Geral.

A resolução 146 criou seis cargos comissionados e a resolução 145 criou a Comissão dos Anais, vinculada à Mesa Diretora, composta por sete cargos.

Diante da demora nas nomeações, os concursados chegaram a ocupar o gabinete da presidência da Casa. Mas será que, uma vez empossada, a burocracia meritocrática conseguiu trabalhar conforme os princípios weberianos? Ou a estrutura organizacional da Casa e suas regras, moldadas pelos interesses pessoais dos parlamentares, ofereceram resistência, fragmentando e, até mesmo, esvaziando a atuação da burocracia meritocrática? Essa questão é tratada nas próximas páginas.

## **b)Cargos Efetivos**

[...] Os concursados foram tratados como “intrusos”. Os deputados queriam efetivar os comissionados por meio de concurso, mas muitos deles não conseguiram ser aprovados. – servidor anônimo da Casa, entrevista concedida à autora em 4/08/2006.

A vigésima primeira resolução da Casa dispôs sobre a criação de cargos efetivos para o quadro permanente da Câmara Legislativa. Estabeleceu contrato da Casa com uma empresa especializada em administração pública, para elaboração de um projeto para a estrutura administrativa da Casa. E, logo após, previa-se a realização de um concurso público para preenchimento das vagas da nova estrutura.

Na ordem cronológica do processo de formação do quadro, a resolução 35, de 1991, instituiu um plano de carreira dos servidores, ainda antes do ingresso na Casa de seus servidores efetivos. Estabeleceu os seguintes cargos de carreira: 1) agente de apoio, composto por profissionais com primeiro grau incompleto; 2) auxiliar de administração, composto por profissionais com primeiro grau completo; 3) assistente técnico e de assistente legislativo, por profissionais com segundo grau completo; 4) assessor técnico e de assessor legislativo, por profissionais com terceiro grau completo.

As disposições referentes aos cargos efetivos estão nos seguintes documentos: resoluções 35 e 37, de 1991; resolução 46, de 1992; resolução 78, de 1993; resoluções 89 e 91, de 1994. Todas essas resoluções prevêm, para cada unidade da Casa, o número de cargos efetivos e suas alterações. Elas aumentam o número de cargos efetivos ao longo do tempo e promovem mudanças na estrutura da Casa (vide Tabela 3).

O edital do concurso público, a cargo do Instituto de Desenvolvimento de Recursos Humanos – IDR, só saiu em 1992. Em julho de 1992, a imprensa noticiou que a Câmara Legislativa abriria novos concursos públicos para um total de 270 vagas, sendo 77 para agente de apoio (escolaridade: primeiro grau incompleto; salário inicial em julho de 1992: Cr\$ 873.164,32- equivalentes a R\$ 272,99), 94 para auxiliar administrativo (primeiro grau completo; Cr\$ 1.122.639,70 - equivalentes a R\$ 350,98), 58 para assistente técnico (segundo grau completo; Cr\$1.746.328,48 - equivalentes a R\$ 545,97) e 41 para assistente legislativo (segundo grau completo; Cr\$1.746.328,48 - equivalentes a R\$ 545,97). Conforme o quadro

definitivo, aprovado no ano anterior, o número total de funcionários nessas áreas seria de 470; porém, o presidente Salviano Guimarães declarou que um número menor de contratações seria adequado “ao atual momento de trabalho e suas reais necessidades, o que acabou resultando na redução do número de vagas (...)”; o primeiro-secretário Pedro Celso considerou melhor manter uma Casa “enxuta, preenchendo as vagas conforme as necessidades”.

A primeira prova do concurso público para o cargo de assessor legislativo foi realizada no dia 05/07/1992; registrando-se 2.032 inscrições para 53 vagas: sete na área de Constituição e Justiça, sete na área de Economia, Orçamento e Finanças, sete na área de Assuntos Sociais, três na área de Direitos Humanos e Cidadania e 29 na área de Processo Legislativo – escolaridade: superior completo; salário inicial em maio de 1992: Cr\$ 4.825.196,57 - equivalentes a R\$ 1.508,55. (CORREIO BRAZILIENSE, 1992).<sup>51</sup>

O jornal Correio Braziliense, durante o ano de 1992, publicou diversas reportagens com relação aos concursos para a Câmara Legislativa. Cogitava-se a possibilidade da anulação dos concursos devido a denúncias de fraudes:

**Câmara pode anular seu primeiro concurso.** A Câmara Legislativa está propensa a anular o concurso para Assessor Legislativo, em andamento, que inscreveu mais de mil e 200 candidatos na disputa por 70 vagas. A decisão será tomada durante reunião da Mesa Diretora (...) e está fundamentada numa série de denúncias, entre as quais a de que cerca de 20 questões da última prova foram formuladas com erro (...). (SEABRA, José. Correio Braziliense, 15/08/1992)

**Câmara quer explicação do IDR sobre concurso.** A superintendente do IDR foi convocada a prestar esclarecimentos aos deputados distritais sobre os concursos públicos da CLDF, diante das denúncias de quebra de sigilo e erros na elaboração da prova. Um candidato que concorre a uma vaga como assessor técnico manifestou intenção de entrar no Tribunal de Contas do DF com um pedido de apuração das irregularidades cometidas no concurso. E mais de 50 candidatos reprovados na última fase do concurso de assessor técnico já deram entrada, na Procuradoria da Fazenda Pública, com mandato de segurança que pede a anulação da última prova. Os candidatos alegam quebra de sigilo, irregularidade com relação à divulgação dos

---

<sup>51</sup> A metodologia para a correção dos valores das moedas: 1) utilizou-se o sistema de correção de valores disponível on-line pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDF; 2) os índices utilizados pelo TJDF correspondem ao INPC, URV, IPCr; 3) a data inicial considerada foi 12/1992 e a data do reajuste foi 09/2006.

critérios de correção e pouca clareza na correção da prova (...). (CORREIO BRAZILIENSE, 19/09/1992).

Houve demora na homologação do concurso devido às sucessivas investigações promovidas pela Casa para apuração das denúncias. A posse dos efetivos foi, assim, sendo protelada pela Casa:

**Câmara descarta irregularidade em prova.** A comissão mista, criada para apurar possíveis irregularidades nas provas elaboradas pelo IDR para o concurso para assessor técnico, concluiu pela lisura do procedimento adotado pelo instituto. Fizeram parte da comissão uma procuradora do DF, um delegado e advogado, um ex-procurador-geral do DF e o diretor da área de concursos da Câmara. Até dezembro o IDR terá realizado seis concursos públicos para preenchimento de vagas na Câmara Legislativa. (...) “Se a Câmara preencher seu quadro de pessoal com candidatos aprovados em concursos realizados pelo IDR estará admitindo profissionais que comprovaram possuir o perfil necessário ao desempenho das atribuições inerentes aos diversos cargos daquela Casa”, concluiu Elizabeth Campos, superintendente do IDR. (CORREIO BRAZILIENSE, 15/10/1992).

**Comissão analisará concursos.** O plenário da CLDF aprovou a criação de uma comissão especial, formada por deputados distritais, para analisar as reclamações e recursos apresentados contra os concursos públicos promovidos pelo Instituto de Desenvolvimento de Recursos Humanos (IDR). A comissão tem prazo de 15 dias para apresentar suas conclusões. O distrital Geraldo Magela lembrou que uma “comissão formada por funcionários do Legislativo e do IDR chegou a analisar alguns pontos, mas as conclusões foram insuficientes”. (CORREIO BRAZILIENSE, 06/11/1992).

**IDR decide anular prova de atendente de plenário.** A decisão de anular a prova objetiva – etapa 1 do concurso de Agente de Apoio, categoria Atendente de Plenário, foi informada pela presidente do IDR que explicou que a funcionária daquele instituto, “envolvida na irregularidade por ter uma filha inscrita no concurso, havia decidido se afastar ‘fisicamente’ de suas funções, mas o afastamento não foi oficializado. ‘Não houve má-fé, pois se tivesse havido, a candidata teria passado em primeiro lugar (...) mas entendemos que a anulação foi o melhor caminho a ser adotado’”. (...) Na próxima terça-feira, os líderes dos partidos da CLDF divulgarão os nomes dos deputados distritais que vão compor a comissão criada para apurar possíveis irregularidades nos concursos públicos promovidos pela Casa e organizados pelo IDR. (...) O presidente da Câmara disse que a partir de agora nenhum concurso será homologado sem passar antes por uma séria investigação. (CORREIO BRAZILIENSE, 07/11/1992).

**Câmara adia instalação da comissão que vai analisar concursos do IDR.** (...) Até ontem à noite, os líderes dos partidos ainda não haviam escolhido os nomes dos deputados distritais que vão compor a comissão. (...) Os parlamentares têm sido visitados constantemente por candidatos aprovados, principalmente no cargo de Assessor Técnico, primeiro concurso concluído. Eles estão preocupados com a possibilidade de atraso nas contratações. (CORREIO BRAZILIENSE, 11/11/1992).

Com atrasos, os aprovados nos concursos foram sendo chamados aos poucos:

**Deputados têm convocação extraordinária.** A Mesa Diretora da Câmara Legislativa começou a analisar (...) projeto de resolução, de autoria do primeiro-secretário, deputado Pedro Celso (PT), estabelecendo critérios (...) para ocupação do quadro definitivo de funcionários da Casa, com os candidatos aprovados nos concursos públicos em andamento. A proposta não prevê datas para início do processo de admissão, mas a intenção dos distritais é chamar os primeiros novos servidores no mês de dezembro. O projeto (...) trata também da estrutura definitiva da Câmara e determina a exoneração ou dispensa de todos os servidores que hoje estão nomeados para cargos em comissão e funções gratificadas, sendo os requisitados devolvidos aos seus órgãos de origem. (...) mas o projeto não tem data para ser votado. Para o deputado Benício Tavares, segundo-secretário, vai ser muito difícil que eles (aprovados no concurso) tomem posse ainda em dezembro deste ano. (CORREIO BRAZILIENSE, 30/10/1992).

**Câmara deve adiar admissão de aprovados em concursos.** Dificilmente a Câmara Legislativa convocará os primeiros concursados no mês de dezembro (...). Além da implantação da comissão especial que vai apurar todas as denúncias sobre os concursos, que deve retardar em pelo menos 15 dias todo o processo, os deputados distritais ainda não chegaram a um acordo sobre o projeto do primeiro-secretário Pedro Celso (PT) sobre a admissão dos aprovados e dispensa dos atuais funcionários requisitados que terão que voltar aos seus órgãos de origem. O presidente da Câmara, Salviano Guimarães, informou que o projeto (...) está sendo analisado por técnicos da primeira e segunda-secretarias (...) e que ainda não há consenso sobre a dispensa dos servidores, já que na proposta de Pedro Celso, a devolução ao órgão de origem seria realizada num prazo de 30 dias após a posse do concursado, mas vários distritais argumentam que o tempo é curto. (CORREIO BRAZILIENSE, 09/11/1992).

Devido ao constante adiamento para as nomeações, os concursados ameaçavam ingressar na Justiça caso o concurso fosse anulado. Eles esperaram a homologação do concurso após a conclusão dos trabalhos de apuração das denúncias por duas comissões. Os deputados distritais, no entanto, pretendiam ainda instalar uma terceira comissão, o que causou a frustração dos candidatos aprovados:

“No mínimo entraremos com uma ação de perdas e danos”, revela a (candidata aprovada) jornalista Inaê Amado, lembrando que a maioria absoluta dos aprovados para o cargo de assessor técnico tem pelo menos 15 anos de experiência profissional e capacidade comprovada (...). (AGNER, Marcelo. CORREIO BRAZILIENSE, 02/12/1992).

Cogitava-se que as denúncias eram tentativas de anulação do concurso por parte dos candidatos reprovados que trabalhavam na Câmara como comissionados ou requisitados.

Uma carta de um candidato aprovado foi publicada pelo Correio Braziliense:

[...] É lamentável que partidos que normalmente defendem a moralidade administrativa estejam, na Câmara Legislativa, a serviço do nepotismo, do apadrinhamento e do corporativismo. Chega-se ao ponto de acenar com a não-

homologação do concurso (...) Isso configura desconhecimento de um conceito básico do Direito Administrativo: homologação é ato vinculado, e não discricionário (...). Devemos (...) reivindicar o primado do concurso público sobre o apadrinhamento, condição essencial no sentido da garantia da adequação do processo legislativo desenvolvido na Câmara aos anseios do eleitorado do Distrito Federal. Assina: Marcelo Affonso Monteiro – Asa Sul. (CORREIO BRAZILIENSE, 21/12/1992).

Com a demora nas nomeações dos aprovados nos concursos, um grupo de aprovados organizou uma vigília na ante-sala do gabinete da Casa: “Munidos de escova de dentes e roupas, eles afirmam que permanecerão no local até que a Câmara homologue o resultado e os convoque para trabalhar.” (CORREIO BRAZILIENSE, 03/02/1993). As reclamações dos aprovados eram contra as homologações feitas “por partes” de iniciativa do deputado Salviano Guimarães, deixando de fora algumas categorias e dando prioridade a outras. Esses fatos estavam repercutindo na imagem da Câmara Legislativa. Portanto, em março de 1993, a Câmara decidiu aprovar o prosseguimento dos concursos (CORREIO BRAZILIENSE, 02/03/1993).

Quando finalmente foram nomeados, os efetivos passaram a sofrer discriminação dentro da Casa. Segundo o Correio Braziliense, em pouco mais de um mês de trabalho, cerca de seis servidores já haviam pedido demissão, alegando salários baixos e falta de material para serviço:

[...] A maior reclamação entre os concursados acaba mesmo sendo salarial. Na semana passada, os deputados distritais aprovaram um reajuste de 66% para o quadro permanente de servidores (...). Os funcionários, no entanto, não concordaram com o índice (...) já que todo o funcionalismo recebeu cem por cento (CORREIO BRAZILIENSE, 18/02/1993).

A polêmica sobre a devolução dos servidores requisitados se estendeu durante meses. Apesar de alguns parlamentares defenderem a devolução e a nomeação dos concursados, outros parlamentares eram contra a devolução imediata dos requisitados:

O presidente da Câmara, deputado Benício Tavares (PP), admite a revisão das devoluções. (...) antes de efetuar qualquer devolução é necessário avaliar o impacto que a dispensa traria em cada área (...) afirmou também que não há possibilidade de devolução de todos os requisitados enquanto os efetivos não estiverem trabalhando. (...) O líder do PT, deputado Geraldo Magela, clamou ontem quanto à demora na

exoneração de mais de 40 profissionais que trabalhavam na elaboração da Lei Orgânica e que, apesar de já terem concluído o serviço, continuam recebendo salários da Câmara. (CORREIO BRAZILIENSE, 24/04/1993).

“Até o dia 24 de abril de 1993 apenas 52 servidores concursados (assessores técnicos empossados a partir do dia 29 de dezembro de 1992) estavam trabalhando na Câmara Legislativa.” (AGNER, José. CORREIO BRAZILIENSE, 24/04/1993). Nesse período foram elaborados vários cronogramas de devolução. Enquanto isso, comissionados e requisitados continuavam trabalhando de forma irregular na Casa. Uma tentativa de acordo entre deputados favoráveis e contrários à imediata devolução dos requisitados não obteve êxito. Posteriormente, o plenário aprovou um projeto de resolução determinando a devolução 60 dias após a posse do concursado. A questão, no entanto, não se encerra. “Wasny de Roure (PT) [acredita que] a nova resolução abre brechas para a permanência de alguns servidores e o problema não foi resolvido completamente.” (CORREIO BRAZILIENSE, 07/05/1993).

“Zelo pela administração pública ou falso moralismo? Trem da alegria ou luta política?” Essa frase citada pelo jornal Correio Brasiliense evidencia a situação pela qual a Câmara Legislativa do Distrito Federal passava durante as discussões e indefinições sobre a devolução dos funcionários requisitados:

Grande parte dos servidores requisitados é ligada politicamente aos deputados e, com certeza, está aqui para trabalhar para sua reeleição, conta Lúcia Carvalho. (...) Wasny vai mais longe e denuncia uma campanha interna contra a efetivação dos concursados, marcada principalmente pela fixação de salários mais baixos e pela falta de perspectiva de ascensão profissional. “Pelo Regimento Interno, os servidores efetivos não terão chances de ocupar cargos em chefia pelos próximos dois anos”, lembra o deputado. Ele reforça a acusação de Lúcia quanto a utilização política dos requisitados e afirma que apesar da troca da Mesa diretora no início do ano, vários funcionários permanecem na Casa, só mudando a sua lotação. “Não é justo que a sociedade fique pagando esse ônus. O dinheiro do povo não pode ser utilizado para a reeleição dos distritais”, reclama Wasny. (CORREIO BRAZILIENSE, 09/05/1993).

Outro motivo para a demora na convocação dos demais aprovados nos concursos foi o atraso da homologação devido a falta de pagamento à organização realizadora do concurso, o

IDR:

[...] a Mesa Diretora decidiu aguardar maiores explicações do IDR sobre a dívida, referente aos trabalhos de organização dos concursos públicos que não tivessem sido cobertos pelas taxas de inscrição. (...) A Câmara alega que a dívida não está detalhada o suficiente (...). Os concursados alegam que a dívida está servindo de desculpa para se adiar a contratação dos novos funcionários, com a conseqüente permanência dos requisitados (...). (CORREIO BRAZILIENSE, 14/05/1993).

No final desse mês, quando a Câmara Legislativa entrou em acordo com o IDR, esperava-se para logo a homologação dos concursos e a nomeação de 130 candidatos. (CORREIO BRAZILIENSE, 20/05/1993). Já, a questão da devolução dos servidores persistia. A Câmara comprometeu-se com um novo prazo: agosto de 1993. Levantamento feito pela primeira-secretaria da Casa indicava a presença de 195 cargos na estrutura provisória, composta por servidores requisitados. “Alguns setores da Casa continuam descumprindo o Regimento Interno, constata um parlamentar”. (CORREIO BRAZILIENSE, 31/06/1993).

Entretanto, o compromisso não é cumprido e novos prazos são abertos. Quando chega agosto, a Casa aprova uma resolução que cria cargos de chefia e cargos em gabinete, o que permite a permanência de requisitados e comissionados. “A aprovação do projeto indignou os servidores concursados que se consideravam ‘afastados’ das funções de direção do Legislativo”. Na opinião do deputado Wasny isso tudo seria “um grande trem da alegria” (CORREIO BRAZILIENSE, 25/08/1993). Enquanto os concursados protestavam contra esse projeto, o presidente da Casa, Benício Tavares afirmava que não havia a efetivação de nenhum requisitado. (CORREIO BRAZILIENSE, 27/08/1993). Essa disputa caracterizou uma “guerra” entre os concursados e o pessoal de livre provimento.

Ainda no final de 1993, o número de funcionários comissionados superava o dos efetivos: 563 contra 379<sup>52</sup>.

Conforme a tabela 3, constata-se um aumento na previsão da burocracia concursada que, entretanto, se sujeitaria a uma chefia comissionada:

---

<sup>52</sup> Relatório de Atividades da Câmara Legislativa de 1994.

TABELA 3 - Comparativo das mudanças no quadro de efetivos, CLDF – 1991 a 1992

continua

SETOR	Resolução 35 de 1991		Resolução 37 de 1991		Resolução 46 de 1992	
	Efetivo	Função Confiança	Efetivo	Função Confiança	Efetivo	Função Confiança
GABINETE DO PRESIDENTE	10	01	10	01	10	01
ASSESSORIA DE PLENÁRIO E DISTRIBUIÇÃO	09	01	09	01	09	01
GABINETE DO VICE-PRESIDENTE	05	01	05	01	05	01
GABINETE DO PRIMEIRO-SECRETARIO	05	01	05	01	05	01
GABINETE DO SEGUNDO-SECRETARIO	05	01	05	01	05	01
GABINETE DO TERCEIRO-SECRETARIO	05	01	05	01	05	01
GABINETE DA MESA DIRETORA	09	01	09	<b>05</b>	09	05
CONSULTORIA JURÍDICA	10	01	10	01	10	01
COORDENADORIA DE SEGURANÇA	30	01	30	01	<b>14</b>	01
SEÇÃO DE SEGURIDADE PATRIMONIAL*	-	-	-	-	<b>26</b>	<b>01</b>
SEÇÃO DE SEGURANÇA LEGISLATIVA*	-	-	-	-	<b>16</b>	<b>01</b>
SEÇÃO DE PLANEJAMENTO E CONTROLE DE SEGURANÇA*	-	-	-	-	<b>07</b>	<b>01</b>
COORDENADORIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL	04	01	04	01	<b>06</b>	01
SEÇÃO DE DIVULGAÇÃO E RELAÇÕES PÚBLICAS	05	01	05	01	05	01
SEÇÃO DE DIVULGAÇÃO*	-	-	-	-	<b>05</b>	<b>01</b>
SEÇÃO DE RELAÇÕES PÚBLICAS*	-	-	-	-	<b>03</b>	<b>01</b>
SEÇÃO DE RELAÇÕES COM A IMPRENSA**	04	01	04	01	-	-
COORDENADORIA DE CERIMONIAL	05	01	05	01	05	01
COORDENADORIA DE PLANEJAMENTO E ELABORAÇÃO ORÇAMENTÁRIA	04	01	04	01	04	01
SEÇÃO DE APOIO AO PLANEJAMENTO	05	01	05	01	05	01
SEÇÃO DE ELABORAÇÃO ORÇAMENTÁRIA	06	01	06	01	06	01
SEÇÃO DE APOIO À AVALIAÇÃO DE RESULTADOS	04	01	04	01	04	01
COORDENADORIA DE MODERNIZAÇÃO E INFORMÁTICA	05	01	05	01	05	01
SEÇÃO DE ORGANIZAÇÃO E MÉTODOS DE TRABALHO	06	01	06	01	06	01
SEÇÃO DE ADMINISTRAÇÃO DE SISTEMAS	07	01	07	01	07	01
SEÇÃO DE APOIO À INFORMATIZAÇÃO	22	01	22	01	22	01
COORDENADORIA DE EDITORAÇÃO E PRODUÇÃO GRÁFICA*	-	-	-	-	<b>06</b>	<b>01</b>
SEÇÃO DE EDITORAÇÃO*	-	-	-	-	<b>09</b>	<b>01</b>
SEÇÃO DE PRODUÇÃO GRÁFICA*	-	-	-	-	<b>21</b>	<b>01</b>

TABELA 3 - Comparativo das mudanças no quadro de efetivos, CLDF – 1991 a 1992

continua

SETOR	Resolução 35 de 1991		Resolução 37 de 1991		Resolução 46 de 1992	
	Efetivo	Função Confiança	Efetivo	Função Confiança	Efetivo	Função Confiança
COORDENADORIA DE EDITORAÇÃO**	25	01	25	01	-	-
COMISSÕES PERMANENTES	31	04	31	04	31	04
DIRETORIA LEGISLATIVA	05	01	05	01	05	01
DIVISÃO DE INFORMAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO LEGISLATIVA	04	01	04	01	04	01
SETOR DE PROTOCOLO LEGISLATIVO	08	01	08	01	08	01
SETOR DE DOCUMENTAÇÃO LEGISLATIVA	22	01	22	01	22	01
SETOR DE PEQUISA E RECUPERAÇÃO DA INFORMAÇÃO DA INFORMAÇÃO	16	01	16	01	16	01
DIVISÃO DE TAQUIGRAFIA E APOIO AO PLENÁRIO	04	01	04	01	04	01
SETOR DE TAQUIGRAFIA	49	01	49	01	49	01
SETOR DE APOIO AO PLENÁRIO	14	01	14	01	14	01
SETOR DE TRAMITAÇÃO, ATA E SUMULA	10	01	10	01	10	01
DIVISÃO DE ASSESSORAMENTO PARLAMENTAR	05	01	05	01	05	01
SETOR DE APOIO ÀS COMISSÕES	21	01	21	01	21	01
SETOR DE ASSESSORAMENTO LEGISLATIVO	59	01	59	01	59	01
ASSESSORIA ESPECIAL DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE	04	01	04	01	04	01
UNIDADE DE CONTROLE EXTERNO	17	01	17	01	17	01
UNIDADE DE AUDITORIA INTERNA	08	01	08	01	08	01
DIRETORIA DE RECURSOS HUMANOS	04	01	04	01	04	01
DIVISÃO DE DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS HUMANOS	05	01	05	01	05	01
SETOR DE TREINAMENTO E DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS HUMANOS	06	01	06	01	06	01
SETOR DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO	05	01	05	01	05	01
SETOR DE RECRUTAMENTO E SELEÇÃO	06	01	06	01	06	01
DIVISÃO DE CADASTRO E PAGAMENTO DE PESSOAL	05	01	05	01	05	01
SETOR DE LEGISLAÇÃO DE PESSOAL	08	01	08	01	<b>06</b>	01
SETOR DE CADASTRO E PAGAMENTO	10	01	10	01	<b>06</b>	01
SETOR DE LOTAÇÃO E MOVIMENTAÇÃO DE PESSOAL*	-	-	-	-	<b>06</b>	<b>01</b>

TABELA 3 - Comparativo das mudanças no quadro de efetivos, CLDF – 1991 a 1992

SETOR	Resolução 35 de 1991		Resolução 37 de 1991		Resolução 46 de 1992	
	Efetivo	Função Confiança	Efetivo	Função Confiança	Efetivo	Função Confiança
DIVISÃO DE SEGURIDADE SOCIAL	06	01	06	01	06	01
SETOR DE BENEFÍCIOS*	-	-	-	-	<b>06</b>	<b>01</b>
SETOR DE ASSISTÊNCIA À SAUDE	11	01	11	01	<b>14</b>	01
SETOR DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	05	01	05	01	05	01
DIRETORIA DE ADMINITRAÇÃO E FINANÇAS*	-	-	-	-	<b>04</b>	<b>01</b>
DIRETORIA DE APOIO FINANCEIRO E ADMINISTRATIVO **	03	01	03	01		
DIVISÃO DE ORÇAMENTO, FINANÇAS E CONTABILIDADE*	-	-	-	-	<b>05</b>	<b>01</b>
DIVISÃO DE FINANÇAS, CONTABILIDADE E ORÇAMENTO**	05	01	05	01	-	-
SETOR DE FINANÇAS	04	01	04	01	04	01
SETOR DE CONTABILIDADE	04	01	04	01	04	01
SETOR DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	04	01	04	01	04	01
DIVISÃO DE MATERIAL E PATRIMÔNIO	04	01	04	01	04	01
SETOR DE COMPRAS	04	01	04	01	04	01
SETOR DE PATRIMÔNIO	03	01	03	01	03	01
SETOR DE ALMOXARIFADO	03	01	03	01	03	01
SETOR DE MATERIAL*	-	-	-	-	<b>03</b>	<b>01</b>
DIVISÃO DE SERVIÇOS GERAIS	05	01	05	01	<b>04</b>	01
SETOR DE COMUNICAÇÕES ADMINISTRATIVAS	04	01	04	01	04	01
SETOR DE TRANSPORTE	11	01	11	01	11	01
SETOR DE SERVIÇOS AUXILIARES	75	01	75	01	<b>66</b>	01

FONTES: Resoluções 35, 37 e 46. (Compilação da autora).

NOTAS: \*Setores inclusos; \*\* Setores exclusos

Com os concursados na Casa, a Mesa Diretora providenciou normas para treinamento interno, reciclagem e aperfeiçoamento (ATO 18, de 1992). O ato 40, de 1993, da Mesa regulamentou o programa de integração, objetivando o treinamento e a ambientação servidores na Casa. No entanto, referido programa foi alterado em 1994 pelo ato 52 da Mesa. Conforme os relatórios de atividades, com a aprovação da Mesa Diretora, servidores obtinham licença para ministrar cursos, mediante pagamento.

Assim, o critério discricionário premia os servidores que possuem relação pessoal com os parlamentares. Durante as entrevistas, tal questão foi colocada diversas vezes pelos entrevistados.

Após a homologação do concurso, foi instalada uma comissão de lotação de servidores. Posteriormente, foram implementadas normas de controle de frequência dos servidores, com folha de ponto mensal, da qual ficaram dispensados os ocupantes de cargos de natureza especial. (ATO 8 e 36 da MD, de 1993). As normas para avaliação do estágio probatório foram aprovadas somente no final 1993 (ATO 98 da MD).

No ano seguinte, foram instituídos os procedimentos para nomeação, exoneração, designação e dispensa dos servidores dos quadros dos gabinetes e das lideranças, e cuja competência foi atribuída à Mesa Diretora, aos deputados, aos líderes de partidos ou de blocos e ao colégio de líderes, conforme a lotação (ATO 43, de 1994).

Ainda em 1994, o concurso foi prorrogado por mais dois anos. No dia 14/12/94 saiu a primeira homologação dos resultados da avaliação do estágio probatório dos servidores. Posteriormente, a resolução 86, de 1994, procurou reestruturar o plano de carreira dos servidores, modificando a remuneração conforme a experiência e a qualificação profissional. Houve novas convocações de candidatos aprovados pelo concurso público de 1992, cujo prazo de validade foi prorrogado por mais dois anos, e mais vagas foram abertas, tanto para efetivos quanto para comissionados.

A resolução de 99, de 1995, extinguiu sete cargos temporários na Coordenadoria de Editoração e Produção Gráfica, cujos ocupantes manejavam equipamentos da Emater. Mas esses cargos só deixaram de existir na medida em que eram convocados os concursados. Em 1998, a resolução 144 criou mais sete cargos efetivos na Casa.

Dados coletados por meio de entrevistas informais<sup>53</sup> apontam para um grau insatisfação do quadro efetivo da Casa, em razão da prática política que afeta a administração. Os ocupantes de chefias, indicados por parlamentares, em sua maioria não possuem vínculo com a organização e, assim, não manifestam preocupação em dar continuidade aos trabalhos internos objetivando o seu aprimoramento.

As indicações parlamentares, então, afetam a administração da Casa. Mais: comprometem a sua continuidade, especialmente com a renovação da Mesa Diretora, de dois em dois anos. Cada membro da Mesa possui competências sobre determinada parte da estrutura da Casa e faz as indicações para as respectivas chefias. Portanto, a administração da Casa fica refém dos interesses dos parlamentares e até mesmo sem diretriz alguma, quando funcionários revelam sequer conhecer seu chefe e que, portanto, pouco podem a respeito de seus trabalhos:

[...] Servidor comissionado ou em função de confiança é apelidado de “peixinho” e o parlamentar que o indica de “dono”. São frequentes os pedidos de favores do “dono” ao seu “peixinho”. Alguns desses pedidos, em tese, poderiam redundar em processos administrativos para a verificação de sua legalidade - servidor anônimo da Casa, entrevista concedida à autora em 3/08/2006.

O regime de trabalho dos efetivos é de 40 horas semanais oficiais. Um acordo entre o sindicato dos servidores e a Casa, no entanto, permitiu uma jornada de trabalho de 30 horas. De fato, a jornada acaba sendo efetivada em 20 horas, com a distribuição dos servidores em dois turnos: matutino e vespertino. A falta de demanda em alguns setores, a falta de estrutura de outros e, até mesmo, a imprevisibilidade dos reajustes dos vencimentos explicam tal situação.

---

<sup>53</sup> Foram entrevistados cinco servidores efetivos da Casa que trabalham em setores da estrutura administrativa considerados importantes para o bom exercício do Poder Legislativo. As entrevistas foram realizadas de modo a fornecer base para a elaboração de perguntas-chave e direcionadas à compilação de resultados referentes ao tema estudado.

### c) Organização Administrativa da Câmara Legislativa

[...] Planejamento [na Câmara Legislativa] não existe. Sempre houve tentativas [dos servidores] de se implementar um controle administrativo para gerência da aplicação do dinheiro, dos recursos (...) levantar metas e objetivos para cada setor, mas não havia interesse das outras coordenações. (...). Há falta de interesse político em dar diretrizes administrativas para a Casa, o que não acontece quando a questão é de interesse político. – servidor anônimo da Casa, entrevista concedida à autora em 4/08/2006.

A segunda resolução da Câmara Legislativa do Distrito Federal, publicada no dia 23 de janeiro de 1991, estabeleceu que se formaria uma Comissão para organizar administrativamente a Casa. Durante os primeiros anos de trabalho legislativo, a atenção voltou-se justamente para a criação de regras internas e procedimentos administrativos que melhor se adequassem aos interesses parlamentares.

No entanto, a resolução 21, de 1991, dispôs sobre a contratação de uma empresa pública ou fundacional, especializada em administração pública, para projetar a estrutura administrativa da Casa, com todo o seu detalhamento. Determinou, ainda, a realização de concurso público para preenchimento dos cargos da referida estrutura só após aprovação do seu projeto. O ato 59 da Mesa, de dezembro de 1991, dispôs sobre a contratação da FGV para o projeto da estrutura administrativa, a formulação da política de recursos humanos, do plano de carreira e a padronização dos recursos administrativos.

Em 1991, conforme o ato 71 da MD, foram destinados cinco bilhões, seiscentos e vinte e seis milhões e setecentos mil cruzeiros para a implementação e o funcionamento da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Daquele montante, 64.410.000,00 cruzeiros para aquisição de títulos representativos de capital já integralizado (equivalentes a R\$ 348.710,23); 474.419.000,00 cruzeiros para a compra equipamentos e materiais permanentes (equivalentes a R\$ 1.831.902,80); 77.860.000,00 cruzeiros para obras e instalações (equivalentes a R\$ 300.645,53); 1.275.000.000,00 cruzeiros para gastos com outros serviços e encargos (equivalentes a R\$ 4.923.234,63); 7.840.000,00 cruzeiros para a remuneração de serviços

pessoais (equivalentes a R\$ 30.273,07); 168.000.000,00 cruzeiros para a compra de material de consumo (equivalentes a R\$ 648.708,57) e 3.559.171.000,00 cruzeiros para o pagamento de pessoal e dos encargos sociais (equivalentes a R\$ 13.743.242,41)<sup>54</sup>.

No final do ano de 1991, foi celebrado um convênio com Prodasen para a colaboração durante a criação da LODF e para a utilização de seus equipamentos e de seu banco de dados<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> A metodologia para a correção dos valores das moedas: 1) utilizado o sistema de correção de valores disponível on-line pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDFT; 2) índices adotados pelo TJDFT: INPC, URV, IPCr; 3) a data inicial considerada foi 12/1991 e a data do reajuste foi 09/2006.

<sup>55</sup> Em razão dessa parceria, atualmente são possíveis as buscas on-line, pelo sistema do Senado Federal, de normas jurídicas produzidas pela Câmara Legislativa. Observa-se, no entanto, a desatualização e a falta do texto integral daquelas normas.

**QUADRO 5 - Estrutura Organizacional da Mesa e sua Assessoria - 1991 a 1992**

ÓRGÃOS	VINCULAÇÃO	DIVISÕES	
Mesa Diretora	Presidente		
	Vice-Presidente		
	Primeiro-Secretário		
	Segundo-Secretário		
	Terceiro-Secretário		
Órgãos de Assessoramento aos Integrantes da Mesa Diretora	Gabinete do Presidente		
	Assessoria de Plenário e Distribuição		
	Gabinete do Vice-Presidente		
Órgãos de Assessoramento à Mesa Diretora	Gabinete do Primeiro-Secretário		
	Gabinete do Terceiro-Secretário		
	Gabinete do Segundo-Secretário <sup>56</sup>		
	Gabinete da Mesa Diretora		
	Consultoria Jurídica		
	Coordenadoria de Segurança <sup>57</sup>		Seção de Segurança Patrimonial
			Seção de Segurança Legislativa
			Seção de Planejamento e Controle de Segurança
	Coordenadoria de Comunicação Social <sup>58</sup>		Seção de Divulgação
			Seção de Relações Públicas
			Seção de Relações com a Imprensa
	Coordenadoria de Cerimonial		
	Coordenadoria de Planejamento e Elaboração Orçamentária		Seção de Apoio ao Planejamento
			Seção de Elaboração Orçamentária
			Seção de Apoio à Avaliação de Resultados
	Divisão de Informação e Documentação Legislativa		Seção de Organização e Métodos de Trabalho
			Seção de Administração de Sistemas
		Seção de Apoio à Informatização	
		Divisão de Informação e Documentação Legislativa	

FONTES: Resolução 34, de 1991; Resolução 37, de 1991; Resolução 46, de 1992. (Compilação da autora).

<sup>56</sup> Inserido pela resolução 37, de 1991.

<sup>57</sup> As Seções previstas na Coordenadoria foram instaladas pela resolução 46, de 1992.

<sup>58</sup> A resolução 34 duas Seções, a de Divulgação e Relações e a de Relações com a Imprensa, mas foi alterada pela resolução 46, de 1992.

**QUADRO 6 - Estrutura Organizacional Apoio à Ação Parlamentar - 1991 a 1994**

**continua**

ÓRGÃOS	VINCULAÇÃO	DIVISÕES	SUBDIVISÕES
Órgãos de Apoio Direto à Ação Parlamentar	Diretoria Legislativa	Divisão de Informação e Documentação Legislativa	Setor de Protocolo Legislativo
		Divisão de Informação e Documentação Legislativa	Setor de Documentação Legislativo
			Setor de Pesquisa e Recuperação da Informação
		Divisão de Taquigrafia e Apoio ao Plenário	Setor de Taquigrafia
			Setor de Apoio ao Plenário
			Setor de Tramitação, Ata e Súmula
		Divisão de Assessoramento Parlamentar <sup>59</sup>	Setor de Apoio às Comissões
			Setor de Assessoramento Legislativo <sup>60</sup>
		Divisão de Apoio às Comissões <sup>61</sup>	Setor de Apoio às Comissões Permanentes
			Setor de Apoio às Comissões Temporárias
	Assessoria Legislativa <sup>62</sup>	Unidade de Constituição e Justiça	
		Unidade de Redação Parlamentar e Consolidação dos Textos Legislativos	
		Unidade de Economia e Finanças	
		Unidade de Saúde, Educação, Cultura e Desenvolvimento Científico e Tecnológico	
		Unidade de Desenvolvimento Urbano e Rural e Meio Ambiente	
	Assessoria Especial de Fiscalização e Controle	Unidade de Controle Externo	
		Unidade de Auditoria Interna	
	Diretoria de Recursos Humanos	Divisão de Desenvolvimento de Recursos Humanos	Setor de Treinamento e Desenvolvimento de Recursos Humanos
			Setor de Avaliação de Desempenho
			Setor de Recrutamento e Seleção
		Divisão de Cadastro e Pagamento de Pessoal <sup>63</sup>	Setor de Legislação de Pessoal
			Setor de Pagamento de Pessoal
			Setor de Lotação e Movimentação de Pessoal
		Divisão de Seguridade Social	Setor de Benefícios
			Setor de Assistência à Saúde
			Setor de Assistência Social

<sup>59</sup> Excluída pela resolução 89, de 1994.

<sup>60</sup> Excluído pela resolução 89, de 1994, e transformação na Assessoria Legislativa.

<sup>61</sup> Incluída pela resolução 89, de 1994.

<sup>62</sup> Incluída pela resolução 89, de 1994.

<sup>63</sup> A resolução 34, de 1991, previa dois Setores dentro da Divisão, o Setor de Legislação de Pessoal e o de Cadastro e Pagamento. No entanto, ela foi alterada pela resolução 46, de 1992.

**QUADRO 6 - Estrutura Organizacional Apoio à Ação Parlamentar - 1991 a 1994**

<b>conclusão</b>			
<b>ÓRGÃOS</b>	<b>VINCULAÇÃO</b>	<b>DIVISÕES</b>	<b>SUBDIVISÕES</b>
Órgãos de Apoio Indireto à Ação Parlamentar	Diretoria de Administração e Finanças <sup>64</sup>	Divisão de Orçamento, Finanças e Contabilidade <sup>65</sup>	Setor de Finanças
			Setor de Contabilidade
			Setor de Execução Orçamentária
	Diretoria de Apoio Financeiro e Administrativo	Divisão de Material e Patrimônio	Setor de Compras
			Setor de Patrimônio
		Divisão de Material e Patrimônio	Setor de Almoxarifado
		Divisão de Serviços Gerais	Setor de Comunicações Administrativas
			Setor de Transportes
		Divisão de Serviços Gerais	Setor de Serviços Auxiliares

FONTES: Resolução 34, de 1991; Resolução 37, de 1991; Resolução 46, de 1992; Resolução 89, de 1994. (Compilação da autora).

Dentro dessa estrutura, a coordenação, o controle e a supervisão das atividades da Coordenadoria de Modernização e de Informática, da Coordenadoria de Editoração e Produção Gráfica e da Divisão de Documentação Legislativa, cabiam ao vice-presidente; da Diretoria de Recursos Humanos, ao primeiro-secretário; da Diretoria de Apoio Financeiro e Administrativo, ao segundo-secretário; da Diretoria Legislativa, ao terceiro-secretário (ATO 40, de 1992).

O ato 42 da Mesa implantou um boletim de comunicação administrativa (previsto na resolução 40, de 1992), de circulação semanal, para divulgação de atos normativos, vacâncias, pareceres firmando jurisprudência administrativa, assuntos relativos ao pessoal, decisões de autoridades administrativas e demais de interesse dos servidores, decisões judiciais de interesse dos servidores, viagens e a prestação de contas, casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, cessão de veículos para utilização fora do Distrito Federal, extrato de contratos com pessoas físicas e jurídicas e assuntos gerais.

<sup>64</sup> Na resolução 34, de 1991, a Diretoria era denominada Diretoria de Apoio Financeiro e Administrativo. Sua denominação foi alterada pela resolução 37, de 1991.

<sup>65</sup> Na resolução 34, de 1991, a Divisão era denominada Divisão de Finanças, Contabilidade e Orçamento Apoio Financeiro e Administrativo. Sua denominação foi alterada pela resolução 37, de 1991.

Em 1993, a resolução 73 deveria extinguir a estrutura provisória da Casa ao decretar a exoneração dos ocupantes dos cargos em comissão e a extinção desses cargos em comissão e das funções de confiança daquela estrutura. No entanto, ela permaneceu em razão do lento processo de nomeação dos aprovados no concurso público.

[...] A parte administrativa não pode estar ligada aos deputados(...). Para mim, a Casa não tem solução – servidor anônimo da Casa, entrevista concedida à autora em 4/08/2006.

Durante a segunda legislatura, a Mesa Diretora passou a delegar competência aos seus componentes. À Mesa Diretora caberia supervisionar a execução das atividades relacionadas ao gabinete da Mesa e à Comissão Permanente de Licitação. À Mesa Diretora e ao Colégio de Líderes, a supervisão direta da Assessoria Especial de Fiscalização e Controle. Ao Presidente da Mesa caberia a supervisão das atividades relacionadas à Assessoria de Plenário e Distribuição, às coordenadorias de Segurança e de Comunicação Social, ao Cerimonial, à Consultoria Jurídica e à Assessoria Legislativa. Já ao vice-presidente competiria a supervisão das atividades relacionadas à Coordenadoria de Modernização e Informática, de Planejamento e Elaboração Orçamentária, de Editoração e Produção Gráfica e ao Fiscal. Ao primeiro-secretário, das atividades relacionadas à Diretoria de Recursos Humanos. Ao segundo-secretário, a supervisão das atividades relacionadas à Diretoria de Administração e Finanças, enquanto ao terceiro-secretário, a supervisão das atividades relacionadas à Diretoria Legislativa e às Secretarias das Comissões (ATO 8, de 1995 e ATO 01, de 1997).

Quando dessa distribuição de atribuições, foram ainda delegadas competências da Mesa Diretora aos assessores especiais do gabinete, para a prática de atos administrativos. As decisões teriam que ser unânimes. Entre suas atribuições:

- 1) conceder licenças;
- 2) aprovar avaliação de desempenho;
- 3) programar treinamento;

- 4) autorizar concessão de diárias;
- 5) autorizar mudança de lotação;
- 6) estabelecer horário especial para estudantes, deficientes e estagiários;
- 7) aprovar quadro de detalhamento de despesas;
- 8) criar calendário de compras;
- 9) autorizar realização de conferências e palestras;
- 10) autorizar a impressão de contra-cheques;
- 11) decidir sobre pedidos de informação e despacho de requerimentos;
- 12) determinar arquivamento e desarquivamento de proposições;
- 13) encaminhar pedidos escritos às autoridades;
- 14) determinar publicações no Diário da Casa;
- 15) fixar cotas de serviços para gabinetes, lideranças, blocos e partidos e para os demais órgãos da Casa;
- 16) expedir normas regulamentares do Boletim de Comunicações Administrativas;
- 17) regulamentar os procedimentos referentes à folha de ponto;
- 18) regulamentar matéria administrativa da Casa;
- 19) conceder licenças, aposentadorias, vantagens, averbação de tempo de serviço;
- 20) aprovar programa de treinamento interno e externo;
- 21) autorizar o exercício de servidores em caráter transitório;
- 22) autorizar a prestação de serviços extraordinários por servidores efetivos,
- 23) credenciar servidor para dirigir os veículos da Casa;
- 24) aprovar a avaliação de desempenho;
- 25) aprovar os pareceres da Consultoria Jurídica;
- 26) organizar o expediente administrativo e a tramitação de documentos do gabinete da Mesa Diretora;

- 27) designar os respectivos substitutos legais;
- 28) subdelegar as competências que lhes são atribuídas.

Assim, atribuiu-se considerável parcela de poder a um grupo de servidores comissionados que integravam a chamada “Mesinha” (assim denominada em correlação à Mesa Diretora). A burocracia comissionada, então, passou a controlar boa parte da expedição de documentos administrativos de interesse direto dos demais servidores e, assim, adquiriu considerável poder de barganha<sup>66</sup>:

[...] O cargo de confiança tem um “viés político”, que pode ser contrário ao posicionamento técnico (...). A natureza do trabalho dos servidores efetivos e dos que exercem função de confiança é diferente. Aqui, na Câmara Legislativa os interesses políticos têm predomínio tanto sobre a administração da Casa quanto sobre suas estruturas técnicas (...). É importante dizer que há desproporção entre os cargos, havendo uma grande presença de comissionados na estrutura administrativa da Casa.. (...) ainda há resquícios da estrutura passada [da época de sua construção]. Percebe-se a crescente criação de cargos comissionados e, no entanto, são os servidores efetivos é que dão continuidade aos trabalhos da Câmara – servidor anônimo da Casa, entrevista concedida à autora em 29/09/2006.

Em 1996, o ato 16 da Mesa aprovou as normas de controle e de tramitação do processo administrativo, a ser implementado pelo setor de Comunicações Administrativas. O setor passou a receber todos os documentos administrativos para registro e movimentação dos processos (que recebem numeração, capa e ficha de controle de movimentação). Em 1997, disciplinou-se o registro de presença dos parlamentares às sessões plenárias, que ficou a cargo do Setor de Apoio ao Plenário.

O ato 99 da Mesa, de 1997, criou a Brigada de Prevenção de Combate a Incêndios da Câmara Legislativa, com atribuições para analisar situações de risco, elaborar plano de

---

<sup>66</sup> Segundo as entrevistas realizadas na Casa, os servidores observaram o grande poder exercido, notadamente, pelo funcionário Arlécio Gazal, um dos integrantes da “Mesinha”. Gazal ocupou vários cargos no Governo do Distrito Federal, “se transformando num dos homens mais importantes da Administração local, chegando a responder pelo Palácio do Buriti por três dias consecutivos (...) Atualmente, (...) ocupa um cargo na Câmara Legislativa, onde desde 1991 vem trabalhando no sentido de organizar uma estrutura para os deputados distritais. Um dos meus maiores orgulhos é ver que essa Casa funciona perfeitamente, como se tivesse mais de 20 anos de existência”, declarou Gazal em entrevista concedida a jornal local. (CORREIO BRASILIENSE, 26/03/1993).

controle e prevenção, apresentar de relatórios do que for implantado e acompanhar as medidas cabíveis. A brigada era formada por servidores efetivos.

Finalmente, em 1998, o Ato 118 consolidou o Regimento Interno da Casa, com a inserção no seu texto das alterações introduzidas por diversas resoluções, publicadas no período de 1992 a 1998.

### QUADRO 7 - Estrutura Organizacional da Mesa e sua Assessoria - 1994 a 1998

continua

ÓRGÃOS	VINCULAÇÃO	DIVISÕES	
Mesa Diretora	Presidente		
	Vice-Presidente		
	Primeiro-Secretário		
	Segundo-Secretário		
	Terceiro-Secretário		
Órgãos de Assessoramento aos Integrantes da Mesa Diretora	Gabinete do Presidente		
	Assessoria de Plenário e Distribuição		
	Gabinete do Vice-Presidente		
Órgãos de Assessoramento à Mesa Diretora	Comissão dos Anais		
	Comissão Permanente de Licitações		
	Gabinete do Primeiro-Secretário		
	Gabinete do Terceiro-Secretário		
	Gabinete do Segundo-Secretário		
	Gabinete da Mesa Diretora		
	Procuradoria-Geral da CLDF		
	Coordenadoria de Segurança		Seção de Segurança Patrimonial
			Seção de Segurança Legislativa
			Seção de Planejamento e Controle de Segurança
	Coordenadoria de Comunicação Social		Seção de Divulgação
			Seção de Relações Públicas
			Seção de Relações com a Imprensa
Coordenadoria de Cerimonial			

**QUADRO 7 - Estrutura Organizacional da Mesa e sua Assessoria - 1994 a 1998**

		<b>conclusão</b>
<b>ÓRGÃOS</b>	<b>VINCULAÇÃO</b>	<b>DIVISÕES</b>
Órgãos de Assessoramento à Mesa Diretora	Coordenadoria de Planejamento e Elaboração Orçamentária	Seção de Apoio ao Planejamento
		Seção de Elaboração Orçamentária
		Seção de Apoio à Avaliação de Resultados
	Divisão de Informação e Documentação Legislativa	Seção de Organização e Métodos de Trabalho
		Seção de Administração de Sistemas
		Seção de Apoio à Informatização
		Divisão de Informação e Documentação Legislativa

FONTES: Resolução 34, de 1991; Resolução 37, de 1991; Resolução 46, de 1992; Resolução 106, de 1996; Resolução 140, de 1997; Resolução 145, de 1998. (Compilação da autora).

**d) Conclusões**

Baaklini (1993) realiza um estudo sobre o Congresso e o sistema político brasileiro.

Quanto à burocracia, o autor caracteriza quatro períodos de experiência burocrática no país:

1) 1822-1930: a independência política do Brasil provocou mudança na estrutura burocrática com a criação de novos Ministérios, nomeações feitas por indicação e não por merecimento. O serviço público propiciava um *status* social relevante. Muitos funcionários pertenciam à classe dominante e o governo utilizava a tática de revezamento de elites no poder;

2) 1930-45: período do Estado Novo, quando Vargas tentou profissionalizar e racionalizar o serviço público; o funcionamento da máquina estatal era importante para a industrialização do país. Vargas criou uma série de órgãos públicos, mas não conseguiu racionalizar a burocracia. Nesse período a burocracia tornou-se estável e passou a ser considerada como a classe ‘dominante’ do governo;

Para Martins (1997), a reforma ocorrida nesse período estabeleceu um “padrão duplo e persistente”:

Para os altos escalões da burocracia, foram adotados acessos de mérito mediante concursos, carreiras, promoção baseada em critérios de mérito e salários adequados. Para os níveis médio e inferior, a norma era a admissão por indicação clientelista; as carreiras estabelecidas de forma imprecisa; o critério de promoção baseava-se no tempo de serviço e não no mérito; e a erosão dos salários tornou-se intermitente. (Ibidem, p.9)

A queda da ditadura de Vargas e a democratização do Brasil em 1945 não ajudaram muito a modernizar a administração pública como um todo. Se, de um lado, foram estabelecidos procedimentos mais transparentes (...) de outro lado, esse mesmo instrumento foi usado pelos partidos políticos para ampliar suas práticas clientelistas profundamente enraizadas. Ser indicado para um cargo na administração pública (...) tornou-se a aspiração da classe média baixa e dos estratos menos privilegiados. Prover (e indicar para) esses cargos, por sua vez, era evidência de influência política e quase uma condição para o sucesso eleitoral. A prática do uso dessa **moeda de troca** implicou manter frouxas as regras para ingresso no serviço público e, ao mesmo tempo, em tornar inevitável a erosão da remuneração de seus quadros, graças ao inchamento e à baixa qualificação dos servidores (...). As características típicas das administrações públicas dos países mais subdesenvolvidos tornaram-se características do grosso da burocracia do Brasil: excesso ou má distribuição de pessoal, absenteísmo, a ocupação simultânea de dois ou mais cargos públicos pela mesma pessoa, atividades paralelas e de baixa produtividade. (Ibidem, p.17)

3) 1945-64: durante o período democrático houve expansão da burocracia; Martins (1997) destaca:

O Estado desenvolvimentista dos anos Kubitschek (1955-60) (...) proveu o governo de uma equipe altamente competente de servidores públicos capazes de projetar e implementar metas ambiciosas de desenvolvimento; e, ao mesmo tempo, os serviços públicos a cargo da burocracia do dia-a-dia continuaram a apresentar padrões extremamente baixos. (Ibidem, p.18)

4) 1964-88: durante o regime autoritário, tentou-se pôr em prática um sistema de recrutamento de pessoal que parecia ser adequado (baseado no mérito, com pessoal qualificado e concursado), mas ocorreram muitas contratações por recomendação (redes de influência)<sup>67</sup>.

Baaklini (1993) aponta que o estudo sobre o funcionalismo nos Estados Unidos reconhece a importância do papel desempenhado pelos funcionários do Congresso no

---

<sup>67</sup> Martins (1997) aponta que, durante o regime autoritário, os presidentes executaram reformas nas estruturas do Estado e nos procedimentos burocráticos. Um exemplo seria a aplicação do decreto-lei 200.

processo legislativo. No entanto, há dois pontos de vista quanto à formação da burocracia no Congresso:

Alguns estudiosos lamentam este desempenho e qualificam-no prejudicial ao regime democrático e ao papel que a instituição legislativa deve desempenhar. (...) a expansão do corpo técnico de servidores do Congresso, tanto nas Comissões como nos gabinetes, criou uma burocracia legislativa desconhecida do eleitorado e fora de seu controle. Esta burocracia desempenha importante papel na elaboração de políticas públicas mediante a filtragem de informações que os legisladores recebem de seus eleitores (...). Para justificar a sua existência, esta burocracia inunda os congressistas com informações, levando-os a tomar iniciativa de políticas públicas meramente para aumentar seus currículos. Além disso, induz os parlamentares a se envolverem com detalhes da administração e implementação que estariam melhor se deixados para a burocracia do Executivo. (...) fizeram com que o Congresso deixasse de ser uma Arena para os debates das políticas públicas gerais, transformando-se em uma instituição atolada em detalhes técnicos de legislação (Ibidem, p. 112-113).

Enquanto uns acreditam que a burocracia torna-se auto-interessada e desvia a finalidade dos congressistas, outros acadêmicos apontam que a formação de uma burocracia é benéfica e caracteriza uma evolução do Legislativo, pois os legisladores são mantidos informados frente à complexidade das políticas públicas:

[...] aqueles que vêem de forma mais positiva o desenvolvimento do quadro de servidores consideram o fenômeno como um mecanismo de equilíbrio para corrigir o desequilíbrio que se estabeleceu entre os poderes do presidente e os do Congresso. Os avanços em ciência e tecnologia e a necessidade de reagir de forma adequada e no momento certo aos problemas da sociedade exigem que o Congresso fortaleça sua capacidade informacional. As informações fornecidas por funcionários profissionais e leais, em volume cada vez maior permitem ao Congresso responder às iniciativas do presidente, participar em pé de igualdade com o Executivo na introdução de políticas públicas (...). Argumenta-se que, sem os funcionários, o Congresso fica incapacitado para exercer sua função de fiscalização e controle da burocracia, que tem expandido continuamente suas atividades (...). (Ibidem, p.113).

Nos Estados Unidos, portanto, devido à importância e às responsabilidades atribuídas a esses servidores, foi estimulada uma centralização dos servidores e o recrutamento com base na meritocracia, para atender aos serviços legislativos. Para Baaklini (1993), no Brasil após 1888 a realidade não foi muito diferente, pois o funcionalismo era crucial para o Congresso desempenhar seu papel.

Martins (1997) realiza um estudo sobre a cultura política brasileira para caracterizar a administração pública. “A cultura política do Brasil é profundamente enraizada em uma

herança colonial patrimonialista. (...) o nepotismo, o favoritismo e o clientelismo sob diversas formas, tornaram-se características culturais persistentes” (Ibidem, p.9).

Embora os limites entre o **público** e o **privado** sempre tenham sido nebulosos no Brasil, a corrupção nunca atingiu as atuais formas e dimensões. Na verdade o problema tornou-se **sistêmico**. Vale a pena observar que a descoberta de crimes só foi possível através de denúncias fortuitas oriundas da sociedade. Quer dizer: o Estado não está equipado para detectar irregularidades e para controlar os gastos públicos. (Ibidem, p.10)

Em publicação a respeito desse fato, o jornal Correio Braziliense aponta que é condição generalizada no país:

O Congresso aprovou um projeto de lei que cria 360 cargos comissionados para o Ministério Público Federal (MPF). Além disso, preserva todos os direitos daqueles servidores requisitados pelo MPF a outros órgãos públicos. Curiosamente, o mesmo Ministério Público investiga denúncias, publicadas pelo **Correio**, de que pelos menos 600 ocupantes de cargo de natureza especial (CNEs) da Câmara [Federal] estão desviados de função, favorecendo o apadrinhamento e o nepotismo. O secretário-geral do MPF, Carlos Frederico, alega que tudo não passa de uma briga sindical, corporativista: os funcionários queriam ocupar a totalidade das funções em comissão e ainda exigiam pagamento de horas-extras, apesar de o cargo oferecer rendimento adicional. (...). A lei determina, ainda que o Ministério Público da União destinará, no mínimo, 50% dos cargos em comissão aos integrantes da carreira, mas acrescenta que ficam ‘resguardadas as situações constituídas até a data da publicação desta lei’. Resumindo: quem já está, fica. (...) Dos 2.588 cargos preenchidos, 610 são ocupados por servidores estranhos à carreira. (...). Mas os 311 requisitados ou sem-vínculo [a metade desses funcionários] ficam no cargo até a aposentadoria. O Sindicato e a associação dos servidores queriam que 100% dos cargos de confiança fossem destinados aos integrantes da carreira. (...) a legislação permite que 30% dos quadros do serviço público sejam reservados para funcionários sem vínculo (VAZ, Lúcio. CORREIO BRAZILIENSE, 9/09/2006).

O Ministério Público da União (MPU) mantém em seu quadro 26 candidatos que não conseguiram entrar por concurso público. Essa é uma das imoralidades pontadas por levantamento do Sindicato dos Servidores (...). Nomeações irregulares de pessoas sem vínculo com a administração pública para funções comissionadas e casos de nepotismo e de servidores fantasmas também fazem parte do relatório. O MPU é o guardião dos poderes e advogado dos interesses da sociedade. (...) O sindicato apontou dois casos de nepotismo entre servidores do MPU. São pessoas sem vínculo com a administração que foram nomeadas para cargos comissionados. Camila Fernandes Lobato, filha do chefe de gabinete do procurador-chefe da Procuradoria da República no Espírito Santo, Jussara Lobo Fernandes, foi nomeada para responsável administrativa FC – 03 da Procuradoria-Geral de Cachoeiro do Itapemirim (ES). Ela foi exonerada em dezembro de 2005, um mês depois que o Correio denunciou o caso em outra reportagem sobre o relatório do sindicato. (...). No gabinete do sub-procurador geral da República Benedito Izidro da Silva, a sua assessora Marister Souza Lima de Araújo Sá, servidora de carreira, tem como secretária a sua própria filha. (...) O Correio tentou ouvir o procurador-geral sobre os cargos Comissionados. (...) A Assessoria de imprensa da PGR informou que não há ilegalidade em candidatos que não passaram no concurso poderem assumir cargos de comissão. E também não vê imoralidade nos atos. Mas a Procuradoria não concluiu se há irregularidades nas nomeações de todos eles. Quanto às denúncias de

nepotismo, a assessoria informou que não há ilegalidade (VAZ, Lúcio; GÓIS, Fabíola. CORREIO BRAZILIENSE, 14/09/2006).

Baaklini (1993) demonstra que o corpo de servidores do Congresso foi dividido em quatro estágios:

1) 1946-1960: devido à implementação da nova Constituição, que dava maiores poderes ao Congresso, fez-se necessário a criação de uma equipe distinta para servir ao Legislativo.

Embora alguns [funcionários] fossem recrutados através de concursos, a maior parte era indicada para cargos em virtude de suas ligações políticas e relações de amizade ou como recompensa pelo apoio político que ofereciam. Como a maioria dos funcionários trabalhava em serviços de secretaria, administração e manutenção, trabalhar para o Legislativo não era uma ocupação especialmente atraente (...). Quando o Congresso mudou do Rio de Janeiro para Brasília em 1960, a assessoria prestada (...) limitava-se ao apoio individual e institucional oferecido pelo gabinete do secretário-geral e a um pequeno grupo composto por funcionários de formação jurídica e funcionários habilitados a pesquisar referências. A maior parte do trabalho era feita pelos próprios parlamentares (...) o parlamentar dependia de seus próprios esforços e dos de seus amigos e colegas, bem como da orientação de seu partido político. (Ibidem, p.116).

2) 1960-1970: desenvolveu-se um novo padrão de funcionalismo com a mudança da capital. Muitos parlamentares não moravam em Brasília, apenas viajavam quando necessário. Para que mudassem para a nova capital, seriam necessários muitos incentivos, como serviços e benefícios à sua disposição, o que requeria funcionários. Muitos terrenos foram vendidos a preços simbólicos. Funcionários e parlamentares receberam o “pacote de bem-estar”, que incluía moradia, funcionamento de assistência médica dentro do Congresso, possibilidade de uso de carros oficiais para deslocamento e acesso a clubes recreativos:

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. Quanto maior era o número de funcionários contratados para oferecer serviços, maior se tornava a comunidade legislativa e, portanto, maior era a necessidade de funcionários adicionais. Criou-se um círculo vicioso[...] (Ibidem, p.117).

3) 1970-1985: é considerado o período mais importante do desenvolvimento do corpo de funcionários. O Congresso iniciou um programa sistemático para organizar-se e uma política de recursos humanos, com treinamento de seus funcionários. “A finalidade deste plano de reforma administrativa era criar uma tecnoburocracia capacitada, profissionalizada e orientada pelo mérito” (Ibidem, p.118):

A motivação que levou às reformas do funcionalismo do Congresso neste período foi de equipar o Legislativo com capacidades institucionais para processar as informações recebidas do Executivo. Diversos órgãos administrados já existentes foram fortalecidos e novas unidades importantes foram criadas. (...). Acrescentaram-se diversas unidades novas para melhorar a imagem da instituição como um todo e dotá-la de capacidades para gerar, armazenar e recuperar informações importantes para o Congresso. (Ibidem, p.118).

4) 1985-1988: a liderança do Congresso passou a ser exercida pelo PMDB, partido da oposição, que desde 1982 vinha conquistando mais cargos na Mesa Diretora e aumentando sua influência nas decisões relativas ao funcionalismo. O sistema adotado, baseado no critério político e não no meritocrático, propiciava ampla liberdade às lideranças para a indicação de seus assessores. Os parlamentares até entraram em conflito para determinar quem controlava o sistema de recursos humanos. Também polemizavam sobre a forma de contratação e demissão dos funcionários de seus gabinetes:

O sistema atual incentiva a utilização de um quadro permanente de funcionários, já que estes são mais experientes e melhor integrados ao sistema funcional (...). Sua utilização tem a vantagem adicional de nada custar ao parlamentar e, ao mesmo tempo que o libera para contratar funcionários adicionais. (...). Na Câmara, o orçamento que um deputado pode dispor para contratar funcionários é limitado e poucos têm condições de contratar funcionários de nível profissional para auxiliá-los. (...) **alguns deputados recorrer a certas manobras, como a de contratar uma pessoa oficialmente e dividir seu salário por dois ou três funcionários de fato. Esta é uma área que pode causar constrangimento para alguns parlamentares** [grifo meu]. Finalmente, uma importante manifestação política é a crescente atenção dada à equipe e às necessidades informacionais das comissões. No início da década de 80, começou a surgir uma equipe especializada dentro da Assessoria para atender às necessidades da Comissão de Constituição e Justiça e da Comissão Mista de Orçamento. (Ibidem, p.131)

Em suma, apesar de reconhecer-se a necessidade de ampliação dos quadros de funcionários especializados para prover informação, a contratação de funcionários no Congresso se deu de forma política:

A partir do final da década de 70, sucessivos membros da Mesa decidiram que era de seus interesses contratar o maior número possível de funcionários temporários durante os seus dois anos de mandato. Como eles não podiam reeleger-se para o cargo, o ultimo ato antes de passarem a liderança para seus sucessores era o de agraciar os funcionários temporários com a felicidade da nomeação permanente. Com agudo senso de humor político, este processo foi apelidado pela imprensa brasileira de “trem da alegria” (Ibidem, p.132).

Baaklini (1993) reconhece que a política adotada só contribuiu para o enfraquecimento de Legislativo, transformando-o numa casa ratificadora das decisões executivas. O que estaria por trás desse processo era a tática utilizada durante o período autoritário para enfraquecer o Congresso e racionalizar o processo legislativo; “todavia, os líderes aquiesceram a tais padrões por razões que lhes eram próprias” (Ibidem, p.164-165).

Assim, os funcionários, recrutados por meio clientelista (indicações), geraram um impacto no funcionamento da Casa, com a promoção de redes de influência. O pessoal não era qualificado nem politizado, havia uma clara orientação burocrática do quadro de pessoal (segundo a pesquisa do autor, muitos definiam seu trabalho como técnico, operacional ou administrativo; poucos reconheciam que trabalhavam num ambiente político; o que mais atraía em seu emprego era a estabilidade, embora com a reativação do Congresso tenha predominado o sentimento de "pertencimento" à elite).

Segundo Baaklini (1993), embora os funcionários encarassem seus trabalhos tão ou mais importantes que os dos parlamentares, suas atitudes, conforme pesquisa realizada em 1981 e 1986, demonstravam uma melhoria da compreensão quanto à natureza política da instituição e à sua importância dentro do sistema político. Do ponto de vista do parlamentar, não havia estímulos para a fidelidade partidária e prevaleciam seus interesses eleitoreiros

(atitudes que promoviam retorno eleitoral). Entretanto, o Congresso se fortaleceu e entrou em confronto com o Executivo, ambos fortes perante a Constituição de 1988.

Um grande problema é que a estrutura interna do Congresso não possibilitava o uso eficiente da burocracia nem a economia de recursos. Então, a tendência foi de expansão do quadro pelas as trocas de favores:

Nem a liderança administrativa tinha interesse ou incentivo em ver uma burocracia econômica, eficiente e enxuta. Ironicamente, a burocracia do Congresso desempenhou algumas funções importantes durante o regime autoritário. Ela ofereceu aos parlamentares oportunidades de empregar pessoas; sustentou a instituição quando esta foi suspensa; atendeu as necessidades administrativas; preservou os serviços essenciais; conservou a memória institucional; recrutou, desenvolveu e atualizou as habilidades e tecnologias importantes para o Legislativo e funcionou como símbolo da existência do Congresso (Ibidem, p.187).

Visto esse estudo sobre o Congresso Brasileiro, quais conclusões chegar sobre a burocracia da Câmara Legislativa do Distrito Federal? A Câmara, como já visto, foi criada num contexto onde não havia outra instância de representação, a não ser a figura do Executivo, cuja chefia era de indicação do presidente da República.

Assim, criou-se uma organização conforme normas do Congresso Nacional – mais especificamente da Comissão do Senado, que representava politicamente o Distrito Federal. As estruturas administrativas foram sendo criadas e adequadas às necessidades da nova assembléia. Quanto aos servidores, percebe-se que o padrão da cultura política brasileira, como se refere Martins (1997), também afeta a estrutura da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Chega-se a tal conclusão pelo fato de que, durante os dois períodos iniciais de gestão da Casa, não foi realizado nenhum ato em favor da criação de uma burocracia meritocrática. Ao contrário, estimulou-se a burocracia com viés político (com atenção à permanência da estrutura provisória por longo período), que não atuava apenas dentro dos limites do assessoramento parlamentar, mas os extrapolava, integrando parte da estrutura administrativa da Casa e impedindo o seu bom funcionamento, conforme os parâmetros de uma democracia.

Atualmente, mais da metade dos servidores da Casa é indicada politicamente:

A maior fatia dos comissionados está nas mãos dos integrantes da mesa diretora da Câmara, que têm autonomia para escolher os encarregados dos principais quadros de chefia, ou seja, mais de 341 funções de confiança (106) ligada à presidência. A vice-presidência tem 54 cargos. Há ainda as vagas das secretarias, nas comissões temáticas, na Corregedoria e na Ouvidoria. Mas nem todos são indicados diretamente pelo presidente, Fábio Barcellos (sem partido), ou pelo vice, Chico Floresta (PT). Os cargos foram divididos principalmente entre os parlamentares que apoiaram a eleição da mesa diretora em 2004. (...) a Câmara fez concurso para várias categorias. Mesmo assim, os cargos comissionados não foram abolidos, tampouco destinados aos próprios concursados. (CAMPOS, Ana Maria. CORREIO BAZILIENSE, 28/08/2006).

### 5.1.2. RECURSOS DISPONÍVEIS

Instalada em prédio da extinta Embrater, de difícil acesso para a população, a Câmara Legislativa do Distrito Federal enfrentou, inicialmente, dificuldades para a adequação dos espaços físicos e transtornos com a falta de equipamentos.

Verbas para os gabinetes foram logo criadas. Ato da Mesa Diretora instituiu cotas para gastos com combustível, telefone, correio, cópias xerográficas, impressos gráficos. Foi elevado de 13 para 19 o número de servidores dos gabinetes dos parlamentares, no período da primeira legislatura. Os cargos comissionados passaram de quatro para nove, os requisitados permaneceram dois e, em 1994, abriu-se possibilidade para dois efetivos.

Nas lideranças e nos blocos parlamentares, o número de assessores podia dobrar, redistribuindo-se a remuneração entre eles. E, logo no segundo ano da legislatura, já podia quadruplicar.

Ainda na segunda legislatura, houve aumento dos recursos materiais. O Plano Diretor de Informática foi criado para a sistematização das atividades de informática e feito um esforço para a centralização de alguns procedimentos que evitassem a duplicação, a diversidade de origem e facilitassem a atualização dos dados. Foram montados projetos para a disseminação de informações sobre o processo legislativo e administrativo, para o acesso às informações sobre o orçamento e para a expansão do uso da informática na Casa.

De quatro, no início da legislatura, o número de servidores lotados nos gabinetes parlamentares saltou para 24 no final da segunda legislatura. Nas lideranças, um cargo poderia ser desdobrado para seis funcionários.

Regras formais de caráter patrimonialista foram instituídas para a criação (e “multiplicação”) de cargos destinados à burocracia indicada.

#### **a) Infra-estrutura**

O local escolhido para sede da Câmara Legislativa foi o prédio da Embrater, por apresentar, entre outros prédios disponíveis, melhor espaço interno para a realização dos trabalhos legislativos. Um dos primeiros atos da Casa foi ampliar o Plenário, criar salas de reuniões e de imprensa, instalar sistema de ar condicionado, dentre outras facilidades (ATO 30 da MD, de 1991). O ato 36 da Mesa criou uma Comissão, formada por funcionários da Casa, para formulação de uma proposta de ocupação dos seus espaços físicos.

O ex-presidente da Câmara, Salviano Guimarães, apontou uma série de dificuldades:

[...] Em 1988, criou-se a representatividade política no Distrito Federal. Ora, se foi criado o Poder, quando os deputados fossem eleitos, deveriam encontrar o mínimo de condições de trabalho. Mas o Executivo local e o Senado não tomaram providência alguma nesse sentido(...). Tínhamos que ter um espaço físico para trabalhar, mas não havia. (...) pedimos ao ex-governador [Vallim] que comprasse o mobiliário básico. Nós, junto com a Comissão de Licitação do Executivo, fizemos um pequeno projeto. Mas ocorreu de chegarmos à Câmara Legislativa do Distrito Federal e os móveis ainda não estarem prontos, não terem sido entregues. Assim, a firma que ganhou a concorrência entregou uma mesa em cada gabinete. Não havia máquinas de escrever. Foram pedidas emprestadas. (...). Naquela época não havia computadores o suficiente para todos. (...). Nós nos reunimos e decidimos que cada qual montaria o seu gabinete com o que tivesse. (CLDF, 2000, vol 2, p. 21-23)

Mas, ao longo do tempo, a Câmara foi montando sua estrutura, com a formação de uma comissão de licitação incumbida da aquisição de recursos materiais e da adaptação da infra-estrutura.

Durante os trabalhos de elaboração da Lei Orgânica, as comissões instituídas tiveram que ocupar o mesmo espaço físico das comissões permanentes, compartilhando com elas o mobiliário e os equipamentos. (RESOLUÇÃO 25, de 1991).

Da primeira legislatura para a segunda legislatura, a infra-estrutura não sofreu alterações. A Casa continuou desempenhando suas atividades no prédio ocupado desde a primeira legislatura:

[...] Aqui tudo é muito improvisado. Em termos de espaço e de equipamentos toda melhoria foi recente. A Casa precisa de uma estrutura nova, de uma organização administrativa melhor para o aprimoramento do Poder Legislativo – servidor anônimo da Casa, entrevista concedida à autora em 29/09/2006.

Assim, permaneceram os problemas de adequação das atividades da Casa às condições físicas do prédio. Segundo reportagem do Correio Braziliense do dia 25/07/1992, a construção da sede da Casa dividia os deputados:

A construção de um prédio para abrigar definitivamente a Câmara Legislativa (...) volta a dividir os deputados distritais. Para o presidente Salviano Guimarães, a construção da sede num terreno localizado no Setor de Indústrias Gráficas possibilitará um acesso mais fácil da população aos deputados distritais. Porém seu assessor observou que “o custo da obra hoje é inviável, face à conjuntura econômica do País”. Já o deputado governista Padre Jonas questionou a proposta “pois os gastos estão estimados em torno de Cr\$ 90 bilhões, dinheiro suficiente, segundo ele, para erguer dez mil casas para a população de baixa renda”. E acrescentou: “é preciso que haja uma maior reflexão de todos os deputados, principalmente se considerarmos as dificuldades que encontraremos para obter junto à União o repasse de verba necessária para erguermos uma nova sede”. (SEABRA, José. CORREIO BRAZILIENSE, 25/07/1992).

No final de 1992, passado o período de organização da Casa, os distritais fizeram um balanço positivo dos trabalhos realizados naquele ano. Porém, a reclamação agora vinha dos atrasos nas votações de projetos dos deputados por causa da grande quantidade de matérias, em caráter de urgência, enviadas pelo Executivo. (AGNER, Marcelo. CORREIO BRAZILIENSE, 25/12/1992).

Os parlamentares aumentaram os recursos materiais para seu usufruto. O ato 126 da Mesa, de 1995, estabeleceu a responsabilidade pela aquisição de materiais de informática,

pela preparação de treinamento e pela formulação de proposta orçamentária à Coordenadoria de Modernização e Informática. Ao Setor de Almoxarifado coube a distribuição do material.

Em 1995, aquela coordenadoria, composta por 26 funcionários, elaborou um plano diretor de informática, para a sistematização das atividades de informática da Casa. Conforme relatório, a Câmara Legislativa recebeu, em 1991, equipamentos de informática do patrimônio da extinta Embrater. Entretanto, a direção da Casa, considerando sua tecnologia desatualizada, desaconselhou seu uso.

A estratégia de modernização buscou equipamentos disponíveis no mercado, mas as informações das atividades da Casa permaneceram descentralizadas. Isso, então, demandou esforços posteriores para a centralização de alguns procedimentos que evitassem a duplicação, diversidade de origem e que facilitassem a atualização dos dados. Adotou-se o modelo da microinformática. Em 1995, havia 95 computadores disponíveis, 105 impressoras, seis modems, 85 estabilizadores e quatro scanners.

O plano diretor de informática ainda dispôs sobre a expansão dos recursos conforme as necessidades dos diversos setores da Casa. Dessa forma, previu a realização de diversos projetos para: a disseminação de informações sobre o processo legislativo e administrativo; o acesso às bases de dados externas; o acesso às informações sobre orçamento; a expansão do uso da informática no atendimento de necessidades localizadas (recursos humanos, protocolo legislativo, administração de recursos físicos, editoração, fiscalização e controle, serviços dos gabinetes, elaboração orçamentária, segurança física e legislativa, contabilidade e atendimento técnico aos usuários).

Já o estabelecimento dos recursos disponíveis para os gabinetes e lideranças ficou a cargo da “Mesinha”. Ainda quanto aos gabinetes e lideranças, a procuradoria da Casa elaborou parecer recomendando um convênio com a Empresa de Correios e Telégrafos - ECT

para a compra de agendas e aerogramas sociais de natal. O ato 86, de 1997, determinou que a Diretoria de Administração e Finanças tomasse as providências cabíveis.

#### **b) Recursos materiais**

Os recursos materiais na primeira legislatura, como já dito, foram adquiridos aos poucos devido à falta de uma estrutura prévia. No entanto, os parlamentares trataram logo de criar as verbas para os gabinetes. O ato 56 da Mesa Diretora, de 1991, instituiu um auxílio-transporte: 1000 litros ao mês, mediante apresentação de nota fiscal. O auxílio, no entanto, foi revogado pelo ato 70, da Mesa.

Segundo a resolução 23, de 1991, os gabinetes poderiam contar com os seguintes serviços administrativos:

- 3.000 unidades de cópias xerográficas acumulativas até um trimestre;
- ligações telefônicas interurbanas até o valor de 20 mil cruzeiros não-cumulativas;
- 10.000 cartas com dez gramas acumulativas até o mês seguinte;
- 10.000 impressos gráficos acumulativos até o mês seguinte.

Os atos 21 e 27, da Mesa Diretora, estabeleceram as seguintes quantidades de cópias xerográficas aos demais setores da Casa:

- Mesa Diretora: cinco mil;
- Coordenação de Planejamento e Elaboração Orçamentária: dois mil;
- Coordenação de Cerimonial: 2.400;
- Assessoria de Plenário: 66 mil;
- Consultoria Jurídica: 11 mil;
- Coordenação de Comunicação Social: 33 mil;
- Vice-Presidência: cinco mil;
- Primeira-Secretaria: 30 mil;

- Segunda-Secretaria: dez mil;
- Terceira-Secretaria: 150 mil;
- Comissão de Sistematização: 100 mil;
- Comissão Permanente de Licitação: cinco mil;
- Fascal: três mil;
- Assessoria Especial de Fiscalização e Controle: três mil.

O ato 23, de 1991 regulamentou a norma de utilização dos veículos da Casa, estabelecendo quais veículos seriam utilizados para representação e quais seriam utilizados para serviços, mediante solicitação à Presidência.

Em 1992, uma reportagem do Correio Braziliense, destacava o fato dos deputados distritais desistirem da compra de telefone celulares. Conforme o presidente da Casa, Salviano Guimarães, os deputados poderão usar as cotas de ligações telefônicas para pagar as contas. A Mesa Diretora ainda manifestou intenção de regulamentar o uso das cotas mensais da gráfica da Câmara Legislativa: “cada parlamentar tem direito hoje a dez mil impressos, dez mil franquias postais, três mil xérox e Cr\$ 160 mil de telefonemas interurbanos”. As cotas da gráfica serão destinadas, exclusivamente, para impressos que sirvam para a divulgação dos trabalhos legislativos. (CORREIO BRAZILIENSE, 1992).

Segundo o jornal, em setembro de 1992, a proposta de cortes feita pela Mesa Diretora provocou reações: “Querem acabar com o único meio de que dispomos para divulgar nosso trabalho”, criticou um parlamentar:

[...] A idéia da Mesa é cortar pela metade a produção de jornais, a franquia postal e as ligações telefônicas interurbanas(...). Porém, serão instituídos novos benefícios, como uma nova cota de Cr\$ 180 mil a ser empregada para as contas dos telefones celulares. Atualmente (...) cada um dos 24 deputados distritais tem direito mensalmente a expedir, às custas dos cofres públicos, dez mil correspondências de até dez gramas ou equivalentes; a imprimir, na gráfica da Casa, dez mil jornais preto e branco (...) e a Cr\$ 400 mil de ligações telefônicas interurbanas. Pela proposta, a Diretoria de Administração e Finanças deverá manter controle das cotas, com mapas

demonstrativos que serão aprovados até o dia 5 do mês seguinte ao uso dos serviços. (SEABRA, José. CORREIO BRAZILIENSE, 29/07/1992).

**Plenário e Comissões.** Muitos deputados manifestaram-se ontem radicalmente contrários à proposta do segundo secretário da Casa, José Ornellas (PL) de reduzir pela metade as cotas a que têm direito para as contas telefônicas (...) e produção de jornalzinhos (...): “Isso não passa no plenário”, previu um crítico de Ornellas, que pediu para não ser identificado. Continua guardada na gaveta da assessoria da Mesa Diretora indicação do líder petista Wasny de Roure, para que a Casa delibere, em regime de urgência, sobre proposta do seu colega José Edmar (PTR) que veta a prática do nepotismo na Câmara. (CORREIO BRAZILIENSE, 07/08/1992).

Em 1993, o Correio Braziliense anunciou que a Câmara Legislativa iria apurar o uso abusivo de papel na gráfica da Casa:

[...] somente no último mês, cerca de duas mil e 400 resmas de papel [foram gastas]. (...) [alguns deputados] teriam gasto todo o papel armazenado para ser utilizado no decorrer dos próximos 12 meses. (...) Os deputados distritais têm uma cota mensal correspondente a até 10 mil jornais; em dezembro, porém, foram impressos centenas de milhares de cartões de Natal, calendários, cartões de visita e dez mil carteirinhas para membros da Associação dos Deficientes Físicos do Distrito Federal, entidade sem fins lucrativos presidida pelo deputado Benício Tavares (PTR) novo presidente da Câmara. (CORREIO BRAZILIENSE, 26/01/1993)

### **c) Estrutura dos Gabinetes e das lideranças**

O ato 43 da Mesa, de 1994, instituiu os procedimentos para nomeação, exoneração, designação e dispensa dos servidores da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Caberia aos deputados a nomeação de, no máximo, dois servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo do quadro de pessoal da Casa para cada gabinete parlamentar, desde que não pertencessem à mesma categoria profissional.

Quanto à destinação dos gabinetes da próxima legislatura, foi determinado sorteio para sua distribuição, exceto para os parlamentares reeleitos, que poderiam permanecer nos gabinetes até então por eles ocupados. (ATO 115, de 1994).

Conforme as Resoluções do período da primeira legislatura, constatou-se a seguinte estrutura:

**TABELA 4 - Composição dos Gabinetes Parlamentares, CLDF – 1991 a 1994**

RESOLUÇÃO	CARGOS COMISSIONADOS		CARGOS REQUISITADOS	CARGOS EFETIVOS
Resolução 01/91	Chefe de Gabinete	04 cargos que podem ser exercidas por até 11 pessoas	2 funcionários	-
	Assessor Parlamentar			
	Secretário Parlamentar			
	Auxiliar de Gabinete			
Resolução 64/92	01 cargo de Chefe de Gabinete - CNE	07 cargos que podem ser exercidas por até 11 pessoas	2 funcionários	-
	04 cargos de Assessor Parlamentar IV			
	01 cargo de Assistente Parlamentar I			
	01 cargo de Auxiliar de Gabinete V			
Resolução 73/93	01 cargo de Chefe de Gabinete - CNE	09 cargos que podem ser exercidas por até 15 pessoas	2 funcionários	-
	06 cargos de Assessor Parlamentar IV			
	01 cargo de Assistente Parlamentar I			
	01 cargo de Auxiliar de Gabinete V			
Ato 43/94 da MD	Idem	Idem	Idem	Possibilidade de ter até dois servidores desde que não sejam da mesma categoria profissional

FONTE: Resoluções 64, 73 e Ato 43 da Mesa Diretora. (Compilação da autora).

É importante ressaltar a possibilidade da divisão de cargos dentro dos gabinetes, das lideranças e dos blocos parlamentares, desde que sejam redistribuídos os vencimentos entre os comissionados. Assim, a estrutura da Casa torna-se inchada e revela patrimonialismo, personalismo e patronagem.

**TABELA 5 - Composição das Lideranças e Blocos Parlamentares, CLDF - 1991 a 1994**

RESOLUÇÃO	COMPOSIÇÃO	RECURSOS	CARGOS
Resolução 16/91	Três ou mais deputados	direito a espaço físico, recursos materiais e recursos humanos	Número de assessores igual ao número de parlamentares – mas pode dobrar o número, com a redistribuição dos vencimentos entre eles.
	Até dois deputados	direito a recursos materiais e recursos humanos	
Resolução 64/92	Três ou mais deputados	direito a espaço físico, recursos materiais e recursos humanos	Número de assessores igual ao número de parlamentares vencimentos (Assessor Parlamentar IV)– mas, nas Lideranças, o número de assessores pode quadruplicar, desde que seja redistribuídos os vencimentos entre eles.
	Até dois deputados	direito a recursos materiais e recursos humanos	

FONTES: Resoluções 16 e 64. (Compilação da autora).

O número de cargos na estrutura dos gabinetes e lideranças continuou crescendo. Em 1991, os gabinetes parlamentares comportavam quatro pessoas. Já no final da segunda legislatura, esse número podia chegar a 24, com a redistribuição dos vencimentos entre os funcionários. As lideranças também cresceram: um cargo podia ser desdobrado para seis funcionários.

Desta forma, os parlamentares instituíram regras formais – de caráter patrimonialista – para a criação (e “multiplicação”) de cargos destinados à burocracia indicada<sup>68</sup>.

<sup>68</sup> Comparação entre a Câmara Legislativa e a Câmara Federal, feita pela reportagem do Correio Braziliense em 2003, configura o seguinte quadro: “Dois parlamentos, duas realidades. Separados por pouco mais de dez quilômetros, a Câmara Legislativa do Distrito Federal e a Câmara dos Deputados vivem situações opostas. (...) Por uma decisão da 4ª Vara da Justiça Federal no DF, os 513 deputados federais tiveram a verba de gabinete cortada em R\$ 9,1 mil. Os R\$ 35 mil destinados à contratação de até 20 secretários parlamentares foram reduzidos a R\$ 25, 8 mil (...). Ao contrário dos colegas federais, os 24 distritais contam com um cenário bem mais confortável. A verba de gabinete é de R\$ 43 mil para custear as mesmas 20 vagas (...). O número de funcionários da Casa também passa a idéia de cabide de empregos. São 1.633 nomes distintos na folha de pagamento. Na Câmara Legislativa, para cada deputado há uma média de 29 servidores ocupando cargos comissionados. Eles estão espalhados pelos gabinetes, comissões e escritórios dos distritais nas bases eleitorais. No Congresso Nacional, a proporção é bem menor. Na Câmara dos Deputados são (...) 18 secretários parlamentares, em média, para cada deputado federal Já no Senado, esse número cai para sete.” (FONSECA, Roberto; LIMA, Paola. CORREIO BRAZILIENSE, 25/05/2003).

**TABELA 6 - Composição das Lideranças e Blocos Parlamentares, CLDF – 1994 a 1998**

RESOLUÇÃO	COMPOSIÇÃO	RECURSOS	CARGOS
Resolução 64/92	Três ou mais deputados	Direito a espaço físico, recursos materiais e recursos humanos	Número de Assessores igual ao número de parlamentares (Assessor Parlamentar IV)– mas, nas Lideranças, o número de assessores pode quadruplicar, desde que seja redistribuídos os vencimentos entre eles.
	Até dois deputados	Direito a recursos materiais e recursos humanos	
Resolução 125/97	Idem	Idem	Transformou o cargo em comissão de CL 14 das lideranças partidárias em cargos de natureza especial - CNE, cuja remuneração poderá ser desdobrada em até seis cargos, obedecido o limite de remuneração do referido cargo de natureza especial.

FONTES: Resoluções 64 e 125 de 1997. (Compilação da autora).

**TABELA 7 - Composição dos Gabinetes Parlamentares, CLDF – 1994 a 1998****continua**

RESOLUÇÃO	CARGOS COMISSIONADOS	CARGOS REQUISITADOS	CARGOS EFETIVOS	
Resolução 73/93 e Ato 43/94 da MD	um cargo de Chefe de Gabinete - CNE	9 cargos podem ser exercidas por até 15 pessoas	2 funcionários	2 funcionários efetivos podem ocupar cargos nos gabinetes ou nas lideranças desde que sejam de diferentes categorias profissionais.
	seis cargos de Assessor Parlamentar IV			
	um cargo de Assistente Parlamentar I			
	um cargo de Auxiliar de Gabinete V			
Resolução 128/97 <sup>69</sup>	um cargo de Chefe de Gabinete - CNE	Além dos cargos previstos (9 cargos podendo ser distribuídos entre 15 pessoas), o deputado poderá nomear até mais 3 servidores, reduzindo-se a soma dos valores dos cargos em comissão para: I - 99% de seu valor, no caso de 16 servidores; II - 98% de seu valor, no caso de 17 servidores III - 97% de seu valor, no caso de 18 servidores.	2 funcionários	2 funcionários efetivos podem ocupar cargos nos gabinetes ou nas lideranças desde que sejam de diferentes categorias profissionais.
	seis cargos de Assessor Parlamentar IV			
	um cargo de Assistente Parlamentar I			
	um cargo de Auxiliar de Gabinete V			

<sup>69</sup> Estabeleceu-se uma verba mensal de apoio de valor equivalente à remuneração mensal do cargo em comissão de livre provimento – CNE.

**TABELA 7 - Composição dos Gabinetes Parlamentares, CLDF – 1994 a 1998**

				<b>Conclusão</b>
<b>RESOLUÇÃO</b>	<b>CARGOS COMISSIONADOS</b>	<b>CARGOS REQUISITADOS</b>	<b>CARGOS EFETIVOS</b>	<b>RESOLUÇÃO</b>
Resolução 143/97	dois Cargos de Natureza Especial - CNE	A soma dos valores remuneratórios dos cargos em comissão poderá ser distribuída a critério exclusivo do deputado. 10 cargos podem ser distribuídos entre até 20 pessoas	2 funcionários	2 funcionários efetivos podem ocupar cargos nos gabinetes ou nas lideranças desde que sejam de diferentes categorias profissionais.
	seis Cargos Especiais de Gabinete - CL 14			
	um Cargo Especial de Gabinete - CL 09			
	um Cargo Especial de Gabinete - CL 06			
Resolução 152/98	dois Cargos de Natureza Especial - CNE	A soma dos valores remuneratórios dos cargos em comissão poderá ser distribuída a critério exclusivo do deputado. 10 cargos podem ser distribuídos entre até 20 pessoas Foram acrescidos dois cargos para a segurança pessoal dos parlamentares.	2 funcionários	2 funcionários efetivos podem ocupar cargos nos gabinetes ou nas lideranças desde que sejam de diferentes categorias profissionais.
	seis Cargos Especiais de Gabinete - CL 14			
	um Cargo Especial de Gabinete - CL 09			
	um Cargo Especial de Gabinete - CL 06			
	dois Cargos Especial de Gabinete - CL 02 (segurança pessoal dos parlamentares).			

FONTES: Resoluções 128,143,152, 73 e Ato 43 da Mesa Diretora. (Compilação da autora).

### 5.1.3. TIPOS DE FACILIDADES

Desde o primeiro ano de existência da Casa, parlamentares e funcionários já contavam com assistência à saúde, vale-transporte, auxílio-alimentação, auxílio-creche (mesmo no caso de escola pública). Embora tivessem com residência fixa no Distrito Federal, os deputados distritais recebiam auxílio moradia e passagens aéreas.

Novos benefícios foram criados na segunda legislatura. Além do vale-transporte e da antecipação da gratificação natalina, foi criado o auxílio-alimentação para pagamento de refeição ou compra de gênero alimentício.

Foram fixados valores de diárias para gastos com pousada, alimentação e transporte. As despesas autorizadas pela Casa para viagens ao exterior foram fixadas em dólar.

A autorização do pagamento de diária e despesa com combustível, em razão de transporte de esposa de um deputado federal (sic) para Goiânia, atesta a prodigalidade da Casa.

O Fascal, bastante demandado, foi compelido pela MD ao ressarcimento de passagens aéreas de primeira classe, adquirida por deputado. Teve ainda seu prazo de carência suspenso para o atendimento de determinado parlamentar.

Em julho de 1991, pela vigésima segunda resolução da Casa, foram instituídos diversos benefícios aos parlamentares e aos funcionários da Casa: vale-transporte, auxílio-alimentação, auxílio-creche e assistência à saúde. Todo esse processo, supervisionado pela Mesa Diretora, foi coordenado pelo primeiro-secretário e executado pela Coordenação de Seguridade Social da Diretoria de Recursos Humanos.

Os servidores tinham o pagamento do 13º salário antecipado e, por ocasião das férias, podiam antecipar até 50% da gratificação natalina (ATO 5, de 1992). Os deputados da primeira legislatura receberam auxílio-moradia e pagamento de passagens aéreas. Tais benefícios foram cortados pelo decreto 41, de 1994, na legislatura seguinte.

O vale-transporte corresponde ao benefício destinado ao custeio do transporte do trabalhador que habita em áreas distantes do local de trabalho. Para o recebimento do seu valor, no contracheque do funcionário incide um desconto de seis por cento sobre o vencimento básico ou sobre a gratificação de função. Tal benefício não tem natureza salarial, não é incorporado na remuneração do servidor nem constitui base de incidência da contribuição previdenciária e do imposto de renda, conforme o artigo oitavo da resolução.

O auxílio-alimentação, quando instituído, teve valor fixado em mil e quinhentos cruzeiros mensais, e podia ser reajustado sempre que a Companhia do Desenvolvimento do

Planalto Central - Codeplan fixasse o índice Setorial de Alimentação. O trabalhador também contribuía com parte desse benefício, com um desconto que variava entre 5% e 20% no contracheque, conforme seu nível salarial. Como o vale-transporte, o auxílio-alimentação não tem natureza salarial, não incorpora à gratificação ou remuneração para qualquer efeito nem serve de base de incidência para a contribuição previdenciária (ATO 22, de 1991).

Servidores e deputados, com dependentes econômicos entre zero e seis anos de idade ou deficientes físicos, também tinham direito ao auxílio-creche. O auxílio era pelo sistema de reembolso até o limite máximo de Cr\$ 30.000,00 (trinta mil cruzeiros) mensais por dependente, e podia ser reajustado quando dos reajustes das mensalidades escolares, respeitados os limites estabelecidos na legislação específica (art. 20). Ademais, mesmo com dependentes matriculados em escolas públicas, o servidor podia receber 50% do valor máximo do benefício (ATO 22, de 1991). Conforme o Ato 15 da MD, de 1992, o reajuste do auxílio-creche se daria conforme a variação do índice de custo de vida no Distrito Federal.

Em 1992, o Correio Braziliense publicou artigos que se referiam a viagens e benefícios ligados aos deputados distritais:

**Viagem de distritais para os EUA surpreende.** Os deputados Salviano Guimarães, Tadeu Roriz e Maria de Lourdes Abadia, todos acompanhados por seus cônjuges, “deverão representar o Legislativo brasileiro na *National Conference os States Legislatures*”, em Cincinnati, Ohio. ‘Pela viagem cada um receberá cinco mil 610 dólares a título de diárias (...)’. A deputada Lúcia Carvalho questionou a aprovação da viagem pela Mesa Diretora alegando que o regimento interno ‘determina ao plenário deliberar sobre missões externas que importem ônus para a Casa’. (SEABRA, José. CORREIO BRAZILIENSE, 10/07/1992).

**Plenário e Comissões.** Em situação embaraçosa desde que foram denunciadas as mordomias de uma viagem aos Estados Unidos e a construção de jardins suspensos (...), Salviano Guimarães vem sendo encarado até com indiferença pela maioria dos colegas. Agora, a bronca da Comissão de Sistematização é porque ele surrupiou algumas vagas de funcionários para manipular acordos políticos e eleitorais que só trazem benefício ao próprio Salviano Guimarães. Alguns deputados estão fazendo um dossiê contra o presidente Salviano Guimarães e querem provar que ele fez contratações indevidas, superdimensionou o seu próprio gabinete e criou problemas de natureza trabalhista que a próxima mesa diretora vai ter dificuldade para resolver. Sempre procurando resguardar que não se trata de uma questão pessoal, embora a Câmara Legislativa tenha muitos exemplos de imaturidade, os deputados distritais anti-Salviano acham que devem tomar uma atitude de prudência no sentido de preservar a Casa e entendem que seria no mínimo embaraçoso que Salviano

Guimarães fosse o autor da promulgação da Lei Orgânica do DF. Melhor seria, segundo a maioria dos distritais, transferir a promulgação da LO para janeiro que vêm. (CORREIO BRAZILIENSE, 31/08/1992).

A assistência à saúde foi estabelecida por meio de um convênio entre a Câmara Legislativa e profissionais e entidades da área de saúde. A Diretoria de Recursos Humanos foi incumbida da elaboração das normas das condições de custeio.

Mas, em 1992, foi instalado o Fundo de Assistência à Saúde da Câmara Legislativa do Distrito Federal – Fascal, que adotou o sistema de ressarcimento aos servidores e deputados pelas despesas com saúde (ATO 4 da MD). E, em 1994, o Ato 28 da Mesa concedeu auxílio para tratamento odontológico aos beneficiários do Fascal.

Ainda naquele ano, foram tomadas duas medidas importantes. A primeira foi a iniciativa de prestar assistência social aos servidores da Casa, com um levantamento de suas necessidades e a definição de uma programação anual de eventos sócio-culturais e artísticos. A segunda foi a criação da Comissão de Prevenção de Acidentes – CIPA, incumbida de observar as condições de risco, tomar ciência dos acidentes ocorridos e orientar os servidores. (ATO 59 e 63 da MD).

Enquanto as férias dos servidores eram anuais, as dos parlamentares ocorriam nos períodos de janeiro a fevereiro, julho a agosto e dezembro a fevereiro. No entanto, a sessão legislativa não era interrompida antes da aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, nem encerrada sem a aprovação do projeto de lei de orçamento anual.

Durante o período da segunda legislatura, foi acrescida aos benefícios já concedidos (antecipação da gratificação natalina, vale-transporte no quinto dia útil do mês) a possibilidade de recebimento em dinheiro do valor dos tíquetes-alimentação e refeição, conforme o Ato 13 da Mesa Diretora, de 1997.

A Resolução 87, de 1994, estabeleceu auxílio-alimentação mensal aos Deputados e servidores. Eram 22 tíquetes, no valor unitário de R\$ 10,00 (dez reais), que permitam a

aquisição de refeição ou de gênero alimentício. O seu reajuste adotava o Índice de Custo de Vida – ICV, calculado pela Codeplan. No entanto, em 1996, a Resolução 124 estabeleceu que tal auxílio seria concedido em pecúnia, no valor de R\$ 278,08, reajustável pelo mesmo índice, e na mesma data, dos reajustes dos vencimentos dos servidores da Casa. E ainda relacionou os casos de licenças e afastamentos que impediam o recebimento do auxílio-alimentação.

Ademais, a Mesa Diretora, que era incumbida da concessão, aquisição, distribuição e prestação de contas de todos os benefícios, passou a cuidar apenas do vale-transporte.

No final de 1997, ficou estabelecido que, enquanto não houvesse regulamentação própria, os direitos e vantagens dos servidores públicos da Câmara Legislativa do Distrito Federal se fundamentariam na Lei 8.112 de 1990. E coube à Diretoria de Recursos Humanos - DRH a expedição das portarias do gabinete da Mesa, relativas aos novos benefícios (Ato 97, de 1997, da MD).

Em 1996, o Ato 14 fixou os valores das diárias (gastos com pousada, alimentação e transporte): 1) 150 reais para os deputados; 2) 105 reais para cargos de CNE; 3) 75 reais para servidores de cargos em comissão e função de confiança; 4) 75 reais para servidores concursados.

No mesmo ano, o Ato 15 da Mesa disciplinou as normas de utilização dos veículos da Câmara. Os veículos de representação seriam para o uso pessoal do presidente e dos demais representantes da Casa. Os veículos de serviço, utilizados para apoio geral, poderiam ser requeridos por todos os órgãos da Casa, quando necessário.

Em 1997, despesas com viagem ao exterior foram reajustadas: 1) 350 dólares para os deputados; 2) 320 dólares para cargos de CNE; 3) 175 dólares para servidores de cargos em comissão e função de confiança; 4) 175 dólares para servidores concursados. (Ato 59, de 1997, da MD). Também foram estabelecidos os critérios para a concessão de passagens aéreas para parlamentares em missão diplomática: 1) tarifa mais barata – o parlamentar deve pagar a

diferença no caso de opção por uma mudança de rota ou desdobramento; 2) as viagens com duração até 5 horas são feitas em classe econômica, as demais em primeira classe (Ato 74, de 1997, da MD).

Em 1998, foi invocado o art. 3 do decreto legislativo 7, de 1995, do Congresso Nacional, cotejado pelo Ato 57, de 1997, da Mesa Diretora para a concessão de ajuda de custo aos parlamentares.

Ainda nesse ano, foram estabelecidos novos procedimentos para o pagamento da contribuição previdenciária dos deputados. O DRH deveria proceder os descontos conforme a opção dos parlamentares. Aqueles que tivessem vínculo com a administração pública, poderiam optar pela contribuição pela Casa ou continuar no sistema de origem.

A facilidade e prodigalidade na concessão de recursos podem ser aferidas pelo Ato 8, de 1998, da MD, que autorizou o pagamento de diárias e despesas com combustível em razão do transporte, por veículo da Casa, da esposa de um deputado federal, Abdull Sebba, à Goiânia em 16/02/98.

O Fundo de Assistência à Saúde – Fascal<sup>70</sup>, responsável pela gestão das despesas médicas, é um dos órgãos mais demandados da Casa: ao longo da legislatura foi intensa utilização de seus recursos para pagamento de gastos com viagens e despesas médicas dos deputados e de seus dependentes, incluindo passagens aéreas de primeira classe e tratamentos no exterior (vide tabela 14).

O fundo passou a permitir a inclusão dos pais dos titulares. Pelo plano de saúde, cabia ao associado o pagamento de 20% sobre o valor de tabela das consultas médicas e de 10% para os demais casos (Ato 121, de 1995, da MD).

---

<sup>70</sup> A Resolução 105, de 1996, ratificou o Fascal.

A partir de 1995, o Fascal estabeleceu prazo de carência de 180 dias para o gozo dos seus benefícios. No entanto, o prazo foi suspenso para que um determinado deputado pudesse antecipar o uso do fundo.

**TABELA 8 - Despesas Médicas gastas com os recursos da FASCAL, CLDF - 1995 a 1998**

DEPUTADOS	REEMBOLSO	OUTROS BENEFÍCIOS	JUSTIFICATIVA	NORMAS
Marcos Arruda	12 mil reais	Passagem aérea	Cobertura de despesas com honorários médicos	Ato 107, de 1995
	15 mil reais	-	Despesas hospitalares da cirurgia de sua dependente.	Ato 116, de 1995
	7.290,12 reais	-	Despesas hospitalares de sua dependente	
	2499.9 mil	-	Cobertura de despesas médicas de sua filha em SP	Ato 41, de 1998
Jorge Cauhy	18 mil reais <sup>71</sup>	Hospital nos Estados Unidos da América e duas passagens de primeira classe	Cobertura de despesas médicas. Revogam-se disposições contrárias (art 18 da MD 6/92 e art 2 e 5 do ato 108 de 95).	Ato 33, de 1995
	12 mil reais	Duas passagens aéreas para os Estados Unidos (Zoraide Lima Gomes Cauhy e um acompanhante)	Cobertura de despesas médicas em Jacksonville	Ato 71, de 1997
	-	Estende-se aos casos análogos	Ressarcimento de despesa com tradutor oficial	Ato 102, de 1997
	695,40 reais	Hospital nos Estados Unidos da América	Cobertura de despesas médicas em Jacksonville para Zoraide Lima Gomes Cauhy	Ato 42, de 1998
	2600 reais	-	Cirurgia plástica de Zoraide Lima Gomes Cauhy	Ato 112, de 1998
Benício Tavares	18 mil reais	Jacksonville (nos Estados Unidos da América). Concede as passagens aéreas para ele e sua acompanhante.	Despesas com tratamento médico-hospitalar	Ato 48, de 1997
	2.434,60 reais		Tratamento em SP	Ato 37, de 1998
	20 mil reais	Duas passagens e pagamento de 11 diárias para os EUA.	Despesas médicas	Ato 100, de 1998
Daniel Marques	8.115,06 reais	-	Despesas médicas da cirurgia da esposa.	Ato 50, de 1997
Zé Ramalho	4.785,64 reais	-	Cirurgia de emergência realizada em Campina Grande (PB).	Ato 7, de 1998
Servidor Cleiton Alves Camargo	-	2 passagens BSB-SP (dependente e acompanhante)	Implantação de ponte de safena e mamária – procedimentos custeados pelo SUS com indicação da Junta médica oficial da CLDF	Ato 85, de 1998
Servidor Reinaldo Seixas Fontelles	11.476,82 reais	-	Despesas médicas em Goiânia em razão de acidente grave	Ato 53, de 1997

FONTE: Atos da Mesa Diretora (Compilação da autora).

<sup>71</sup> Ato 54 da MD, de 1997, obrigou o Fascal a aceitar a comprovação de compra de passagem aérea de primeira classe utilizada pelo deputado.

#### 5.1.4. REMUNERAÇÃO

Num período de altas taxas de inflação, os subsídios parlamentares foram constantemente reajustados. Os vencimentos dos cargos em comissão e das funções de confiança também, notando-se que em setembro de 1993 foram reajustados em 86,13% contra 41,18% de reajuste recebido pelos efetivos dois meses depois.

A remuneração dos distritais foi fixada em 85% da remuneração dos deputados federais. Entre os servidores, ressalta-se que dois cargos de confiança possuem remuneração maior que a do mais alto cargo exercido por servidor concursado da Casa.

A folha de pagamento de agosto de 1998 registrou os seguintes números: efetivos, 693; efetivos em cargo em comissão, 48; cedidos, 39; requisitados, 220; livre provimento, 625; total de servidores, 1.605. Acrescidos deputados e pensionistas, a folha totalizou 1.741 pessoas.

Os subsídios dos deputados foram constantemente aumentados durante a legislatura.

No final de 1992, foi introduzido o debate sobre a isonomia e aumento dos subsídios dos funcionários:

**Salviano quer ampliar debate sobre isonomia.** O presidente da CLDF encaminhou correspondência ao governador Roriz propondo a formação de uma comissão para “discutir a questão da isonomia salarial dos servidores públicos locais, seja do Legislativo, do Executivo ou do Judiciário. Salviano ressaltou que “a implantação da isonomia entre os servidores dos três poderes locais atende ao anseio da categoria e elimina distorções incompatíveis com o princípio da equidade.” (CORREIO BRAZILIENSE, 12/09/1992).

**Reajuste dos servidores deve ficar em 50%.** A Mesa Diretora da CLDF vai discutir com a Secretaria de Fazenda do GDF a viabilidade da concessão de um reajuste salarial de 50 por cento para seus funcionários (...). De acordo com o segundo secretário da Casa, deputado José Ornellas (...) a Mesa só poderá pagar esse aumento caso o GDF concorde em fazer um repasse de verbas, no valor aproximado de Cr\$ 16 bilhões. (...) uma comissão de parlamentares deve se encontrar ainda hoje com o secretário Everaldo Maciel. (CORREIO BRAZILIENSE, 18/09/1992).

No final do ano, os deputados voltaram atrás no aumento de 50% proposto aos funcionários. Entretanto, a Mesa Diretora decidiu renegociar diante da possibilidade da ocorrência de uma greve.

[...] Essa nova posição foi tomada a partir de um ‘esclarecimento’ feito pela Associação dos Servidores (Ascal), segundo o qual não se trata de antecipação, mas de um realinhamento com a tabela do quadro permanente, a ser incorporado paulatinamente nos primeiros meses de 1993. (...) O PTR manifestou-se favorável ao pedido: “**Não podemos ter servidores concursados com os salários acima dos cargos de confiança, para uma mesma função**” [grifo meu], reconheceu o 3º secretário Benício Tavares (PTR). (MACHADO, Antônio. CORREIO BRAZILIENSE. 04/12/1992).

Houve problemas quanto à implementação do aumento dos vencimentos dos funcionários e à isonomia dos servidores:

**Verba desviada.** Foi complicada a aprovação do aumento do funcionalismo da Câmara Legislativa, votado quinta-feira à noite. Os deputados Carlos Alberto (PPS) e Wasny de Roure (PT) criticaram a Mesa Diretora por desviar verba de investimento para cobrir a despesa de custeio. Os dois votaram pelo aumento de cem por cento para funcionários. Wasny disse que é incompreensível como um desentendimento político entre o presidente da Câmara e o governador Roriz tenha conseguido causar o entupimento dos canais administrativos. (CORREIO BRAZILIENSE, 12/10/1992).

**Salviano acusado de fazer mudança ilegal em projeto.** O presidente da Câmara Legislativa, Salviano Guimarães, (PDT) alterou, de forma irregular, a redação do projeto de lei que estabelece a isonomia entre os servidores da Câmara e os funcionários do Tribunal de Contas do DF. O líder do PT, deputado Wasny de Roure, denunciou a adulteração (...) ‘que prejudica os trabalhadores do TCDF’. Salviano alegou que fez a substituição de uma das folhas do projeto a pedido do presidente do TCDF, José Eduardo Barbosa, e, segundo ele, teria havido um equívoco na redação (...). Segundo Wasny, a mudança do inteiro teor de um dispositivo configura um erro grave na condução do procedimento legislativo, extrapola a órbita dos trabalhos administrativos e passa a ser previsto como crime de falsidade ideológica no artigo 299 do Código Penal. (CORREIO BRAZILIENSE, 06/11/1992).

**Deputada pede punição para Salviano.** A deputada Rose Mary Miranda (PTB) defendeu ontem uma punição para o presidente da Câmara Legislativa (...) que alterou de forma irregular um projeto de lei aprovado pelo plenário. ‘No meu entender foi um crime contra a instituição. O presidente tomou mais uma vez uma atitude que denigre a imagem da Casa (...). Salviano se defende e diz que não cometeu a alteração de má-fé (...). Ele atribuiu a confusão gerada um equívoco da assessoria da Mesa (...). O presidente da Câmara informou que de agora em diante pedirá a leitura da redação final de todos os projetos. ‘Para evitar equívocos como esse’, explicou. (CORREIO BRAZILIENSE, 07/11/1992).

Em 1993, o primeiro ato da Mesa reajustou o subsídio parlamentares de acordo com o índice de reajuste adotado no Senado Federal. A seguir, o ato 12 aumentou a remuneração mensal dos deputados em 28 por cento. No mesmo ano, em abril, o Ato 21 aplicou um reajuste de 33 por cento sobre a remuneração dos deputados (conforme a portaria 122 de 1993 da CD); em junho, o reajuste chegou a 85 por cento (ATO 29 da Mesa); em julho passou para 33,67 por cento; e, em setembro, o reajuste foi de 86,13 por cento.

O Ato 84, de novembro do mesmo ano, permitiu o adiantamento do reajuste de 41,18 por cento para os deputados. Ademais, previu-se para o ano seguinte outro reajuste no valor de 192,95 por cento. Mas deve-se observar que tais reajustes ocorreram num período de altas taxas de inflação.

Em 1994, com a mudança da moeda para o real, a remuneração da Casa foi convertida nessa moeda. Para a legislatura seguinte, estabeleceu-se o teto de remuneração dos deputados em 85 por cento da remuneração dos deputados federais.

Nos termos da lei 159 de 1991 (19/08/91), as remunerações dos servidores da Casa foram reajustadas em 20 por cento e as gratificações em 107 por cento. O ato 57, de 1991, da Mesa criou o adicional de atividade legislativa aos membros e servidores da Casa até a promulgação da Lei Orgânica. O ato seguinte determinou reajuste de 30 por cento dos vencimentos e das gratificações de função e de representação aos servidores. O ato 73 reajustou as gratificações em 20 por cento e o ato 75, de 1991, editado no final do ano, previu para a remuneração dos servidores reajustes de 40 por cento em janeiro de 1992, de 75 por cento a partir de 1º de fevereiro e de 100 por cento a partir de 1º de março.

Já o ato 20, de 1992, atualizou a remuneração dos servidores, tendo diminuído o reajuste anterior. E também estabeleceu que o índice de reajuste salarial seria aquele adotado pelo Governo do Distrito Federal. O ato 24 reajustou os salários dos servidores em 30 por cento a partir de abril, em 55 por cento a partir de maio e em 80 por cento a partir de junho.

O primeiro ato, de 1993, reajustou os vencimentos dos cargos em comissão e das funções de confiança nos mesmos índices do Governo do Distrito Federal e estabeleceu o reajuste da representação mensal dos cargos em comissão e das funções de confiança conforme o concedido aos distritais. O ato 12 do mesmo ano aumentou a representação mensal dos cargos em comissão e das funções de confiança da estrutura permanente da Casa em 28 por cento.

Em setembro de 1993, foi dado um aumento de 86,13 por cento para os servidores efetivos, em comissão e sobre as gratificações de função em comissão e de confiança. O ato 84 de novembro do mesmo ano permitiu o adiantamento do reajuste de 41,18 por cento para os servidores.

Tais reajustes e aumentos das gratificações, entre outros mecanismos de elevação salarial, justificavam-se pelas altas taxas de inflação. Em janeiro de 1994, o reajuste seria de 192,95 por cento. E, em abril, as tabelas foram alteradas para recepcionar a Unidade Real de Valor - URV que, posteriormente, daria lugar à nova moeda, o real (vide tabela 9).

A remuneração dos deputados distritais está vinculada à remuneração dos deputados federais, conforme dispositivos constitucionais. O decreto 41 de 1994 estabeleceu que os distritais perceberiam o equivalente a 85 por cento da remuneração dos deputados federais. O ato 6 da Mesa, publicado em janeiro, concederia o reajuste de 22,07 por cento para os deputados.

Em 1995, houve um reajuste salarial dos servidores em 22,07 por cento (ATO 6, da MD, de 27/01/95). A resolução 9 estabeleceu a gratificação de Atividade Legislativa – GAL, exclusiva dos servidores efetivos em razão da natureza dos serviços. Essa gratificação equivaleria a 150% do vencimento dos assessores técnicos, agentes de apoio, auxiliares de administração, assistentes técnicos e assistentes legislativos e 200% do vencimento dos assessores legislativos (vide tabela 10 e 11).

O quadro de servidores da Câmara Legislativa no final da segunda legislatura era composto por 741 servidores efetivos (dos quais 48 em cargos em comissão) e 845 de indicação parlamentar (sendo 625 de livre provimento e 200 requisitados). A folha de pagamento de agosto de 1998 registrou um total de 1.741 pessoas: 693 efetivos; 48 efetivos em cargo em comissão; 39 cedidos; 200 requisitados; 625 de livre provimento; 24 deputados; 22 inativos; 90 pensionistas.

**TABELA 9 - Reajustes Salariais, CLDF - 1991 a 1994**

MEMBROS	ANO	REAJUSTE	OUTROS
Deputados	1993	Reajuste de acordo com o adotado no Senado Federal	
		28%	
		33%	
		85%	
		33,67%;	
		86,13%.	
	41,18%		
	1994	192,95%	
Servidores	1991	20%	107% gratificação
	1992	30%	
	1992	55%	
	1992	80%	
	1993	86,13%	
	1993	41,18%	
	1994	192,95%.	
Comissionados	1991	30%	30% verba de representação
	1993	Reajuste conforme o índice do GDF	Reajuste da representação mensal conforme o concedido aos distritais
	1993	28% representação mensal	
	1993	86,13%	
	1994	192,95%.	
Função de confiança	1991	20%	
	1993	Reajuste conforme o índice do GDF	
	1993	Reajuste conforme o concedido aos distritais	
	1993	28% função de confiança	
	1993	86,13% função de confiança	

FONTES: Atos da Mesa Diretora (Compilação da autora).

**TABELA 10 - Reajustes salariais dos efetivos, CLDF – 1997 a 1998**

CARGO	VENCIMENTO			GAL (%)				
	1997	Jan/98	Jun/98	1997	1997	1997	1997	1997
Agente de Apoio	R\$273,89	R\$283,57	R\$293,25	150	150	160	170	180
Auxiliar de Administração	R\$421,64	R\$436,54	R\$451,45	150	150	160	170	180
Assistente Técnico	R\$649,09	R\$672,03	R\$694,98	150	150	160	170	180
Assistente Legislativo	R\$649,09	R\$672,03	R\$694,98	150	150	160	170	180
Assessores Legislativos	R\$1.071,34	R\$1.182,02	-	200	150	160	170	180

FONTE: Resolução 127, de 1997 (Compilação da autora).

**TABELA 11 - Subsídios dos Comissionados, CLDF - 1997 a 1998**

CARGO	VENCIMENTO
Cargo em comissão – CL 1	R\$184,37
Cargo em comissão – CL 2	R\$208,23
Cargo em comissão – CL 3	R\$243,76
Cargo em comissão – CL 4	R\$272,71
Cargo em comissão – CL 5	R\$304,71
Cargo em comissão – CL 6	R\$363,58
Cargo em comissão – CL 7	R\$410,29
Cargo em comissão – CL 8	R\$461,09
Cargo em comissão – CL 9	R\$532,14
Cargo em comissão – CL 10	R\$600,72
Cargo em comissão – CL 11	R\$674,34
Cargo em comissão – CL 12	R\$811,28
Cargo em comissão – CL 13	R\$915,35
Cargo em comissão – CL 14	R\$1.027,58
Cargo em comissão – CL 15	R\$1.209,33
CNE	R\$1.435,83

FONTE: Resolução 121, de 1997 (compilação da autora).

### 5.1.5. DEMANDA DE TEMPO DE SERVIÇO

A elaboração do Regimento Interno - RI e da LODF marcou os trabalhos da primeira legislatura. Com a aprovação, em julho de 1991, do Regimento Interno, a Casa estabeleceu regras próprias para o processo legislativo. Para os trabalhos de elaboração da LODF, foram instituídas comissões temáticas e uma de sistematização e foram contratados mais servidores. Audiências públicas foram realizadas e distribuídos 100 mil

aerogramas para as sugestões da população. Após quase um ano de trabalho, em 8 de junho de 1993, a Lei Orgânica foi promulgada.

Além das comissões permanentes: Constituição e Justiça – CCJ; Economia, Orçamento e Finanças – CEOF; e Defesa dos Direitos Humanos – CDDH, foram instaladas comissões parlamentares de inquérito: CPI da Terra, das Causas Trabalhistas, das Mensalidades Escolares e das denúncias da Corporação Militar do DF.

Também foram constituídas duas comissões especiais: uma para fiscalizar a aplicação dos recursos federais nas áreas de educação, saúde e segurança e outra para a defesa dos interesses do DF na revisão constitucional. Ademais, foram realizadas 1.214 sessões de plenário e apresentadas 5.515 proposições, sendo oito delas propostas de emenda à Lei Orgânica - PELO.

Durante a segunda legislatura foram realizadas 1.177 sessões plenárias (563 ordinárias, 397 extraordinárias e 217 solenes). Foram apresentadas 12.776 proposições (entre as quais, 4.149 projetos de lei ordinária, 794 de lei complementar e 49 propostas de emenda à LODF).

Em 1996 foi instituído o Código de Ética e criada a Comissão de Ética e Decoro Parlamentar. Comissões especiais foram instaladas para discutir, entre outros assuntos, benefícios fiscais para a indústria, violência no trânsito, verbas para o metrô, alteração do RI da Casa.

Também foram instaladas seis CPIs que trataram, entre outras questões, da grilagem de terras públicas, da evasão fiscal, da prostituição infantil e das drogas, das denúncias de envolvimento de parlamentares e ex-parlamentares no tráfico de drogas.

Nos primeiros anos de atividade, a Casa trabalhou na elaboração do seu Regimento Interno e da Lei Orgânica do Distrito Federal. No período compreendido entre janeiro e julho de 1991, os parlamentares trabalharam o texto do Regimento Interno. Para tal, foram estabelecidas normas específicas, que suspendiam os demais trabalhos da Casa, exceto a

apreciação das matérias de em regime urgência. Em 17 de julho de 1991, a Resolução 19 instituiu o Regimento, estabelecendo regras próprias para o funcionamento da Casa e consolidando o processo legislativo.

Para a elaboração da Lei Orgânica, formaram-se as seguintes comissões: Ordem Social e Meio Ambiente; Ordem Econômico-Financeira, Orçamento e Tributos; Organização dos Poderes do Distrito Federal; Política Urbana e Rural; e, Sistematização. Para viabilizar os trabalhos dessas comissões, mais profissionais foram contratados e utilizadas as instalações das comissões permanentes. A Resolução 27, de 1991, estabeleceu o cronograma de elaboração da LODF. E para que não fosse interrompido o trabalho de elaboração da LODF, organizou-se um calendário de atividades da Casa<sup>72</sup>.

Segundo reportagem do Correio Braziliense, o presidente da Casa, Salviano Guimarães previa duas prioridades nos trabalhos:

[...] a promulgação da Lei Orgânica e a busca da normalização da Casa, com a consolidação de sua estrutura, principalmente no que se refere aos recursos humanos, através de concursos públicos. Ele acredita que até o final do ano os candidatos concursados e que vierem a ser aprovados estarão definitivamente contratados. Em consequência, os requisitados serão devolvidos aos seus órgãos de origem. Sobre a efetivação dos servidores emprestados à Casa, proposta através de emenda popular à Lei Orgânica por um grupo de funcionários da Terracap, ele considerou conveniente aguardar a manifestação da Comissão de Sistematização (CORREIO BRAZILIENSE, 04/08/1992).

Em agosto de 1991 foram iniciadas as discussões da Lei Orgânica<sup>73</sup>. Durante sua elaboração, foram realizadas audiências públicas e distribuídos 100 mil aerogramas para as sugestões da população<sup>74</sup>.

---

<sup>72</sup> A Resolução 53, de 1992, estabeleceu, para o período de apreciação da Lei Orgânica, a realização de sessão ordinária apenas duas vezes por semana (terças e quintas das 09h30 às 13h). As discussões de projetos de lei em Plenário foram reduzidas e as sessões extraordinárias só poderiam ser convocadas para as terças e quintas, a partir das 18h30. As sessões destinadas à discussão da LODF seriam realizadas nas segundas-feiras, durante todo o dia, e nas terças e quintas, pela tarde, enquanto os demais dias estariam reservados às reuniões da Comissão de Sistematização, da Mesa Diretora, das Comissões Permanentes e Temporárias e para audiências públicas. Meses mais tarde, foi editada resolução prevendo que as sessões destinadas à discussão e votação do projeto da LODF seriam realizadas de segunda à quinta-feira, no período vespertino (Resolução 60, de 1992).

<sup>73</sup> “Para o decano de Extensão da UnB, professor João Antonio, a Lei Orgânica deve receber uma atenção especial por parte de todos os segmentos da sociedade, a exemplo do que a UnB vem implementando, por meio do projeto Pró-Lei Orgânica, lançado em 1990. ‘É notório a presença constante de cidadãos circulando nas

**Câmara institui dia para lembrar autonomia do DF.** O dia 3 de outubro passará a ser comemorado (...) como o Dia da Autonomia Política do Distrito Federal. Lei nesse sentido, de autoria do deputado distrital Peniel Pacheco (sem partido), foi sancionada pelo governador Joaquim Roriz. O motivo da Lei (...) é o de que o dia 3 de outubro de 1990 marcou o início de uma nova era na história política de Brasília, com a eleição do primeiro governador e da primeira Câmara Legislativa. (CORREIO BRAZILIENSE, 07/07/1992).

No entanto, a pouca experiência dos deputados refletiu até na votação da Lei Orgânica:

**Deputados não sabem votar a Lei Orgânica.** A Câmara Legislativa não votou nenhuma matéria da Lei Orgânica na semana que passou. Simplesmente porque o plenário não soube como votar o primeiro destaque.(...) Um público entre perplexo e desconcertado assistiu durante duas horas a um plenário engalfinhado na discussão do que vem a ser o sexo dos anjos. Depois de tanto desgaste, resolveram os deputados distritais transferir a grotesca discussão para a sala do cafezinho, onde pelo menos ficou acertado que a matéria será encaminhada para votação na sessão desta terça-feira. “Vamos esperar que esta semana seja bem melhor para os lados da Câmara Legislativa” (...). Ao que se sabe, os deputados distritais finalmente descobriram que quem pede destaque de uma matéria deve ter em vista que precisa de 16 votos para votar um novo texto. (CORREIO BRAZILIENSE, 12/10/1992).

A promulgação da Lei Orgânica aconteceu no Memorial JK com a presença de vários políticos e demais autoridades da cidade. “Faltou o povo na festa de promulgação (...). Apesar da campanha publicitária (...) o brasiliense não prestigiou a assinatura da sua Constituição. (...) o baixo *quorum*, no entanto, não impediu alguns protestos contra a LO”. (CORREIO BRAZILIENSE, 9/06/1993).

O mais grave, no entanto, é que 77 por cento dos brasilienses desconhecem a função da Lei Orgânica. Ademais, a pesquisa realizada mostra que 64 por cento dos entrevistados não

---

dependências da Câmara Legislativa. No entanto, apesar de garantidos momentos de participação popular na elaboração da Lei Orgânica, alguns fatos revelam a necessidade de se estabelecer uma relação mais profunda em termos de troca de informações, experiências que propiciarão uma integração maior entre os setores organizados da sociedade e os legisladores, garantindo o pleno exercício da cidadania’, concluiu”. (CORREIO BRAZILIENSE, 30/11/1992).

<sup>74</sup> Em maio de 1992, a Ordem dos Advogados do Brasil, Seção DF, enviou ao então presidente da Câmara Legislativa, deputado Salviano Guimarães, um relatório (...) oferecendo colaboração na parte técnica-jurídica cerca de 150 sugestões sobre itens tecnicamente imperfeitos. “Nossa comunicação foi feita por escrito e jamais tivemos qualquer resposta ou manifestação da Câmara. Agora constatamos que nossas sugestões também não foram consideradas. A Lei Orgânica entregue a população fere a Constituição e terá que ser corrigida”. Declaração do presidente da OAB-DF, Esdras Dantas. (CORREIO BRAZILIENSE, 14/06/1993).

conseguem lembrar-se do nome de nenhum deputado distrital. (CORREIO BRAZILIENSE, 28/06/1993).

Portanto, somente em 1993, a Lei Orgânica do Distrito Federal DF estava concluída. Às três comissões permanentes previstas no RI – CCJ, CAS, CEOF – foi acrescentada a Comissão Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania pela Resolução 29, de 1991 .

Entre 1991 e 1994, foram instaladas quatro comissões parlamentares de inquérito – CPIs. Em 21 de fevereiro de 1991, foi instalada a CPI da Terra, para levantar irregularidades nas áreas rurais da Fundação Zoobotânica do Distrito Federal. A segunda CPI foi a das Causas Trabalhistas, instituída para apurar denúncias contra empresas do GDF. Em 1993, foi instalada a CPI das Mensalidades Escolares, para investigar denúncias de aumentos abusivos nas mensalidades de escolas privadas. Já a última CPI do período foi a das Denúncias na Corporação Militar do Distrito Federal, instalada para apurar a prática de torturas, discriminação e maus-tratos dentro da corporação.

Em julho de 1992, O Correio Braziliense publicou um balanço dos trabalhos da Câmara Legislativa:

As questões mais importantes para o Distrito Federal este semestre passaram pela Câmara Legislativa. Na opinião dos deputados distritais, o saldo dos trabalhos deste ano, até agora, foi altamente positivo, com o Poder Legislativo superando a falta de estrutura e, principalmente, experiência, que marcaram o ano de 1991, para atingir um lugar de destaque junto à sociedade. (...) Salviano Guimarães, presidente da Câmara, comentou que ‘os próximos seis meses devem marcar o dia-a-dia da cidade, com a promulgação da primeira Lei Orgânica do DF’. (...) O presidente da Comissão de Constituição e Justiça, Peniel Pacheco, afirmou: ‘Passamos por um processo de amadurecimento. Estamos percebendo agora que a Câmara vive mais em função da sociedade’. Conforme Pacheco, o semestre ‘marcou uma nova fase para o Legislativo do DF, com os distritais tendo oportunidade de discutir mais os problemas da cidade e analisar projetos elaborados pela própria Casa. No ano passado, a Câmara protocolou 56 matérias de autoria do Executivo, contra apenas 29 dos distritais. Neste semestre, a situação está se invertendo, com a Câmara protocolando 26 projetos contra 22 do governo.’ (...) Pacheco ressalva que ‘uma questão acabou atrapalhando a tramitação mais rápida das matérias na Casa: o grande número de indicações apresentadas pelos deputados(...). O instrumento da indicação serve para que os parlamentares sugiram ao Executivo obras ou questões que não sejam de competência da Câmara (...). Alguns deputados identificam nas indicações questões meramente eleitoreiras (...)’ (CORREIO BRAZILIENSE, 07/07/1992).

Em 1993, formaram-se duas comissões especiais, uma de fiscalização da aplicação dos recursos federais para o pagamento de pessoal das áreas de educação, saúde e segurança e, outra, para a defesa dos interesses do Distrito Federal na revisão constitucional. Foi criado um grupo de trabalho para acompanhar e analisar as matérias de interesse do Distrito Federal – Grupo de Trabalho de Informação e Integração Legislativa – GRUTIL. Foi, também, instituída uma Comissão de Documentação Arquivística, para levantar a produção documental da Casa, objetivando a disciplina das atividades de gestão de seus documentos.

Em 1994, funcionaram duas comissões especiais. Uma, para analisar a proposta de mudança no sistema proporcional de representação política por Estado e pelo Distrito Federal na Câmara dos Deputados e, outra, para investigar denúncias de irregularidades no Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal.

Foram, ainda, regulamentadas as competências de diversos órgãos, como a Mesa Diretora, o Gabinete da Mesa, a Coordenação de Planejamento e Elaboração Orçamentária e dos secretários da Mesa. As competências, no entanto, sofreram alterações sempre que eram feitas mudanças na estrutura da Casa.

Segue um resumo dos trabalhos da Casa voltados para o processo legislativo:

**TABELA 12 – Atividades Parlamentares, CLDF – 1991 a 1994**

<b>REUNIÕES</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>
Sessões Ordinárias	158	87	114	156
Sessões Extraordinárias	168	207	181	98
Sessões Solenes	18	12	8	7
<b>PROPOSIÇÕES</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>
PL	304	422	509	304
PDL	19	13	31	31
PR	90	43	36	23
IND	86	556	403	86
MO	23	64	417	202
RQ	479	757	387	206
PELO	0	0	2	6
PLC	0	0	7	9

FONTE: Protocolo Legislativo e Setor de Ata e Súmula. (Compilação da autora).

Em 1995, foram instituídas três comissões especiais. O Ato 48 da Mesa Diretora estabeleceu comissão para estudo e pesquisa de legislação estadual e municipal que concede benefícios fiscais e financeiros para projetos industriais. O Ato 118 da MD criou comissão para identificação e discussão das causas relacionadas com a violência no trânsito no Distrito Federal. O Ato 123 da Mesa instalou comissão com a finalidade de estabelecer contato com o governador tendo em vista o repasse de verbas para a conclusão das obras do metrô.

Ainda naquele ano, a Mesa Diretora formou uma comissão interna para alterar seu regimento. Segundo o primeiro volume da Memória da Câmara Legislativa (1998):

[...] para que os deputados pudessem exercer efetivamente as tarefas para as quais foram eleitos – legislar e fiscalizar o Executivo – a Mesa Diretora da Câmara Legislativa editou, em 1995, o Ato nº 120/95, delegando aos seus assessores especiais competências para praticar atos administrativos relacionados a diversas matérias que, na verdade, obstruíam a pauta de deliberações do Colegiado Diretor da Casa, atrasando as questões de alta relevância. Os atos do Colegiado de Assessores deveriam ser tomados sempre em conjunto e por decisão unânime (Ibid., p.27)

Em 1996, foi instituído o Código de Ética e Decoro Parlamentar e criada a Comissão de Ética e Decoro Parlamentar. A comissão seria composta por cinco membros titulares e dois suplentes, eleitos para mandato de dois anos (RESOLUÇÃO 110). Com a edição da Resolução 128, a comissão ficou vinculada à Mesa Diretora. O seu quadro organizacional era composto por cargos comissionados: um cargo coordenador, nível CL 15; um cargo de assessor de comissão permanente, nível CL 14; um cargo de assistente de coordenador, nível CL 12. Como já visto em outras estruturas, cada cargo poderia ser desdobrado em outros, no caso até três.

Em 1997, foram instaladas outras três comissões especiais: para acompanhar as investigações de acidente envolvendo três policiais militares em fevereiro de 1997 (Ato 10, de 1997, da MD); para analisar alteração do Regimento Interno da Casa (Ato 18, de 1997, da MD); para negociação das dívidas com o GDF, relativas a contratos, terrenos, água, luz (Ato 68 de 1997 da MD).

Durante a legislatura, foram instaladas seis CPIs: da Grilagem, para apuração de fatos relacionados à grilagem de terras públicas; dos Bingos e Similares, para apuração de denúncias contra casas de bingos; das Drogas, para apuração de denúncias de envolvimento de parlamentares e ex-parlamentares no tráfico de drogas; da Prostituição Infantil, para apuração de denúncias de abuso e violência sexual contra jovens; da Evasão Fiscal, destinada a apurar as causas da evasão; e da PM2, instituída para apuração de fatos relacionados às atividades de informação e contra-informação da Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal.

Quanto aos trabalhos legislativos, destacam-se as seguintes ações:

**TABELA 13 – Atividades Parlamentares, CLDF – 1995 a 1998**

<b>REUNIÕES</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>
Sessões Ordinárias	150	144	154	115
Sessões Extraordinárias	121	116	98	62
Sessões Solenes	21	24	52	120
<b>PROPOSIÇÕES</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>
PL	1064	1501	927	657
PDL	38	92	177	173
PR	32	44	58	12
IND	589	180	55	14
MO	1125	1269	998	552
RQ	561	711	654	450
PELO	17	15	15	2
PLC	15	14	368	397

FONTE: Protocolo Legislativo e Setor de Ata e Súpula. (Compilação da autora).

### 5.1.6. CARREIRISMO

A alta taxa de deputados distritais que buscam a reeleição é bastante significativa (87,5% para a terceira legislatura e 82% para a quarta legislatura) e indica a existência de incentivos para a permanência na Casa.

A negociação promovida pelo Executivo em prol de uma ampla coalizão que viabilize a aprovação de seus projetos, é um desses incentivos. Uma negociação bem sucedida pode significar recursos para atender aos interesses da base eleitoral e, por decorrência, maiores chances de reeleição. A negociação com o Executivo pode ainda significar a ocupação de cargos na Administração, com vantagens maiores ainda para o deputado licenciado: facilita a estratégia de aproximação de seu eleitorado, fornece recursos, benefícios e *expertise* em áreas de políticas públicas, com ganhos de destaque e poder político. Tal atrativo foi bastante acentuado especialmente na terceira legislatura, quando vários deputados licenciaram-se da Câmara Legislativa do Distrito Federal para assumir cargos no Executivo. Um deputado, até então ferrenho opositor do Governo, chegou a renunciar ao mandato parlamentar e desistir de sua candidatura ao Executivo em troca de um posto vitalício de conselheiro no Tribunal de Contas do DF - TCDF.

No entanto, a taxa de renovação é alta. Foi, por exemplo, de 50% nas eleições de 1998, quando 85,7% da Casa viram frustradas suas tentativas de permanência na legislatura seguinte. Isso, porém, não acarreta a desistência da carreira: Coutinho (2000) observou a permanência na política pela ocupação de outros cargos. Essa busca pela sobrevivência política foi evidente também em 2001, quando ocorreu expressiva migração partidária, devido à imposição da regra eleitoral de filiação para as eleições de 2002.

A mensuração da taxa de renovação da Casa a cada legislatura pode não ser adequada como medida da carreira dos parlamentares, sobretudo quando se trata de um órgão de

hierarquia inferior no sistema político. Entretanto, se ao longo do tempo grande parte dos parlamentares procuraram a reeleição, haverá uma definição de um padrão de carreira com permanência na Casa.

Outro aspecto importante a ser considerado é que, devido às peculiaridades do sistema político brasileiro, muitos parlamentares negociam cargos no Poder Executivo. É o chamado presidencialismo de coalizão. O Executivo oferece aos parlamentares e aos partidos políticos postos na administração que lhes conferem controle sobre certas áreas de políticas públicas. Em troca, o Executivo consegue montar uma ampla coalizão parlamentar para viabilizar a aprovação de projetos de sua autoria.

**Eurides assume a Educação amanhã.** No Congresso Nacional, Eurides vinha coordenando a fusão do PTR do governador Joaquim Roriz com o PST do ex-governador do Paraná, Álvaro Dias. Ela entrou na Câmara no lugar de Jofran Frejat quando ele assumiu a Secretaria de Saúde. Quando Frejat deixou o GDF, a solução encontrada por Roriz para mantê-la no Congresso foi transferir o deputado federal Benedito Domingos para a Secretaria de Governo, abrindo novamente a vaga para Eurides Brito. (CORREIO BRAZILIENSE, 13/01/1993)

Esse sistema é alimentado pelos amplos poderes do Executivo, cujo chefe tem amplos poderes de nomeação para os cargos da administração e para dispor sobre o seu funcionamento, poderes para legislar, para a execução orçamentária, para a promoção da chamada governabilidade. Desta forma, a governabilidade também é garantida pelos interesses de carreira dos políticos e dos membros de partidos pela obtenção de recursos, importantes para o aumento dos seus respectivos poderes<sup>75</sup>.

A primeira eleição para os 24 cargos de deputado distrital, em 1990, registrou um total de 406 candidatos. Segundo a análise de Gomes (1995), o Partido dos Trabalhadores foi o

---

<sup>75</sup> A análise das redes sociais pode ser um bom referencial para indicar o que estimula a busca de recursos e benefícios pelos parlamentares. Assim, um parlamentar ao assumir uma secretaria, ou administração regional, poderá construir vínculos com seu eleitorado, com burocratas, com outros políticos, estruturando uma importante rede de relacionamentos. A análise das redes, sobretudo, auxiliam o entendimento da formação de alianças eleitorais e pós-eleitorais. Essas redes, conforme a literatura, podem até mesmo guiar ações e estratégias dos atores, em um processo contínuo de construção e reconstrução. Esse tipo de análise se distancia da Teoria da Escolha Racional porque estabelece que as redes guiam os comportamentos, moldando a racionalidade e a construção de identidades, que se constituem um processo complexo e contínuo. No entanto, nada impede que essa visão incorpore microfundamentos – provindos do racionalismo – dentro da estrutura social. (MARQUES, 2003).

partido mais votado na legenda e conseguiu eleger cinco deputados distritais, formando a maior bancada partidária da Casa, composta por representantes de corporações e um líder comunitário. Já o PDT conquistou três cadeiras; o PCB, o PCdoB e o PSDB conseguiram apenas uma.

No que se refere à produção legislativa, Gomes (1995) constatou que a primeira legislatura caracterizou-se pela grande concentração de mandatos comprometidos com interesses específicos, ou seja, os deputados procuraram atender as demandas e reivindicações dos grupos que representavam. Outra análise feita pela autora corresponde à formação de três blocos: 1) oposição: PT, PPS e PCdoB; 2) governista: PP, PL, PTB; 3) independente: PSDB.

Os parlamentares eleitos provinham de diversos setores da sociedade, configurando o caráter democrático, representativo e heterogêneo da sociedade brasileira. Entretanto, a representação de interesses de segmentos da sociedade pode prejudicar as decisões de políticas públicas mais abrangentes, nem sempre coincidentes com suas bases eleitorais<sup>76</sup>. Assim, os mandatos tendem ao compromisso com interesses específicos. A produção legislativa do período de 1991 a 1993 privilegiou claramente as bases eleitorais dos eleitos (GOMES, 1995). Esse interesse em beneficiar segmentos eleitorais está frequentemente relacionado à intenção do parlamentar em buscar a reeleição ou prosseguir na carreira política.

Nesse período, o Distrito Federal passou por diversas mudanças sócio-econômicas, foi registrado aumento de desemprego e cresceu a demanda por moradias e infra-estrutura. A administração respondeu com a criação de novas regiões administrativas e aumentou o número de cargos comissionados (GOMES, 1995). Vinte e um deputados tentaram a reeleição, corroborando a tese de que existem incentivos à permanência na Casa; no entanto, 11 conseguiram se reeleger, ou seja, 45,3 por cento.

---

<sup>76</sup> Ver o debate em Figueiredo e Limongi (2000; 1995); Samuels (1997); Ricci (2002); Amorim e Santos (2003); Ames (2001).

A eleição de 1998 renovou 50 por cento da composição da Câmara (12 novos deputados) enquanto que 29,17 por cento (sete deputados) obtinham seu segundo mandato e 20,83 por cento (cinco deputados) ingressavam em seu terceiro mandato. Novamente, taxa de renovação mostra-se alta, frustrando a tentativa de permanência dos candidatos à reeleição que representavam 87,5 por cento da Casa.

Assim, os deputados que passaram pela primeira e segunda legislatura representaram 20 por cento da composição da Casa na terceira legislatura. Santos (2000) associa a sobrevivência política de alguns deputados ao tipo de relação estabelecida com suas bases eleitorais – a distribuição de benefícios. Já Coutinho (2000) observa que muitos dos deputados da segunda legislatura, não reeleitos em 1998, permaneceram na política ocupando outros cargos.

É importante ressaltar que os parlamentares perceberam as vantagens de ocupar cargos no Executivo, durante seus mandatos. A configuração partidária da Casa mudou ao longo da terceira legislatura. Em menos de um ano de mandato parlamentar, dois deputados licenciaram-se para ocupar cargos em secretarias. Em 2000, outros dois deputados licenciaram-se também para ocupar postos em secretarias do Governo. Destaca-se, igualmente, a alta taxa de migração partidária<sup>77</sup>.

Entretanto, a migração partidária foi mais expressiva em 2001, devido à imposição da regra eleitoral de filiação para as eleições de 2002. Nesse mesmo período vários deputados licenciaram-se para assumir cargos no Executivo, sobretudo nas administrações regionais, quando puderam atuar nos seus redutos, com os olhos voltados para as eleições de outubro de 2002 (VOLPE, 2003). Um deputado distrital chegou a renunciar ao cargo após negociação com o governo. Renato Rainha, até então ferrenho opositor do governo de Joaquim Roriz, pretendia concorrer ao cargo de governador. Em negociação com o Executivo, foi-lhe

---

<sup>77</sup> Barbosa (2001) observou que as mudanças partidárias não ocorreram no espectro ideológico. Então, conclui-se que houve apenas uma acomodação partidária para facilitar as negociações e as trocas entre os parlamentares.

oferecido o posto vitalício de conselheiro do Tribunal de Contas do Distrito Federal. Para assumir o cargo, Rainha renunciou ao mandato parlamentar e desistiu da candidatura ao Governo do Distrito Federal.

Já as eleições de 2002 reconduziram ao cargo de deputado distrital 41 por cento da Casa, embora 82 por cento tivessem tentado a reeleição. É interessante notar que vários dos deputados eleitos em primeiro mandato na quarta legislatura, já vinham atuando na política: tanto no Executivo, como no Legislativo federal ou, mesmo, em suplência na Câmara Legislativa<sup>78</sup>.

O quadro das quatro legislaturas indica a existência de incentivos para a permanência na Casa e as vantagens de ocupação de cargos no Executivo, que facilita a estratégia de aproximação de seu eleitorado, fornece recursos, benefícios e *expertise* em áreas de políticas públicas, com ganhos de destaque e poder político.

Na atual legislatura (2003-2006), dos 24 deputados distritais, 18 estão buscando a reeleição (75 por cento). A tabela 18 mostra a relação dos deputados distritais nas tentativas de reeleição e daqueles que optaram por seguir outra carreira eletiva:

**TABELA 14 - Aplicação das dimensões do Sistema Político ao caso Brasileiro**

Ano	Reeleitos	Não Reeleitos	Candidatos a outros cargos que não foram eleitos	Candidatos a outros cargos eleitos	Candidatos que abandonaram a carreira política
1994	11	10	02	01	-
1998	12	09	-	03	-
2002	09	10	01	03	01

FONTE: TSE. (Compilação da autora).

<sup>78</sup> Reforça a idéia de que o acesso aos recursos, benefícios e facilidades dentro do governo faz com que os atores políticos adquiram vantagem eleitoral sobre os demais competidores. Ademais, a articulação das redes políticas pelos atores-chave e pelos partidos é importante para a postulação de um cargo eletivo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

[...] A democracia concede aos cidadãos o direito de recorrer ao seu governo na esperança de alcançar um objetivo particular ou social; além disso, requer uma concorrência leal entre as diferentes versões do interesse público. Todavia o bom governo é mais do que um fórum para grupos concorrentes ou uma caixa de ressonância para reclamações; na verdade, ele manda fazer as coisas. Um bom governo democrático não só considera as demandas de seus cidadãos (ou seja, é sensível), mas também age com eficácia em relação a tais demandas (ou seja, é eficaz). (PUTNAM, 2005, p. 77).

A Câmara Legislativa do Distrito Federal completou quinze anos de existência no ano de 2006. O estudo das duas primeiras legislaturas demonstrou importantes aspectos do seu funcionamento, de sua organização administrativa e os reflexos de suas atividades, principalmente nos trabalhos internos da Casa. A Câmara é uma organização recente e muitas críticas são dirigidas à atuação dos parlamentares. Mas acredita-se que, ao longo do tempo, a organização poderá passar por mudanças, com adaptação de suas atividades às demandas sociais, adquirindo, assim, a estabilidade e a legitimidade necessárias para a concretização efetiva de suas funções conforme a Constituição Federal e a Lei Orgânica do Distrito Federal.

O objetivo deste trabalho consistiu na verificação da contribuição do fenômeno da profissionalização legislativa ao processo de institucionalização da Casa. O marco teórico utilizado, baseado nos estudos institucionalistas e neo-institucionalistas que definem tais conceitos, preconiza que as mudanças institucionais conduzem a uma evolução da organização de forma a preencher os requisitos de estabilidade, complexidade, estabelecimento de fronteiras, autonomia, coesão, universalidade, com seu conseqüente fortalecimento. Assim, a profissionalização contribuiria para esse processo no sentido de tornar o Legislativo mais eficiente, com a formação de uma estrutura organizacional que : 1) abrigasse uma burocracia meritocrática; 2) fornecesse recursos e infra-estrutura para a condução dos trabalhos e para o atendimento da população; e 3) propiciasse vantagens que fizessem do exercício parlamentar uma carreira. Para Hibbing (1999):

*[...] And if we are going to use career information to indicate the level of institutionalization, we are going to have to be more discerning and inventive. We must begin by acknowledging that the potential for institutionalization is not the same for all legislative bodies. We must then admit that raw levels of membership turnover or mean length of stay (...) are poor substitutes for the real variable of interest which is the institution's ability to steel itself from the effects of membership turnover. Career data **can** [grifo do autor] permit useful generalizations about legislative evolution but in order for this to happen **we need to be willing to conceptualize and operationalize more subtle career features and to be more sensitive to the idiosyncrasies of the politics in which careers are unfolding** [grifo meu]" (p. 166).*

Os estudos de caso sobre a institucionalização, em sua maioria, não levam em consideração as relações da burocracia com o corpo político, a performance (qualitativa) da Casa, os tipos de funções exercidas pela organização (com base nas relações informais e formais de poder), a densidade e distribuição do poder político, bem como o padrão de relacionamento da Casa com a sociedade, que proporcionaria legitimidade. Sison (1973) já indicava a importância desses dados qualitativos para a compreensão da institucionalização.

Weyland (2002) critica os estudos institucionalistas embasados na Escolha Racional, pois acredita que não refletem a realidade da administração pública, do processo de tomada de decisão e da implementação de programas na América Latina. Isso porque certas questões são tratadas de forma simplista, deixando de capturar as peculiaridades da política latino-americana. Um exemplo é a complexidade dos interesses da carreira política no Brasil:

*[...] In Brazil, for instance, many politicians use Congress as a waiting room, for pursuing more highly prized executive positions. (...) political careers and ambitions are more complex and variegated than in the U.S (...), where most politicians aspire to a linear sequence of electoral offices (Ibid., p.63).*

Ademais, deve-se considerar a busca por interesses privados (enriquecimento) e a busca pela estabilidade política<sup>79</sup>. Se a institucionalização for considerada uma característica evolutiva da organização, com o preenchimento de certos requisitos (entres eles, a profissionalização legislativa), não seriam úteis para a explicação e a compreensão do

---

<sup>79</sup> Weyland (2002) acredita que o Congresso tem papel secundário nas políticas públicas, pois a tomada de decisão acontece às portas fechadas dentro do Poder Executivo com os grupos de interesse. Outro problema seria a ênfase do uso da patronagem dentro dos Parlamentos e pouca explicação do funcionamento e dos efeitos do clientelismo e do personalismo dentro da esfera pública.

desenvolvimento organizacional os fatores qualitativos e a mensuração do funcionamento real das estruturas organizacionais, das relações internas e externas de poder e das hierarquias – levando-se em conta todas as peculiaridades de uma casa política e da administração pública brasileira.

Os estudos apresentados sobre a institucionalização e profissionalização pouco se remetem a essas relações que são averiguadas no decorrer deste trabalho. Este estudo seguiu à risca um modelo montado conforme a revisão de literatura. No entanto, no seu decorrer percebeu-se a necessidade da ampliação do modelo, envolvendo a mensuração qualitativa, com entrevistas e análises de artigos de jornais. Assim, buscou-se esclarecer o funcionamento real da Casa e contribuir para a temática. O quadro a seguir mostra as principais observações e críticas aos trabalhos sobre o tema:

#### **QUADRO 8 - Análise dos Modelos de Institucionalização e de Profissionalização Legislativa**

**continua**

AUTOR	ESTUDO	OBSERVAÇÕES/ CRÍTICAS
Eisenstadt (1964)	Mudanças institucionais ocorridas nos grandes impérios.	Estudo baseado no surgimento de empreendedores e líderes políticos, que tinham a visão e a habilidade de criar novos entes políticos. Depende também de condições específicas da sociedade. Não aplica seu estudo a uma organização.
Huntington (1975)	Mudanças institucionais nos sistemas políticos.	Correlaciona o desenvolvimento econômico, a modernização, a criação de uma comunidade política e um governo eficiente para existir estabilidade governamental. Não aplica seu estudo a uma organização.
Polsby (1968)	Institucionalização da Câmara dos Deputados norte-americana.	Preocupado em mensurar as variáveis de seu modelo, passa a coletar dados quantitativos e não qualitativos referentes: 1) ao grau de entrada e saída de membros e ao processo de ascensão a cargos importantes; 2) ao grau de consolidação das atividades das comissões, de suas atribuições e competências, expansão do seu corpo técnico, ao aumento de provisão de emolumentos para os membros e servidores em termos salariais, de benefícios de saúde, concessões; 3) ao grau de discricionariedade, automatismo e impessoalidade. Seu estudo não adequa muito bem as variáveis qualitativas fundamentais para a compreensão do funcionamento de uma Casa Política, a exemplo da relação entre a burocracia, os setores organizacionais que adquiriram maior complexidade (em detrimento de outros), as relações de poder – ou seja, faltam elementos das instituições informais.

## QUADRO 8 - Análise dos Modelos de Institucionalização e de Profissionalização Legislativa

**continua**

AUTOR	ESTUDO	OBSERVAÇÕES/ CRÍTICAS
Hibbing (1988, 1999, 2002)	Estudo sobre institucionalização, carreiras legislativas e popularidade do Congresso.	<p>Testa o modelo de Polsby na Câmara dos Comuns. Diverge em alguns resultados do modelo de Polsby. Seu estudo não vai além do estudo de Polsby ao avaliar outras variáveis do funcionamento peculiar da Casa, mas aponta as suas limitações e os seus acertos.</p> <p>Ao estudar as carreiras, acredita que a medida de institucionalização deve ser reformulada, mas critica apenas o aspecto da taxa de renovação da Casa como indicador. Não vai além do modelo, averiguando os aspectos do funcionamento geral da Casa e da relação de poderes entre os atores.</p> <p>Seu estudo mostra que as pessoas não confiam nos congressistas e que as medidas adotadas para fortalecer as organizações (como a institucionalização) podem ser prejudiciais à popularidade do Congresso.</p>
Moncrief (1999)	Estuda os efeitos da profissionalização nos Legislativos.	Diferencia a profissionalização do carreirismo. O carreirismo é a preocupação individual do legislador em continuar na política e a profissionalização é o fenômeno que torna a legislatura efetiva. A profissionalização é condição necessária, mas não suficiente para o desenvolvimento do carreirismo. Estabelece os critérios de distinção, mas também não analisa qualitativamente o impacto dos dois conceitos.
King (1991)	Vantagens eleitorais dos parlamentares explicadas pela profissionalização.	<p>Mensura a vantagem do candidato por meio do orçamento de gabinete, das viagens, das vantagens para o atendimento do eleitor, de estar em constante contato com o seu reduto eleitoral e possuir <i>staff</i> disponível.</p> <p>Avalia apenas as conseqüências da profissionalização para os parlamentares.</p>
Sison (1973)	Abordagem teórica dos estudos sobre a institucionalização legislativa.	Apresenta um modelo que consegue captar diversas variáveis (internas e externas, qualitativas e quantitativas) à organização, porém não aplica à nenhuma legislatura. Portanto, não se pode avaliar um modelo sem tê-lo testado.
Gerlinch (1973)	Estudo da institucionalização dos Parlamentos europeus.	Enfatiza as regras formais, sobretudo, o recrutamento e a aquisição do controle do Legislativo sobre o Executivo. Falta ao estudo variáveis que complementem a conclusão sobre o funcionamento do Legislativo.
Haeberle (1978)	Estudo sobre a institucionalização das subcomissões na Câmara dos Deputados norte-americana.	Analisa a estrutura de poder dentro da Câmara, mostrando o impacto da expansão da autonomia e da jurisdição das subcomissões. Apesar de constatar que a dispersão de poder alterou os resultados das políticas públicas provenientes do processo legislativo e de demonstrar dados estatísticos do crescimento das subcomissões e de sua importância, não explica a razão pela qual tal fato ocorreu nem verifica a relação da burocracia com os parlamentares.
Squire (1992)	Analisa o período pré-reforma e pós-reforma da Assembléia da Califórnia.	<p>Correlaciona o processo de profissionalização com a institucionalização do Legislativo. Acredita que a institucionalização ocorre devido aos objetivos de carreira dos membros que ambicionam cargos de ordem hierárquica superior. Entretanto, seu modelo difere do preconizado por Polsby (1968).</p> <p>Sua análise consiste apenas nos aspectos formais da profissionalização conforme a evolução temporal da Casa. Assim, analisa a etapa de criação, de reformas, dos resultados das reformas de modo a testar as variáveis propostas por Polsby (1968). A análise restringe-se às variáveis estatisticamente mensuráveis, com pouca referência ao funcionamento interno da Casa e a relação entre a burocracia e os parlamentares.</p>
Squire (1992a)	Analisa o processo de profissionalização.	A profissionalização das legislaturas norte-americanas ocorreu num contexto de amplas reformas. Seu objetivo é analisar o impacto da profissionalização na diversidade dos legisladores. Utiliza uma medida diferente de profissionalização - apenas compara os atributos relevantes das legislaturas: salário, pessoal por legislador e total de sessões por ano. Não há avaliação qualitativa.

## QUADRO 8 - Análise dos Modelos de Institucionalização e de Profissionalização Legislativa

AUTOR	ESTUDO	OBSERVAÇÕES/ CRÍTICAS	conclusão
Murillo e Levitsky (2006)	Analisam os estudos sobre o design institucional e a força das instituições em termos comparativos: países desenvolvidos e a América Latina.	Em condições de instabilidade e de fraqueza institucional, os pressupostos que regem os estudos neo-institucionalistas não explicam a realidade da América Latina. O trabalho é importante porque enfatiza a atenção que deve ser dada às regras informais, à motivação da criação das regras formais (e se há obediência a elas e a razão de serem fortes ou fracas), das expectativas dos atores (no contexto de risco e de incerteza). O estudo é uma contribuição para o enriquecimento dos próximos estudos sobre a política latino-americana e a institucionalização legislativa.	
Fiorina (1994)	Impacto da profissionalização das legislaturas nos partidos.	Demonstra que a profissionalização das legislaturas estaduais tornou o serviço mais atraente para os democratas do que para os republicanos. Avalia apenas as consequências da profissionalização para os partidos políticos.	
Berry, Berkman e Scheiderman (2000)	Identificam que a profissionalização traz as fronteiras necessárias para a institucionalização porque promove recursos, pessoal, informação, subsídio, tornando a carreira atrativa.	Uma legislatura profissionalizada apresenta recursos abundantes. Adotam critérios de Polsby (1968) para mensurar a institucionalização. Trabalham com hipóteses que verificam as chances de reeleição e o nível de profissionalismo, dentre outros fatores como redes de influência, condições econômicas, partido, regras eleitorais, redistritalização. O estudo demonstra que há evidências de que o profissionalismo protege os legisladores e como os recursos legislativos alteram a dinâmica das eleições. Acreditam que o profissionalismo aumenta as chances eleitorais, muda a relação entre a Legislatura e o ambiente político e econômico. A institucionalização é promovida pela profissionalização porque estabelece fronteiras que isolam os seus membros dos choques externos. Entretanto, não avaliam as causas internas de mudança institucional, mas sim as consequências da profissionalização para os parlamentares.	
Mishler e Hildreth (1984)	Estudo sobre a relação entre o Legislativo e a estabilidade política.	Indagam sob quais condições a institucionalização contribuiria para a estabilidade política. Demonstram que, em mais de 100 países, a capacidade do legislativo em promover a estabilidade é limitada (não há representatividade, efetividade, o contraste com a sociedade é grande, seus recursos são limitados e há falta de organizações e instituições que complementem a democracia). Apesar de não fazerem referências ao funcionamento interno do corpo, preocupam-se de maneira geral com o resultado da política e a relação estabelecida com a sociedade. Acreditam que se a legislatura divide poderes políticos efetivos (há fraqueza da organização), então, os governos tendem a sofrer instabilidade. Fatores externos (como condições econômicas e sociais) também influenciam na estabilidade das legislaturas.	
Eliassen e Pedersen (1978)	Analisam a mudança no Legislativo da Dinamarca e da Noruega e de sua elite com base na profissionalização.	Analisam a história das Legislaturas, descrevendo as suas características. Primeiramente, formadas por pessoas com <i>status</i> social, que tinham a retórica, não se dedicavam integralmente e possuíam carreiras curtas; posteriormente, houve uma tendência à profissionalização intelectual. Mais tarde, a tecnocracia acabou por promover a legislatura partidária e burocrática. O estudo tem um caráter mais qualitativo, mas não se atém aos detalhes dos movimentos ocorridos dentro das legislaturas para explicar as mudanças, pois explica as mudanças do ponto de vista exógeno.	

FONTE: Compilação da autora.

A análise feita para a compreensão dos aspectos da profissionalização da Câmara Legislativa do Distrito Federal, ao considerar os dados qualitativos internos da Casa, mostrou que existem lacunas nos modelos propostos para a avaliação da institucionalização e da profissionalização do Legislativo.

Os resultados desta pesquisa demonstraram que os rumos da mudança institucional são mais claros quando realizada uma avaliação qualitativa dos diversos aspectos da profissionalização, mensurada pela análise da evolução do quadro administrativo, da demanda de serviço, das facilidades, da remuneração e do carreirismo. Os resultados, portanto, contrariam a idéia de que a análise formal da profissionalização seria suficiente para indicar a institucionalização com o preenchimento dos requisitos de estabilidade, complexidade, estabelecimento de fronteiras, autonomia, coesão, universalidade:

*[...] Professionalization can be thought of as involving changes that deal with the body itself and that can be accomplished by a statute or by a legislative edict. Included would be session length, member compensation, number of staff, other perquisites, general legislative resources, and committee structures. If money is available, these traits can simply be manufactured. Institutionalization, on the other hand, can be thought of as involving more amorphous legislative traits that are not capable of being directly manufactured: norms and standard operating procedures, institutional autonomy, leadership positions that require extensive service in the body. Though certain of these features could in theory be decreed (term minimums instead of terms maximums?), that is not usually the case. (...) professionalization often, but not always, leads to institutionalization (...). (HIBBING, 1999, p. 162-3).*

Fosse suficiente a análise formal, a complexidade interna, decorrente da ampliação dos recursos parlamentares, indicaria a profissionalização. Essa questão ainda não é clara, pois paira sobre um campo de estudo ainda não muito explorado. No entanto, este trabalho revelou que, para melhor indicar o nível de profissionalização, o aumento do quadro de funcionários e das estruturas da Casa deve, necessariamente, ser considerado no contexto das relações internas de poder<sup>80</sup>.

Embora os limites entre o **público** e o **privado** sempre tenham sido nebulosos no Brasil, a corrupção nunca atingiu as atuais formas e dimensões. Na verdade o problema tornou-se **sistêmico**. Vale a pena observar que a descoberta de crimes só foi possível através de denúncias fortuitas oriundas da sociedade. Quer dizer: o Estado não está equipado para detectar irregularidades e para controlar os gastos públicos. (MARTINS, 1997, p.10)

---

<sup>80</sup> Muller (2005) aponta que um dos grandes problemas dos estudos sobre o Legislativo “é saber quais são os atores relevantes em termos de poder decisório e poder de agenda, bem como de que maneira esses atores estabelecem suas estratégias para atingirem seus objetivos”. Assim, realiza um estudo sobre o recrutamento parlamentar para as comissões na Câmara dos Deputados.

Considerada a Câmara Legislativa uma casa política, há um avanço sobre o tema quanto à possibilidade de inclusão da análise das relações pessoais e das práticas tradicionais. Embora este tema seja controverso, sugere-se um avanço na literatura para questionar se o uso político das estruturas da Casa ou se a profissionalização formal (mensurada pelos modelos) impedem a institucionalização da Câmara Legislativa. Ademais, a Câmara Legislativa pode estar sofrendo o processo de profissionalização, o que repercute nos resultados da investigação (Squire, 1997, aponta que algumas legislaturas são profissionalizadas enquanto outras estão em processo de profissionalização).

Já O'Donnel (1996) acredita que muitos estudiosos deixam de considerar duas importantes instituições, as eleições (formais e intermitentes) e o clientelismo (informal, permanente e penetrante). Então, o problema nas novas democracias não seria a falta de institucionalização, mas os aspectos que são informalmente institucionalizados:

*[...] By definition, all the Latin American cases that I have labeled polyarchies are such because of a simple but crucial fact: elections are institutionalized. By an institution I mean a regularized pattern of interaction that is known, practiced, and accepted (if not necessarily approved) by actors who expect to continue interacting under the rules sanctioned and backed by that pattern. Institutions are typically taken for granted, in their existence and continuity, by the actors who interact with and through them. Institutions are "there," usually unquestioned regulators of expectations and behavior. Sometimes, institutions become complex organizations: they are supposed to operate under highly formalized and explicit rules, and materialize in buildings, rituals, and officials. These are the institutions on which both "prebehavioral" and most of contemporary neo-institutionalist political science focus. (...). Most students of democratization agree that many of the new polyarchies are at best poorly institutionalized. Few seem to have institutionalized anything but elections, at least in terms of what one would expect from looking at older polyarchies. But appearances can be misleading, since other institutions may exist, even though they may not be the ones that most of us would prefer or easily recognize. ( O'DONNEL,1996)*

O'Donnel (1996) analisa diversos estudos sobre democracia, poliarquia e consolidação política e nota que:

*[...] Many new polyarchies do not lack institutionalization, but a fixation on highly formalized and complex organizations prevents us from seeing an extremely influential, informal, and sometimes concealed institution: clientelism and, more generally, particularism. For brevity's sake, I will put details and nuances aside and use these terms to refer broadly to various sorts of nonuniversalistic relationships, ranging from hierarchical particularistic exchanges, patronage, nepotism, and*

*favours to actions that, under the formal rules of the institutional package of polyarchy, would be considered corrupt.” (Ibid., 1996)*

Putnam (2005) estudou o desempenho das instituições italianas. O objetivo de seu trabalho foi compreender o desempenho das instituições democráticas. Assim, pergunta-se: como as instituições formais influenciam a prática da política e do governo? Se as instituições mudam, as práticas também mudam? O desempenho das instituições depende dos contextos culturais, sociais e econômicos? É interessante inserir todas questões nesse campo de estudo, pois a construção de uma organização e a mudança das instituições ao longo do tempo mostram o desempenho organizacional e a relação entre a prática formal e informal das instituições.

É importante ressaltar que as instituições moldam a política e que elas são moldadas pela história – ambas premissas neo-institucionalistas. As instituições moldam a política porque os procedimentos adotados influenciam os resultados das políticas, pois estruturam o comportamento e as estratégias dos atores. A história também desempenha um papel importante para a compreensão das regras, escolhidas pelos indivíduos, para dar continuidade à organização. Ou seja, os indivíduos não criam regras apenas para que sejam aplicadas ao momento presente, mas também para que sejam observadas pelos seus sucessores.

De acordo com a investigação empírica, observou-se o fenômeno do isomorfismo. Ou seja, a Casa adotou normas de outra organização para dar início aos seus trabalhos. Ademais, quando da instalação da Câmara Legislativa, o Executivo apresentava uma estrutura forte enquanto o Legislativo dispunha de uma estrutura física improvisada e não possuía pessoal qualificado para iniciar os trabalhos.

O quadro de funcionários, no entanto, passou por uma notável evolução. No início de seu funcionamento, a Casa trabalhou com um quadro provisório formado por comissionados e técnicos requisitados de outros órgãos. A realização de concurso público, condição para a instituição de um quadro de servidores efetivos, somente aconteceu após quase dois anos da

instalação da Casa. E, depois, houve demora nas nomeações. Tudo isso já demonstrava a resistência que a burocracia meritocrática teria que enfrentar na Casa.

De fato, a instalação do quadro permanente não impediu a sobrevivência de cargos da estrutura provisória. E mais: foi adotada a prática de desdobramento de cargo em comissão, o que viabilizou maior número de indicações parlamentares.

[...] A contratação de pessoal para cargo em comissão não é ilegal, mas para o procurador-geral do Tribunal de Contas da União (TCU), Lucas Furtado, a Câmara tem agido contra o critério constitucional de priorizar o servidor efetivo. “A lei prevê criar mecanismos para os cargos em comissão serem substituídos por meio de concursos,” disse. Segundo Furtado, o concurso permite o acesso da população em geral ao serviço público. O fato dos comissionados receberem mais do que o servidor comprova claramente que a Câmara valoriza mais o critério político do que o constitucional, avaliou o procurador-geral (TAFFNER, Ricardo. CORREIO BRAZILIENSE, 30/08/2006).

Portanto, a instituição de um quadro de servidores aprovados em concurso público, mesmo que demorado, com conseqüente aumento da complexidade das estruturas da Casa, por si só não indica ganhos de estabilidade e legitimidade para a organização.

Ao contrário, a análise das relações internas de poder revelou a prevalência do patrimonialismo devido à resistência contra a extinção dos cargos provisórios, de livre nomeação e exoneração parlamentar. No patrimonialismo a burocracia mantém relação de fidelidade e obediência à chefia. A ausência de uma burocracia meritocrática facilita o exercício, pelos parlamentares, da dominação de tipo tradicional, baseada na confiança. Como assinala Freund (1975):

[...] consiste num sistema cujas oportunidades residam em geral de alto a baixo da escala, na apropriação privada da maioria das funções. Não se pode, entretanto, identificar esta aproximação com um domínio arbitrário. (Ibid, p. 175).

No entanto, uma característica dessa relação é a falta de distinção entre os interesses públicos e interesses pessoais do administrador, além da prevalência de critérios discricionários de seleção, que levam à personalização da administração – construção de laços pessoais que estruturam relações sociais particularistas de caráter hierárquico.

A personalização marcou a ocupação das chefias, postos importantes da Casa, por funcionários de livre provimento. Configurou-se uma situação de pouca autonomia burocrática e excessiva regulação política, padrão tipicamente clientelista (Martins, 2006, p.6). Em setembro de 1992, o Correio Braziliense assinalava a existência de funcionários fantasmas e que a Câmara Legislativa tomaria providências quanto a isso. No entanto, em 1993, foi denunciada a existência de 43 funcionários fantasmas:

**Deputado quer saber paradeiro de servidores.** O deputado distrital Wasny de Roure (PT) vai apresentar hoje à Mesa Diretora um pedido de informações sobre 43 funcionários contratados para trabalhar na Comissão de Sistematização. (...) um documento enviado pelo presidente da comissão Maurílio Silva (PP), informando que das 102 pessoas que hoje deveriam estar prestando serviço na elaboração da Lei Orgânica, 46 efetivamente atuam nessa área, enquanto outros 13 continuam juntos com os parlamentares que foram relatores das comissões temáticas. O ex-líder do PT na Câmara afirma que 43 funcionários estão recebendo salários para ajudar na elaboração da LO, mas não trabalham na área. (CORREIO BRAZILIENSE, 25/02/1993).

Ainda nos dias atuais, persistem denúncias de funcionários fantasmas em cargos em comissão:

A Procuradoria Geral da Câmara Legislativa abriga, pelo menos, três funcionários fantasmas - ao custo total de R\$ 187.226,50 por ano aos cofres públicos. Além desses, há diversos servidores comissionados em situação irregular. Para se ter idéia, a sala da Procuradoria possui apenas 10 mesas com cadeiras, mas existem 19 pessoas em cargos em comissão e cinco servidores efetivos. (...). Fora da Procuradoria, alguns funcionários ainda se dividem entre o expediente na Casa e a campanha de padrinhos políticos. (...). Entre os fantasmas, o caso mais escandaloso é o de Altamiro Rajão, filho do ex-deputado distrital José Rajão (PSDB), que este ano tenta voltar à Casa. Ele não costuma ir nem para assinar o ponto. (...). Dos 19 comissionados, oito são cargos de natureza especial (CNE), ou seja, assessores jurídicos com altos salários - de R\$ 7.800 a R\$ 10.800 por mês - que não precisam assinar ponto, mas têm de trabalhar pelo menos seis horas por dia. Sete CNEs não aparecem na Procuradoria; um freqüenta outro departamento, o que também é irregular. A reportagem não conseguiu contatá-los para checar se seriam fantasmas. Os demais comissionados são assistentes administrativos e jurídicos. Quase todos também não aparecem no setor. A não ser para assinar o ponto uma vez por mês. Alguns trabalham indevidamente nos gabinetes dos deputados. (TAFFNER, Ricardo; MILITÃO, Eduardo. CORREIO BRAZILIENSE, 29/08/2006)

Essa relação estabelecida entre comissionados e parlamentares, baseada em relações de confiança, contraria os princípios da burocracia moderna, exemplo da dominação legal. No entanto, tanto os elementos da dominação legal quanto os elementos da patrimonialista – tipos

ideais descritos por Weber – são percebidos na Câmara Legislativa. O’Donnel (1996) refere-se a esses casos:

*[...] Particularism – like its counterparts, neopatrimonial and delegative conceptions and practices of rule – is antagonistic to one of the main aspects of the full institutional package of polyarchy: the behavioral, legal, and normative distinction between a public and a private sphere. This distinction is an important aspect of the formal institutionalization of polyarchy. Individuals performing roles in political and state institutions are supposed to be guided not by particularistic motives but by universalistic orientations to some version of the public good. The boundaries between the public and the private are often blurred in the old polyarchies, but the very notion of the boundary is broadly accepted and, often, vigorously asserted when it seems breached by public officials acting from particularistic motives. Where particularism is pervasive, this notion is weaker, less widely held, and seldom enforced. (O’DONNEL,1996)*

O’Donnel (1996) observa que muitos estudos consideram as regras formais como os principais guias de comportamento. E adverte que, em alguns regimes, o particularismo é um dado importante. Portanto, critica os estudos que consideram apenas as regras formais na avaliação da institucionalização ou da consolidação democrática:

*[...] Przeworski argues that democratic consolidation occurs ‘when no one can imagine acting outside the democratic institutions’. But this does not preclude the possibility that the games played “inside” the democratic institutions are different from the ones dictated by their formal rules. (...) Przeworski is assuming that there is only one equilibrium, the one generated by a close fit between formal rules and behavior. Yet however inferior they may be in terms of performances and outcomes that we value, the situations that I am describing may constitute an equilibrium, too.” (Ibid.,1996)*

Dada a importância do estudo das relações internas de poder e das regras informais, uma questão a ser analisada diz respeito aos postos de mando dentro do aparato burocrático, cujos ocupantes constituem a “alta” burocracia da Casa. Quais as implicações do gerenciamento de tais burocratas sobre os demais servidores, efetivos e comissionados?

Uma delas seria a disfunção das estruturas organizacionais da Casa. Algumas estruturas não funcionam porque há descontinuidade nos trabalhos, em razão da alta rotatividade das chefias ou, eventualmente, porque a própria chefia não demonstra interesse no desenvolvimento e aprimoramento das atividades burocráticas sob sua alçada. Tal comportamento ocorreria em duas situações: 1) quando as atividades são meramente

procedimentais; 2) quando as atividades podem adquirir autonomia burocrática e baixa regulação política, contrariando a lógica da captura da burocracia.

[...] Não há um acompanhamento das políticas públicas, das leis. (...). Nós, servidores, tentamos montar uma estrutura para isso inclusive por meio de um convênio com a UnB. (...). Fizemos um banco de dados para o acompanhamento de alguns projetos, mas não foi implementado porque mudaram a Mesa Diretora e a chefia. A Assessoria não era usada [pelos parlamentares]. Nós [servidores efetivos] é que procurávamos os deputados para colaborar com os trabalhos [da Casa] – servidor anônimo da Casa, entrevista concedida à autora em 4/08/2006.

Por outro lado, não são esvaziadas as estruturas responsáveis por atividades de interesse político. Ao contrário, elas são capturadas e instrumentalizadas para servi-lo em suas práticas clientelistas e patrimonialistas:

**Benício pretende anular novas nomeações na Câmara.** O presidente da Câmara Legislativa, deputado Benício Tavares (PTR) convocou para hoje uma reunião extraordinária da Mesa Diretora para tornar sem efeito os últimos atos do seu antecessor, Salviano Guimarães (PDT), que fez um remanejamento completo dos servidores lotados na presidência exatas 72 horas antes de transmitir o cargo. No total foram beneficiados 54 funcionários, 44 dos quais lotados diretamente em órgãos vinculados à direção da Casa e outros dez na Comissão de Sistematização (...). Os funcionários beneficiados com os atos de Salviano Guimarães percebem salários de Cr\$ 3 milhões a Cr\$ 17 milhões: com os cem por cento de reajuste previsto para este mês, os vencimentos dobrarão. (CORREIO BRAZILIENSE, 05/01/1993).

O jornal Correio Braziliense (2006) publicou fatos que vêm ocorrendo na Câmara Legislativa no presente período de campanha eleitoral:

[...] A diretora de Recursos Humanos da Casa, Edilair da Silva Sena, trabalha para a reeleição de Wilson Lima (Prona), primeiro-secretário da Mesa, que a indicou para o cargo. Na tarde do dia 22, terça-feira, ela estava na repartição. Por volta das 11h de quinta-feira, não. ‘Ela está mais na política’, informou um colega de trabalho. No gabinete de Lima, a informação é a de que Edilair fazia ‘campanha de rua’. (...) a diretora de Recursos Humanos admitiu trabalhar na eleição do candidato do Prona naquele momento. Ao saber que conversava com o Correio, ela passou a se explicar. (...) Afirmando que não fazia campanha. ‘Eu trabalho com o Wilson Lima. Ajudo como todos os servidores.’ A assessoria do distrital informou que a Lei 9.504, de 1997, só veda o trabalho em campanha eleitoral para os servidores do Executivo. Fazer campanha e trabalhar na Casa não é crime. Isso acontece apenas se o trabalho eleitoral comprometer o expediente do servidor na Câmara Legislativa. O Ministério Público Eleitoral tem diversas denúncias de que os servidores, pagos com dinheiro do contribuinte, se dedicam apenas às campanhas. Entretanto, o procurador Osniir Belice disse que ninguém conseguiu comprovar a prática, que seria generalizada, segundo servidores da Casa (TAFFNER, Ricardo; MILITÃO, Eduardo. CORREIO BRAZILIENSE, 29/08/2006).

Outra implicação da baixa autonomia burocrática e da excessiva regulação política, seria a fragmentação da burocracia caracterizada por: 1) grande quantidade de indicações; 2) alta rotatividade nos cargos, dificultando o estabelecimento de identificação e compromisso com a organização; 3) falta ou dificuldade de ação coordenada, em razão da divergência de interesses dos seus segmentos (ocupantes de cargos efetivos, efetivos com função de confiança, comissionados); 4) competição interna pelos cargos de chefia e funções de confiança para aumento do nível da remuneração e aquisição de maior “*status*”; 5) construção de redes de relacionamentos informais caracterizados por barganhas, em razão da distribuição assimétrica de poder entre os servidores.

A predominância da ação parlamentar sobre as estruturas organizacionais, por meio dos vínculos de relacionamento informal – criados formalmente nas regras internas da Casa – com a burocracia, configura a captura dessa última pelos grupos políticos:

[...] Servidor comissionado ou em função de confiança é apelidado de “peixinho” e o parlamentar que o indica de “dono”. São frequentes os pedidos de favores do “dono” ao seu “peixinho”. Alguns desses pedidos, em tese, poderiam redundar em processos administrativos para a verificação de sua legalidade - servidor anônimo da Casa, entrevista concedida à autora em 3/08/2006.

Todo esse quadro de ascendência política sobre estruturas organizacionais, gerando situações de paralisia e de captura, revela a existência do patrimonialismo, do personalismo e do clientelismo. Esse último consiste na relação de troca de favores entre indivíduos, cujos benefícios, no entanto, são desiguais (CARVALHO, 1997). Pode ocorrer na forma de empregos, de benefícios particularistas, troca de apoio político. O clientelismo não se manifesta apenas nas negociações dos parlamentares com o Executivo e no atendimento das demandas dos segmentos da sociedade.

Esse fenômeno também ocorre nas estruturas burocráticas. Burocratas ocupantes de importantes postos formam redes pessoais, dentro e fora da Casa, e exercem poder de barganha. A exemplo, já citado, da chamada “Mesinha”, formada pelos assessores especiais

dos membros da Mesa Diretora. Além dos poderes políticos decorrentes da delegação de competências da Mesa Diretora, os assessores especiais controlam procedimentos administrativos que envolvem o interesse direto de funcionários e, mesmo, de parlamentares. Portanto, adquirem posição privilegiada nas relações de troca de favores.

[...] O cargo de confiança tem um ‘viés político’, que pode ser contrário ao posicionamento técnico (...). A natureza do trabalho dos servidores efetivos e dos que exercem função de confiança é diferente. Aqui, na Câmara Legislativa os interesses políticos têm predomínio tanto sobre a administração da Casa quanto sobre suas estruturas técnicas (...). É importante dizer que há desproporção entre os cargos, havendo uma grande presença de comissionados na estrutura administrativa da Casa.. (...) ainda há resquícios da estrutura passada [da época de sua construção]. Percebe-se a crescente criação de cargos comissionados e, no entanto, são os servidores efetivos é que dão continuidade aos trabalhos da Câmara – servidor anônimo da Casa, entrevista concedida à autora em 29/09/2006.

Houve também aumento de recursos. Instalada em prédio desativado, sem as condições ideais para a realização de seus trabalhos, a Casa sempre contou com recursos para reformas e adaptações. Recursos para a montagem dos gabinetes parlamentares, que a cada início de legislatura passam por reformas a pedido de seus novos ocupantes. O mesmo para os gabinetes das lideranças. Todos eles de interesse especial dos parlamentares, pois constituem um espaço físico, com recursos e equipamentos de tecnologia, onde realizam o atendimento das clientelas. Essa estrutura se contrasta com a estrutura mais precária de alguns setores administrativos, onde faltam computadores e equipamentos necessários às atividades:

[...] a Mesa deixou de apreciar dois projetos polêmicos: que reduz pela metade as cotas de telefones e serviços gráficos dos deputados; e um outro, do deputado José Edmar, que proíbe a prática de nepotismo na Casa (CORREIO BRAZILIENSE, 06/08/1992).

As facilidades concedidas aos parlamentares e aos funcionários também são elementos importantes. O benefício da assistência à saúde, por exemplo, inclui concessão de passagens aéreas de primeira classe, pagamentos de internação hospitalar, de parlamentares e de seus dependentes, no exterior. Inclusive pagamento por cirurgia plástica.

Assim, os benefícios somam-se a outros incentivos, entre os quais a remuneração, e estimulam a permanência dos parlamentares e comissionados na Casa, com conseqüente reforço da relação pessoal entre eles. Mais uma situação de prática clientelista na troca de favores para assegurar a continuidade da percepção de vantagens.

Em 1992, por exemplo, a Câmara Legislativa se preparava para reajustar o subsídio do servidor em 90 por cento, conforme reportagem do Correio Braziliense:

A CLDF solicitou ao Palácio do Buriti Cr\$ 20 bilhões para garantir os salários dos servidores até o final do ano, pode dar um novo aumento de 90 por cento aos seus funcionários (...). Os deputados, porém, não terão direito a esse eventual reajuste. Mesmo assim muitos deles serão beneficiados, engordando o orçamento das suas famílias, em virtude dos parentes lotados nos gabinetes. **Entre os casos de nepotismo destacam-se como os mais gritantes os do presidente Salviano Guimarães (PDT), que emprega sua esposa Maria Alice como chefe de gabinete; Benício Tavares, cujo gabinete também é comandado por sua mulher Cândida Maria; e, de Fernando Naves, líder do governo, que nomeou para a mesma função a esposa Maria Lúcia** [grifo meu]. (SEABRA, José. CORREIO BRAZILIENSE, 25/07/1992)

De algumas das vantagens oferecidas pela Casa ficam alijados os servidores que não participam da relação de troca de favores. É notória, inclusive, a segregação sofrida por servidores que se recusam a participar daquela relação (a segregação foi marcante nas legislaturas subseqüentes, quando da distribuição indiscriminada de função de confiança foram excluídos aqueles que sempre manifestaram publicamente discordância com as práticas clientelistas)<sup>81</sup>.

Alguns poucos deputados arriscam eleição para cargos políticos de maior hierarquia. Quando o fazem sem sucesso, procuram obter nomeação para cargos da administração

---

<sup>81</sup> No ano de 2003 e início de 2004, o presidente da Casa publicou vários atos concedendo indiscriminadamente função de confiança e de assistência (FC – 01) a mais de 400 servidores. Essa decisão, política, caracteriza uma estratégia de cooptação da burocracia. No caso, a estratégia promovida pelo presidente da Casa (Benício Tavares) teria sido inspirada pelo seu assessor especial junto à Mesa Diretora (Arlécio Gazal), apelidado pelos funcionários de “25º”, numa referência aos 24 deputados distritais. Servidores efetivos, que sempre manifestaram opinião contrária a qualquer tipo de cooptação, ficaram fora da lista dos beneficiados que, por mais de um ano, receberam em média R\$ 1.000,00 a mais em seus contracheques mensais. Em fevereiro de 2004, após o anúncio de uma ação do Ministério Público contra a distribuição indiscriminada de FC-01, que afrontou os princípios de moralidade e impessoalidade, o presidente assinou o ato 127, de 2004, dispensando da função 401 servidores.

pública. Como observado, a regra geral é a busca da reeleição. O que evidencia a utilização das redes pessoais formadas durante o mandato:

A total liberdade para adotar o critério político na hora de contratar um servidor público não é privilégio somente do Congresso Nacional. Na Câmara Legislativa, há mais cargos comissionados do que os destinados aos concursados. Assim, mais da metade dos 1.9 mil funcionários é escolhida por ser cabo eleitoral, correligionário, apadrinhado ou técnico da confiança dos parlamentares. Com essa facilidade, os distritais podem nomear, no mínimo, 28 pessoas para trabalharem em seus gabinetes ou na estrutura da Casa. Os mais influentes, que exercem função na mesa diretora, indicam mais de 50 funcionários. (...). Cada deputado tem uma verba mensal de R\$ 88. 729,92 para contratar até 23 servidores para o gabinete. Eles contam ainda com dois seguranças e dois servidores requisitados. **Além da assessoria mais direta, o distrital tem direito, segundo acordo informal, de indicar um funcionário para ocupar um Cargo de Natureza Especial (CNE) com salário de R\$ 10.867,50** [grifo meu]. (...) A Câmara Legislativa dispõe de 1.071 cargos comissionados, dos quais 93 são CNEs. Entre as funções de confiança, 793 são preenchidas por servidores que não têm qualquer vínculo, ou seja, foram nomeados por critérios subjetivos definidos pelos parlamentares, o que representa 41,74% do quadro de pessoal. Outros 278 também têm funções comissionadas, mas são servidores de carreira (...) ou são servidores cedidos de outros órgãos. Os 829 cargos concursados representam menos da metade (43,63%) (CAMPOS, Ana Maria. CORREIO BRAZILIENSE, 28/08/2006).

Um legislativo profissionalizado como descreve Moncrief (1999) é efetivo e fruto de causas e conseqüências institucionais. Por outro lado, práticas de política tradicionalista – prejudiciais à democracia - aliadas ao fato de tratar-se de uma organização recente, fazem com que a Casa acabe sendo “capturada”.

A patronagem política consiste no uso de recursos políticos para fins eleitorais, ou seja, a concessão de benefícios para as bases. Como observado, a formação de redes pessoais, a ocorrência do clientelismo, do patrimonialismo, da captura da burocracia e do esvaziamento de certas estruturas da Câmara Legislativa mostram que a organização está sendo utilizada pelos interesses eleitoreiros dos parlamentares (CARVALHO, 1997).

As evidências empíricas, indicadas nos estudos sobre a produção legislativa e emendas orçamentárias da Casa, demonstram que os distritais fazem uso de estratégia para permanência na carreira política. Nesse sentido, lidam com os recursos públicos como se fossem seus. Ao invés de distribuí-los de acordo com critérios universalistas e impessoais,

privilegiam sua clientela política (vide Volpe, 2003; Escobar, 2004; Barbosa, 2001; Barbosa, 2003; Amaral, 2001; Carvalho, 2003).

As características do sistema político e eleitoral favorecem a sustentação das carreiras políticas naqueles moldes, sobretudo no Legislativo de âmbito local. Isso implica numa série de problemas.

O primeiro diz respeito ao exercício das competências constitucionais do Legislativo. A persistência da prática patrimonialista e a reprodução de mecanismos clientelistas prejudicam a relação entre o principal e o agente numa democracia. Ocorre uma assimetria informacional com ampliação do poder do parlamentar, não só para o atendimento de sua base eleitoral como também para a adoção de estratégias mais eficazes de negociação política dentro da Casa – com seus pares ou com outros partidos – e fora dela – com os demais Poderes.

Essa disfuncionalidade que ocorre na Câmara Legislativa do Distrito Federal, em razão das regras adotadas, é problema recorrente em outras estruturas políticas e está associada à história da burocracia no Brasil. Martins (1997) aponta essa característica da administração pública brasileira, onde a barganha política é uma forma de exercício de poder. O poder de nomear, de compor cargos na administração pública é usado para conveniências políticas próprias e não, necessariamente, para o melhor funcionamento da organização, em prol do bom desempenho de suas competências constitucionais.

Em 1992, o jornal Correio Brasiliense noticiou:

**Projeto que veta nepotismo some da Câmara.** Desapareceu na Câmara Legislativa, antes mesmo de ser apreciado por quaisquer das comissões técnicas, projeto de resolução que veta a prática do nepotismo pelos deputados distritais (...). O projeto, de autoria do deputado José Edmar (PTR) foi apresentado no ano passado; após sua leitura em plenário, no mês de maio, seguiu para a Mesa Diretora. A partir daí, sua tramitação é inexistente. O projeto é claro: os cargos de livre provimento não podem ser ocupados por parentes dos parlamentares até terceiro grau ou adoção, inclusive o cônjuge (...). O projeto também determina que os atuais ocupantes de cargo em comissão, com grau de parentesco com os distritais, deveriam ser automaticamente demitidos no final do ano passado. Quando apresentou o projeto, conforme recordou-se ontem, José Edmar chegou a ser

pressionado para retirá-lo de pauta (...). Ontem, mais uma vez, o líder do PT, Wasny de Roure, cobrou da Mesa Diretora resposta a sua correspondência, datada de 28 de julho último, em que salienta sua estranheza por não haver nenhum registro daquela proposição desde a primeira anotação no protocolo legislativo. Wasny também cobrou um posicionamento acerca da sua proposta, formulada na mesma data, para que os servidores requisitados junto a outros órgãos públicos fossem devolvidos imediatamente após o resultado dos concursos promovidos pela Casa e que fossem proibidas as contratações de parentes para os cargos de livre provimento. Ao justificar o seu projeto, José Edmar Cordeiro disse que a Câmara Legislativa deve aderir à proposta moralizadora encabeçada, segundo ele, pelo Congresso Nacional há dois anos, quando proibiu parentes contratados pelos parlamentares (...). Lembrou, ainda, que a medida objetiva a modernizar e moralizar o Poder Legislativo, cuja iniciativa deve servir de exemplo para os demais poderes, seja o Executivo ou o Judiciário (CORREIO BRAZILIENSE, 18/09/1992).

A prática assim foi justificada pelo segundo presidente da Mesa Diretora, Benício Tavares: “(...) **eu entendo como nepotismo a nomeação de parentes que não aparecem no local de trabalho** [grifo meu] (...). No meu caso, minha esposa, realmente, faz parte da minha equipe. Mas trabalha tanto quanto qualquer outro funcionário (...) preciso de alguém de confiança (...)” (CORREIO BRAZILIENSE, 17/12/1992).

Em março de 1993, jornal local noticiou que o presidente da Casa, Benício Tavares, tinha conhecimento de um estudo polêmico feito pela Coordenadoria de Planejamento e Elaboração Orçamentária: “Entre várias propostas, o documento sugere a criação de uma estrutura provisória de funcionários requisitados por mais de 16 anos na Casa.” (CORREIO BRAZILIENSE, 17/03/1993).

O segundo problema é a situação de perda de autonomia da burocracia, com prejuízo do funcionamento das políticas de longo prazo para a Casa, que melhorariam seu desempenho, propiciariam maior transparência e preservariam a imagem dos parlamentares, freqüentemente vistos como *rent-seekers*. Assim, não se trata de ineficiência burocrática, mas do problema do controle político sobre a burocracia (mesmo que se reconheça que a burocracia não deve agir de forma puramente instrumental, tal qual prevista por Weber, para o aprimoramento das instâncias democráticas).

O terceiro problema é a falta de autonomia do Legislativo. Os amplos poderes de um Executivo forte condicionam as negociações, especialmente aquelas que tratam dos interesses próprios dos parlamentares. Isso faz com que o Legislativo não cumpra com o rigor necessário as suas funções de fiscalização e acompanhamento de políticas públicas. A par disso, o Executivo predomina na atividade legislativa. Assim, verifica-se um desequilíbrio entre os Poderes.

No início dos trabalhos legislativos do ano de 1993, o Correio Braziliense destacou a posição do novo líder do PT, Geraldo Magela, com relação ao comportamento do Executivo:

[...] Magela apontou uma ação “imperial” do Executivo (...). Segundo Magela, foram apresentados até 31 de dezembro de 1992, 728 projetos de lei dos quais 506, ou 70 por cento do total são de autoria dos deputados e 222 (...) são de autoria do Executivo local. “Quando porém, vamos analisar os projetos de lei sancionados, essa questão se inverte: dos 506 projetos apresentados pelos deputados apenas 82, ou 16 por cento, obtiveram sanção” (CORREIO BRAZILIENSE, 02/02/1993).

A Câmara Legislativa ainda depende, para seu funcionamento, do repasse de verbas do GDF. Sobre os atrasos nos repasses, trecho de reportagem do jornal Correio Braziliense:

“Nós fazemos de tudo para auxiliar o governo no que ele precisa, mas em troca estamos recebendo esse tratamento”, comentou ontem o deputado Peniel Pacheco (PTB) integrante da bancada governista. (...) Há mais de uma semana, conforme explicou Peniel Pacheco, a Mesa Diretora vem tentando junto ao GDF a liberação dos recursos para o pagamento dos servidores, mas o secretário de Fazenda, Everardo Maciel, responde que não tem dinheiro em caixa”. (CORREIO BRAZILIENSE 11/06/1993).

O órgão da Casa responsável pela fiscalização externa não funciona como deveria. Funcionários relataram diversas tentativas frustradas de implementação de atividades de controle externo e de acompanhamento de políticas públicas. Seja pela constante troca de chefia, seja pela simples falta de interesse parlamentar. O setor, então, funciona apenas para atender demandas de estudos específicos, de restrito interesse parlamentar, que não são de acesso público.

[...] A contínua mudança de chefia influencia o trabalho do setor. Planos de trabalho acabam sendo deixados de lado. Então não há evolução no sentido do controle [referência ao controle externo exercido pela CLDF] efetivo – servidor anônimo da Casa, entrevista concedida à autora em 4/08/2006.

Ademais, há problemas de ordem interna. Matéria publicada no Correio Braziliense, em fevereiro de 1993, relacionou uma série de problemas levantados por uma auditoria interna, dentre os quais: 1) inexistência de registro funcional dos servidores e dos deputados, de seguro de equipamentos; 2) desaparecimento de bens; 3) atraso na compra de materiais. “(...) demonstram problemas preocupantes de natureza organizativa e legal dentro da administração da Câmara Legislativa”, como avaliou o deputado Wasny de Roure (CORREIO BRAZILIENSE, 11/02/1993).

Outro fator que pode ter contribuído mais ainda para a prevalência do Executivo, já detentor de uma estrutura forte, seria a pouca idade da Casa. Sem nenhuma estrutura prévia, a Câmara Legislativa passou a funcionar com ocupantes de primeiro mandato político, enquanto o chefe do Executivo – o primeiro por eleição direta – já havia exercido mandato por indicação presidencial e, portanto, já tinha montada sua estrutura de governo e fortes relacionamentos políticos e pessoais.

Como aponta Abrucio (1998), os governadores são atores importantes para a compreensão do funcionamento da política local. A sobrevivência da classe política tradicional depende do bom desempenho no distrito eleitoral dos candidatos ou dos recursos financeiros e de poder fornecidos pelo governador. O autor explica que:

[...] a carreira dos políticos no Brasil (...) é construída sob as bases dos Executivos e não dentro dos Legislativos, os quais não são considerados, para a maioria dos parlamentares, como patamares importantes em si mesmos. Esta característica, dentre outras do sistema político, tende a enfraquecer os partidos e tornar aqueles que comandam ou ocupam postos-chave no Executivo os mais capazes de agregar a classe política. (Ibidem, p. 222)

O estudo de Abrucio (1998) aponta um Executivo estadual com amplos poderes, caracterizando-o como “ultrapresidencialismo estadual”. Essa tese corrobora a política do

Distrito Federal, onde os distritais negociam diretamente com o governador, sem a intermediação partidária. E, nesse contexto, a migração partidária é evidenciada.

**PTR defende sintonia entre Câmara e Buriti.** Tadeu Roriz (deputado distrital) tem manifestado sua preocupação com as iniciativas individuais de alguns deputados distritais de procurar diretamente as autoridades na esfera federal, a exemplo de recentes encontros com o vice-presidente Itamar Franco e o ministro Marcílio Marques Moreira, com o propósito de rever os cortes orçamentários aplicados contra o Distrito Federal. “Esse é um problema para o chefe do Executivo”, afirmou Tadeu Roriz, lembrando que “em diversas ocasiões houve quem tentasse governar por Joaquim Roriz, seja através de indicações, requerimentos ou mesmo em contatos diretos junto aos secretários” (...). Por sua vez, Fernando Neves insiste na necessidade de os deputados distritais colaborarem mais com o Executivo. Para Neves, distrital pelo PTR, a colaboração não significa “subserviência” de um poder a outro. (SEABRA, José. Correio Braziliense, 20/09/1992)

**Líder luta por cargos na Mesa.** Com a autoridade de líder governista, Neves sustenta essa tese para anunciar que o PTR deve fazer os dois principais cargos da Mesa Diretora que administrará a Câmara no biênio 1993/1994. “(...) Temos uma eleição majoritária pela frente e não podemos correr o risco de atropelos, com a Câmara buscando um rumo que, forçosamente, colidirá com o caminho traçado pelo governador. Para evitar essas surpresas é que devemos eleger para a Mesa Diretora deputados que compartilhem pensamentos semelhantes aos do governador”, disse. (Ididem).

No entanto, a peculiaridade do Distrito Federal – constituído por apenas um município – marca um Legislativo local com atribuições de Assembléia Legislativa e Câmara Municipal, o que estimula a permanência na Casa, pela reeleição, e a construção de carreiras nesta instância.

Abrucio (1998) também destaca que o Executivo minou o controle do Legislativo e do Judiciário sobre suas ações. O Executivo garante maioria parlamentar e conseqüente controle do processo decisório, por meio de trocas, fornecimento de cargos e recursos. Ocorre o chamado pacto homologatório entre o governador e parlamentares. Ou seja, a cooptação de deputados.

Quanto ao Tribunal de Contas, Abrucio (1998) cita Getúlio Vargas que o concebia da seguinte forma: “lugar onde se arquivam os amigos”. No caso do Distrito Federal, isso foi especialmente evidenciado em dois momentos: em 2001, com a indicação do “mais novo”

amigo do governador, o então deputado Renato Rainha; e nesse ano, 2006, com a indicação da ex-líder do governo na Câmara Legislativa do Distrito Federal, Anilcéia Machado, para cargo vitalício no Tribunal de Contas do Distrito Federal. Nesse último caso, ressalta-se que o governador enfrentou e venceu a resistência do Ministério Público local, que pleiteava a indicação para a vaga.

Todos os problemas acima relacionados decorrem do *design* e das mazelas do sistema político brasileiro, que fazem com que os parlamentares procurem o apoio e os recursos do Executivo, agindo como maximizadores de seu bem-estar, com práticas personalistas em detrimento da política partidária. Nesse contexto, ocorrem a construção de uma rede de relações pessoais, o *log-rolling*, a concentração de benefícios para determinados segmentos da sociedade, o nepotismo, entre outras práticas apontadas pela literatura.

Dessa forma, como institucionalizar um Legislativo, instalado logo após a redemocratização do país e que apresenta as características apontadas neste trabalho?

A teoria sobre a institucionalização considera que, para se institucionalizar, uma organização deve adquirir complexidade, autonomia, coerência, adotar critérios universalistas, adaptar-se ao ambiente para atender as demandas que lhes são feitas, ganhar legitimidade e passar seus valores para a sociedade.

Apesar das diversas formas de mensuração da institucionalização, é importante verificar o funcionamento real da organização. Nesse aspecto, por exemplo, a extinção dos incentivos às práticas tradicionais seria o começo para a responsabilização, transparência, autonomia, universalismo do órgão, criação de vínculo de compromisso dos funcionários com os trabalhos da Casa, e submissão dessa ao controle social. Dessa forma, garantiria-se legitimidade, estabilidade, efetivo funcionamento e fortalecimento da organização.

Por ser uma organização recente, a situação da Câmara Legislativa do Distrito Federal é ainda mais frágil. No caso do Congresso Nacional, apesar de diversos escândalos

envolvendo parlamentares e presidentes das Mesas Diretoras, não se cogita a possibilidade de seu fechamento porque isso seria um retrocesso – ao regime autoritário. Apesar do questionamento das ações dos parlamentares, o Congresso é visto como uma organização legítima. É uma organização institucionalizada, com importância adquirida pelo restabelecimento da democracia no país, e não em razão de elementos meritocráticos, universalistas – até porque se for feito um estudo amplo, os mesmos problemas que afetam a Câmara Legislativa serão lá encontrados, em razão da cultura política do país, das estruturas de incentivo das ações parlamentares, das instituições e do padrão de relacionamento político e da formação de carreiras. Entretanto, existem elementos que promovem a adaptabilidade e a garantia de legitimidade do Congresso, que ocorre por meio do controle social e das respostas às demandas sociais e dos estados.

Quando surgem escândalos envolvendo os deputados distritais, toda a Casa é questionada. Talvez a explicação esteja no fato de que no passado recente, apesar da falta da representatividade local, o Distrito Federal nunca deixou de “funcionar”. Um Executivo indicado era o seu gerente. Então, em momentos de crise, toda a organização passa a ser criticada, pois se mostra inconveniente aos interesses da sociedade. Ademais, a população conscientizada e a mídia sempre se posicionam contra seus amplos benefícios, altos salários e o inchaço no serviço público. Então, a forma pela qual a Câmara Legislativa do Distrito Federal se estrutura e os parlamentares agem, ao invés de estabilidade, pode causar sua instabilidade:

**Plenário e Comissões.** Uma pesquisa feita por uma entidade empresarial de Brasília revela que é muito ruim a imagem pública da Câmara Legislativa. Mais de 60 por cento da população consideram a Câmara desnecessária. O resultado da pesquisa foi tão contundente que essa entidade preferiu não divulgá-lo. Um dos seus dirigentes explicou que pensou até mesmo em entregar o resultado, em caráter reservado, ao presidente da Câmara, Salviano Guimarães, mas desistiu exatamente por achar que seria mal interpretado. Mais contundente que uma pesquisa anterior, feita a pedido da própria Câmara, essa agora indica que a população de Brasília está insatisfeita com a Câmara Legislativa e com seus representantes. A empresa pesquisadora acha que a sucessão de denúncias envolvendo o presidente da Casa e as faltas dos deputados às sessões contribuem bastante para a péssima imagem pública da Câmara. Quando perguntaram se os deputados distritais estavam

cumprindo com o seu dever, quase 70 por cento disseram não, e outra maioria esmagadora respondeu que eles são piores que os deputados de outros estados. (CORREIO BRAZILIENSE, 4/07/1992).

**Distritais têm desempenho avaliado** [...] segundo pesquisa realizada (...) pela Soma Opinião e Mercado (...) indica que 22 por cento dos eleitores têm rejeição a todos os distritais. Dezenove por cento não votariam em nenhum dos atuais integrantes da Câmara Legislativa. Na opinião do diretor de pesquisa da Soma, Ricardo Pinheiro Penna, as pesquisas têm mostrado que os níveis de conhecimento dos trabalhos realizados pelos distritais, assim como a atuação de cada parlamentar, são baixos. (CORREIO BRAZILIENSE, 01/06/1993).

No Congresso Nacional parlamentares questionam a atuação da Câmara Legislativa:

[...] **crecem as correntes no Congresso Nacional que querem restringir a autonomia política do DF [grifo meu]**. Não são poucos os que pensam em acabar com a Câmara Legislativa durante a revisão constitucional do próximo ano que. Essas correntes reúnem desde o deputado federal petista Paulo Delgado (MG) a segmentos do PDS, PFL e membros do Governo federal. Os atropelos e desencontros cometidos pela Câmara Legislativa nos seus primeiros meses de funcionamento dão força a estas correntes. A deputada distrital Maria de Lourdes Abadia (PSDB) avalia: “É lógico que encontramos algumas dificuldades neste começo, mas não podemos deixar que a demora na realização dos concursos públicos e na contratação dos aprovados, as denúncias de nepotismo, o aumento salarial diferenciado concedido recentemente e outros erros atrapalhem a imagem da Câmara Legislativa”. (ALVES, Luís Cláudio. CORREIO BRAZILIENSE, 22/08/1992).

**Senador de Minas quer acabar Câmara Legislativa.** (...) o senador Alfredo Campos (PMDB-MG) (...) afirmou haver um verdadeiro descontrole na Câmara. (...) cita como principais indícios (...) a demora na promulgação da Lei Orgânica, a polêmica em torno dos concursos públicos, e o gasto excessivo de verbas públicas. (...) [Defendendo-se da acusação de gasto excessivo] Benício [presidente da Casa] lembrou que o Legislativo tem participação de apenas 0.9 por cento do orçamento geral do DF. (...) Alfredo Campos se diz conhecedor da luta pela emancipação política do DF e favorável à implementação da Câmara Legislativa, mas confessa estar preocupado com o rumo tomado pelos representantes. (CORREIO BRAZILIENSE, 19/02/1993).

A Câmara Legislativa do Distrito Federal se uniu contra a proposta de extinção depois das críticas feitas pelo senador Alfredo Campos. Os deputados fizeram uma moção de protesto contra as iniciativas de extinção da Casa e da redução dos repasses de verbas da União:

[...] As declarações do Senador mineiro levantaram entre os distritais o temor de que esteja crescendo na Câmara dos Deputados e no Senado Federal uma campanha para cassar a autonomia política da cidade. (...) A deputada Rose Mary Miranda (PP) lembra que no ano passado, o deputado federal Paulo Delgado (PT-MG) fez declarações semelhantes (...) levantando a hipótese de reavaliar seu funcionamento

durante a revisão constitucional. (...) A distrital Maria de Lourdes Abadia (PSDB), (...) que há muitas resistências contra Brasília no Congresso Nacional. “Foi muito difícil aprovar nossa emancipação política em 1988”, recorda (...). Maria de Lourdes Abadia reconhece que a Câmara Legislativa tem algumas “mazelas” que precisam ser sanadas, mas que também não justificam o seu fim. “Essa é uma campanha que está sendo liderada por pessoas que perderam suas vantagens econômicas com a entrada em funcionamento da Câmara, garante. [Na opinião de] Agnelo Queirós (PC do B) “Aqui na Câmara ocorrem alguns equívocos, é verdade, mas cabe ao povo nos julgar e, se for o caso, não reeleger ninguém nas próximas eleições. A cidade não pode perder esse espaço democrático conseguido com muita luta.” (CORREIO BRAZILIENSE, 26/02/1993).

No final de 1992, houve um debate na Universidade de Brasília – UnB sobre o papel do Legislativo. Os representantes na Câmara Legislativa apontaram problemas ligados ao estabelecimento da Casa e obstáculos para a garantia da autonomia do Distrito Federal:

Alcançar a tão almejada autonomia financeira do Distrito Federal é uma das maiores responsabilidades enfrentadas pelo Poder Legislativo local, nesta primeira legislatura. A afirmação foi feita pelo presidente da Câmara Legislativa, deputado Salviano Guimarães, durante a abertura do seminário “O Poder Legislativo do Distrito Federal e a Lei Orgânica”, realizado no auditório Joaquim Nabuco da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB). (...) Ele lembrou as dificuldades enfrentadas para se implantar a primeira etapa do Poder Legislativo que, por contrariar interesses de determinados segmentos que não queriam ver Brasília representada politicamente, foi bastante contestado e, ainda hoje, é colocado na berlinda, havendo até quem já tenha pedido a sua extinção. (...) O presidente da Câmara observou que o DF é uma unidade da Federação que custa muito ao Governo Federal e, por isso, fica à mercê de sua boa vontade. Diante disso, propôs maiores debates sobre como o Executivo, a UnB ou o próprio Legislativo podem contribuir para se alcançar a independência econômica para se chegar à autonomia total do DF. (...) A deputada distrital Maria de Lourdes Abadia apontou como uma das dificuldades verificadas no dia-a-dia da Câmara é a falta de compreensão do Executivo quando se trata de responder a requerimentos de informações enviados pelos deputados. Segundo ela, o Executivo trata como oposição todos aqueles que solicitam quaisquer informações. (CORREIO BRAZILIENSE, 30/11/1992).

**Imprensa faz avaliação.** O Poder Legislativo está consolidado no Distrito Federal pelas mãos da sociedade e este fato, por si só, justifica a ampliação da cobertura jornalística no âmbito da Câmara Legislativa. Esta questão foi levantada ontem pelo deputado Agnelo Queiroz (PC do B) (...). O Poder Legislativo do DF e a Imprensa (...) participação do diretor de Redação do CORREIO BRAZILIENSE, Luiz Adolfo Pinheiro; do diretor-editor do Jornal de Brasília, Edgar Lisboa, do editor da revista Excelência, Oliveira Bastos, do chefe do Departamento de Jornalismo da UnB, Murilo Ramos e do deputado distrital Agnelo Queiroz. Todos (...) **foram unânimes em reconhecer que a criação da Câmara Legislativa, há cerca de dois anos, contrariou interesses dos segmentos que se viam como os ‘donos’ da política local** [grifo meu]. (...) Partindo disso, a Câmara Legislativa foi vista inicialmente como ‘invasora’, quando, na verdade, ela tornou possível a consolidação da política local, na visão do jornalista Oliveira Bastos. (...) Durante os debates não faltaram críticas à Câmara Legislativa. O **jornalista Edgar Lisboa, por exemplo, destacou a morosidade com que os projetos se transformam em leis e apresentou uma lista de fatos negativos que foram lançados pela**

**imprensa local desde a criação da Câmara Legislativa, tais como nepotismo, compra de tapetes, ‘jardins suspensos’, licitações, impressões gráficas, medalhas e outros fatos [grifo meu].” (Ibidem).**

Nesse seminário, chegou-se a conclusão de que o maior desafio é a cidadania. Assim, caberia à Câmara Legislativa “criar mecanismos para uma aproximação cada vez maior entre o Legislativo local e os setores organizados da sociedade” (Ibid.).

Do ponto de vista da democracia, a extinção de uma arena que possibilita o atendimento das demandas da população seria um retrocesso; mas uma organização frágil, que não se adapta, pode sofrer uma grande crise política. O mais provável, no entanto, é que os parlamentares procurem se ajustar às demandas da população, consolidando a organização e suas carreiras políticas. Dessa forma, espera-se que adquira estabilidade e legitimidade democrática; afinal, seus representantes são escolhidos pela população. No entanto, ocorrem alguns problemas:

[...] Os deputados distritais correm atrás de votos para continuar na carreira política no próximo ano, mas deixam de lado problemas crônicos da Câmara Legislativa do Distrito Federal que poderiam ser facilmente sanados. Os candidatos prometem revolucionar no próximo mandato, mas não atuam para arrumar, agora, a própria Casa. No critério de admissão de funcionários para a Câmara, a indicação política tem se sobreposto ao critério constitucional de manter a estrutura administrativa com servidores efetivos. Nos diversos setores impera a indicação de apadrinhados e pessoas de confiança de deputados para ocupar todo tipo de função. (...). Para manter a estrutura provisória, a Câmara ignora a indicação da Constituição Federal e resoluções internas a fim de realizar concursos para substituir os cargos comissionados (TAFFNER, Ricardo. CORREIO BRAZILIENSE, 30/08/2006).

Como tema desta dissertação, primeiramente cogitou-se o estudo da institucionalização da Câmara Legislativa do Distrito Federal. A literatura sobre o tema se mostrava divergente, apontando caminhos diferentes para a mensuração das variáveis. No entanto, havia alguma convergência na adoção comum de algumas variáveis. Depois de constatadas quais variáveis contribuiriam para a institucionalização, um problema surgiu: como fazer o estudo na Câmara Legislativa?

A Casa não possui um sistema de banco de dados disponível com todas as decisões tomadas desde sua instalação. Muitos funcionários não sabem onde podem ser encontrados

dados específicos. Não há nem mesmo um material que remonta a história da Casa. Apenas três cadernos publicados, com finalidade publicitária, contém pequenos textos sobre o funcionamento geral da Câmara Legislativa e o perfil dos deputados.

Assim, decidiu-se restringir o trabalho ao aspecto da profissionalização da Casa, procurando identificar qual seria sua contribuição para o processo de institucionalização. Iniciou-se o trabalho da coleta de dados. A maior dificuldade foi a consulta de todos os atos da Mesa Diretora, de 1991 a 1998, na biblioteca da Casa, pois encontravam-se encadernados em simples espirais na forma de cópias ou colagens das cópias dos atos editados no Diário Oficial do Distrito Federal e no Diário da Câmara Legislativa. Já as resoluções estavam disponíveis no formato eletrônico; porém, para o estudo da evolução dos institutos da Casa, foi necessária a leitura de dezenas de resoluções, confrontando-se todas as suas alterações.

Durante a pesquisa, verificou-se a necessidade de entrevistas e pesquisa na mídia, pois certos atos e resoluções requeriam maiores esclarecimentos. Assim, a pesquisa não apenas contemplaria o caráter formal, mas também as implicações das mudanças das instituições da Casa. Isso foi fundamental para compreender a profissionalização do legislativo, pois permitiu a análise de aspectos que repercutem na institucionalização e no desempenho da Câmara Legislativa do Distrito Federal.

Após os resultados apresentados e as considerações das dificuldades na realização deste trabalho, sugere-se que novas pesquisas sejam feitas no sentido de ampliar o conhecimento sobre o tema. A institucionalização e a profissionalização, sob a ótica norte-americana, não consideram as peculiaridades do sistema político brasileiro. Ademais, a política tradicionalista ainda permeia a administração pública. Portanto, estudos que apontem os problemas encontrados nas organizações, certamente, contribuirão para a sua compreensão e para o debate sobre os ajustes necessários nos modelos teóricos.

Novos estudos, que abordem o funcionamento interno de uma casa legislativa e suas relações com os demais poderes, são importantes para apontar as falhas existentes no sistema da divisão e da balança de poderes, sobretudo no âmbito estadual, onde diversos atores atuam – governadores, prefeitos, deputados estaduais, vereadores:

*[...] That some polyarchies are informally institutionalized has important consequences. (...) I want to stress one that is closely related to the blurring of the boundary between the private and the public spheres: accountability, a crucial aspect of formally institutionalized polyarchy, is seriously hindered. (...) The basic idea is that formal institutions have well-defined, legally established boundaries that delimit the proper exercise of their authority, and that there are state agencies empowered to control and redress trespasses of these boundaries by any official or agency. These boundaries are closely related to the private-public boundary, in that those who perform public roles are supposed to follow universalistic and public-oriented rules, rather than their own particular interests. Even though its actual functioning is far from perfect, this network of boundaries and accountabilities is an important part of the formal institutionalization of the full package of polyarchy. - (O'DONNEL, 1996)*

Assim, ficam sugeridos estudos que apontem metodologias, variáveis e condicionantes para melhor compreensão da institucionalização e da profissionalização das organizações estaduais no Brasil, pois a temática visa contribuir para o entendimento do poder real exercido e das responsabilidades estatais: *“This context encourages the further erosion of legally established authority, renders the boundary between public and private even more tenuous, and creates enormous temptations for corruption.” (O'DONNEL, 1996).*

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz (1998). **Os Barões da federação: Os governadores e a redemocratização brasileira**. Brasília: Hucitec, 253 p.

AGNER, Marcelo (1992). Seção Cidades. **Correio Braziliense**. *Concursados da Câmara ameaçam ir à Justiça*. Brasília, 02 de dez.

AGNER, Marcelo (1992). Seção Cidades. **Correio Braziliense**. *Distritais consideram 92 um ano positivo*. Brasília, 25 de dezembro.

AGNER, Marcelo. Seção Cidades. Câmara pode devolver 146 servidores requisitados. *Correio Brasiliense*, 24/04/1993.

AGNER, Marcelo. Seção Cidades. Requisitados podem ficar na Câmara até fim de mandato. *Correio Brasiliense*, 25/04/1993.

ALVES, Luís Cláudio (1992). Seção Cidades. **Correio Braziliense**. *GDF descarta eleição nas satélites*. Brasília, 22 de ago.

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano (2003). **The inefficient secret revisited: the legislative input and output of Brazilian deputies**. *Dados*, vol.46, no.4, p.661-698.

AMARAL, Antônio Ignácio (2003). **Bases Institucionais da Produção Legislativa no DF: A Relação entre Executivo e Legislativo**. Relatório final PIBIC. Universidade de Brasília, junho.

AMES, Berry. (2001), **The Deadlock of Democracy in Brazil: Interests, Identities, and Institutions in Comparative Perspective**. Ann Arbor, University of Michigan Press.

ARAÚJO, Marcelo; SANCHEZ, Oscar Adolfo (2005). **Corruption and the state's internal controls**. Lua Nova., São Paulo, n. 65, 2005. Available from: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452005000200006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452005000200006&lng=en&nrm=iso)>. Access on: 30 Aug 2006. doi: 10.1590/S0102-64452005000200006.

BAAKLINI, Abdo I. (1993). **Congresso e o Sistema Político do Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 404 p.

BARBOSA, Diana (2001). **Bases Institucionais da Produção Legislativa do DF: A relação Executivo/Legislativo**. Universidade de Brasília: Dissertação de Graduação.

BARBOSA, Lucídio Bicalho (2003). **Bases Institucionais da Produção Legislativa no DF: processo orçamentário, relacionamento Executivo-Legislativo e conexão eleitoral**. Universidade de Brasília: Dissertação de Graduação.

BAUM, Joel A. (1999). **Ecologia Organizacional**. In: *Handbook de Estudos Organizacionais - Modelos de Análise e Novas Questões em Estudos Organizacionais* – vol. 1. São Paulo: Atlas. p. 137-195.

BERRY; BERKMAN; SCHEIDERMAN (2000). **Legislative Professionalism and Incumbent Reelection: The Development of Institutional Boundaries**. *American Political Science Review*. Vol. 94, n. 4, December.

BLYTH, Mark (2001). **The Transformation of the Swedish Model: Economic Ideas, Distributional Conflict and Institutional Change**, *World Politics* 54 (1): 1-26.

BONELLI, Moema (2002). **O Planejamento Urbano no Distrito Federal - 1991 a 1998**. Universidade de Brasília: Dissertação de Graduação.

BRASIL. Constituição Federal (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 403p.

CAMPOS, Ana Maria (2006). Seção de Política – Relações dos deputados-candidatos revelam poupanças robustas, compra de imóveis e abertura de empresas. **Correio Braziliense**. *Como é bom ser distrital*. Brasília, 06 de ago.

CAMPOS, Ana Maria (2006). Seção de Política – Mais da metade dos 1,9 mil servidores da Câmara Legislativa é indicada politicamente. Cada deputado nomeia ao menos 28 pessoas **Correio Braziliense**. *Distritais também têm cabide*. Brasília, 28 de ago.

CAPORASO James A.; LEVINE , David P. (2002). **Theories of political economy**. New York: Cambridge Univ Press, 243 p.

CARVALHO, Helen (2001). **O Sistema de Comissões na Câmara legislativa do Distrito Federal**. Universidade de Brasília: Dissertação de Graduação.

CARVALHO, José Murilo de (1997). **Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual**. Dados., Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997. Available from: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581997000200003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003&lng=en&nrm=iso)>. Access on: 17 Aug 2006. doi: 10.1590/S0011-52581997000200003.

CAVANAGH, Thomas E. (1982). **The Dispersion of Authority in the House of Representatives**. *Political Science Quarterly*, vol. 97, n. 4, Inverno, pp. 623-637.

CLDF. (1994) **Relatório de Atividades**. Diretoria Legislativa.

CLDF. (1995) **Plano Diretor de Informática, 1995/98 – primeira versão**. Coordenadoria de Informática.

CLDF. (1998) **Memória da Câmara Legislativa do DF - 1ª , 2ª Legislaturas.** Volume 1. Terceira Secretaria. 90p.

CLDF. **Regimento Interno da CLDF** (1998). Câmara Legislativa do Distrito Federal, 205p.

CLDF. (2000) **Memória da Câmara Legislativa do DF - 1ª , 2ª e 3ª Legislaturas.** Volume 2. Terceira Secretaria. 116p.

CLDF. **LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL** (2000). Câmara Legislativa do Distrito Federal, 247p.

CLDF. (2003) **Memória da Câmara Legislativa do DF - 3ª e 4ª Legislaturas.** Volume 3. Terceira Secretaria. 80p.

CLEGG, Stewart R.; HARDY, Cynthia (1999). **Introdução: Organização e Estudos Organizacionais.** In: *Handbook de Estudos Organizacionais - Modelos de Análise e Novas Questões em Estudos Organizacionais* – vol. 1. São Paulo: Atlas. p. 27-57.

COOPER, Joseph; BRADY, David. (1981). *Toward a Diachronic Analysis of Congress.* *American Political Science Review* 75, December, p. 988-1.006.

CORREIO BRAZILIENSE.(1992) *Seção Cidades.* **Câmara Legislativa abrirá novos concursos.** Brasília, 04 de jul.

CORREIO BRAZILIENSE.(1992) *Seção Cidades.* **PT pode apoiar Ornellas para a presidência.** Brasília, 07 de jul.

CORREIO BRAZILIENSE.(1992) *Seção Cidades.* **Lei Orgânica é principal meta.** Brasília, 04 de ago.

CORREIO BRAZILIENSE.(1992) *Seção Cidades.* **Mesa Diretora discute cortes e o nepotismo.** Brasília, 05 de ago.

CORREIO BRAZILIENSE.(1992) *Seção Cidades.* **Câmara decide que só contrata os concursados.** Brasília, 06 de ago.

CORREIO BRAZILIENSE.(1992) *Seção Cidades.* **Câmara corta ponto de 18 deputados faltosos.** Brasília, 07 de ago.

CORREIO BRAZILIENSE.(1992) *Seção Cidades.* **Câmara em Ação. Plenário e Comissões. Sem referência.** Brasília, 31 de agosto.

CORREIO BRAZILIENSE.(1992) *Seção Cidades.* **Câmara não paga e deverá devolver servidores do BB.** Brasília, 04 de set.

CORREIO BRAZILIENSE.(1992) *Seção Cidades*. **IDR adia prova para Assessor Legislativo**. Brasília, 12 de set.

CORREIO BRAZILIENSE. (1992) *Seção Cidades*. **Câmara vai caçar funcionários fantasmas**. Brasília, 15 de set.

CORREIO BRAZILIENSE.(1992) *Seção Cidades*. **Câmara vai apurar sumiço de 2 mil vales-transporte**. Brasília, 17 de set.

CORREIO BRAZILIENSE.(1992) *Seção Cidades*. **Projeto que veta nepotismo some da Câmara**. Brasília, 18 de set.

CORREIO BRAZILIENSE.(1992) *Seção Cidades*. **Câmara quer explicação do IDR sobre concurso**. Brasília, 19 de set.

CORREIO BRAZILIENSE.(1992) *Seção Cidades*. **Câmara em Ação**. Brasília, 12 de out.

CORREIO BRAZILIENSE.(1992) *Seção Cidades*. **Câmara descarta irregularidade em prova**. Brasília, 15 de out.

CORREIO BRAZILIENSE.(1992) *Seção Cidades*. **Eleitor desconhece trabalho dos distritais**. Brasília, 01 de nov.

CORREIO BRAZILIENSE.(1992) *Seção Cidades*. **Salviano acusado de fazer mudança ilegal em projeto**. Brasília, 06 de nov.

CORREIO BRAZILIENSE.(1992) *Seção Cidades*. **Deputada pede punição para Salviano. IDR decide anular prova de atendente de plenário**. Brasília, 07 de nov.

CORREIO BRAZILIENSE.(1992) *Seção Cidades*. **Câmara deve adiar admissão de aprovados em concursos**. Brasília, 09 de nov.

CORREIO BRAZILIENSE.(1992) *Seção Cidades*. **Câmara adia instalação da comissão que vai analisar concursos do IDR**. Brasília, 11 de nov.

CORREIO BRAZILIENSE (1992). *Seção Cidades*. **Debate põe a limpo o papel do Legislativo**. Brasília, 30 de nov.

CORREIO BRAZILIENSE (1992). *Seção Cidades*. **Situação de requisitados preocupa distritais**. Brasília, 01 de dez.

CORREIO BRAZILIENSE (1992). *Seção Cidades*. **Câmara aprova anulação de 4 concursos públicos**. Brasília, 11 de dez.

CORREIO BRAZILIENSE (1992). *Seção Cidades*. **Por uma Câmara forte e com nova imagem**. Brasília, 17 de dez.

CORREIO BRAZILIENSE (1993). *Seção Cidades*. **Benício pretende anular novas nomeações na Câmara**. Brasília, 05 de jan.

CORREIO BRAZILIENSE (1993). *Seção Cidades*. **Eurides assume a Educação amanhã**. Brasília, 13 de jan.

CORREIO BRAZILIENSE (1993). *Seção Cidades*. **Novo líder do PT assume posto**. Brasília, 02 de fev.

CORREIO BRAZILIENSE (1993). *Seção Cidades*. **Aprovados fazem vigília e exigem homologação para Assessor Técnico**. Brasília, 03 de fev.

CORREIO BRAZILIENSE (1993). *Seção Cidades*. **Auditoria vê problemas no Legislativo**. Brasília, 11 de fev.

CORREIO BRAZILIENSE (1993). *Seção Cidades*. **Servidor concursado pede demissão**. Brasília, 18 de fev.

CORREIO BRAZILIENSE (1993). *Seção Cidades*. **Senador de Minas que acabar Câmara Legislativa**. Brasília, 19 de fev.

CORREIO BRAZILIENSE (1993). *Seção Cidades*. **Deputado quer saber paradeiro de servidores**. Brasília, 25 de fev.

CORREIO BRAZILIENSE (1993). *Seção Cidades*. **Câmara vai investigar uso abusivo de papel**. Brasília, 26 de fev.

CORREIO BRAZILIENSE (1993). *Seção Cidades*. **Câmara se une contra proposta de extinção**. Brasília, 26 de fev.

CORREIO BRAZILIENSE (1993). *Seção Cidades*. **Câmara aprova prosseguimento dos concursos**. Brasília, 2 de mar.

CORREIO BRAZILIENSE (1993). *Seção Cidades*. **Devolução de servidores vai ser efetivada**. Brasília, 17 de mar.

CORREIO BRAZILIENSE (1993). *Seção Cidades*. **Personagem da Cidade**. Brasília, 26 de mar.

CORREIO BRAZILIENSE (1993). *Seção Cidades*. **Mesa da Câmara vai rever devolução de requisitados**. Brasília, 27 de abr.

CORREIO BRAZILIENSE (1993). *Seção Cidades*. **Impasse pode comprometer trabalhos da Lei Orgânica**. 30 de abr.

CORREIO BRAZILIENSE (1993). *Seção Cidades*. **Câmara aprova demissão dos requisitados**. 07 de mai.

CORREIO BRAZILIENSE (1993). *Seção Cidades*. **Devolução de requisitados divide deputados**. 09 de mai.

CORREIO BRAZILIENSE (1993). *Seção Cidades*. **Câmara não paga IDR e adia homologação de concursos**. 14 de mai.

CORREIO BRAZILIENSE (1993). *Seção Cidades*. **Câmara e IDR fecham acordo sobre concursos**. 20 de mai.

CORREIO BRAZILIENSE (1993). *Seção Cidades*. **Lei Orgânica assegura autonomia para o DF - campanha não mobiliza população**. 09 de jun.

CORREIO BRAZILIENSE (1993). *Seção Cidades*. **Contracheque não assegura 85% à Câmara**. 11 de jun.

CORREIO BRAZILIENSE (1993). *Seção Cidades*. **OAB diz que Lei Orgânica precisa ser corrigida**. 14 de jun.

CORREIO BRAZILIENSE (1993). *Seção Cidades*. **Brasilienses desconhecem Lei Orgânica – Distritais são pouco lembrados** 28 de jun.

CORREIO BRAZILIENSE (1993). *Seção Cidades*. **Distritais têm desempenho avaliado**. Brasília, 01 de jul.

CORREIO BRAZILIENSE (1993). *Seção Cidades*. **Câmara devolve servidores até fim de agosto**. 31 de jul.

CORREIO BRAZILIENSE (1993). *Seção Cidades*. **Lideranças trabalham de olho nas eleições**. 27 de ago.

CORREIO BRAZILIENSE (1993). *Seção Cidades*. **Concursados fazem novo protesto contra projeto**. 27 de ago.

CORREIO BRAZILIENSE (2006). *Seção Cidades*. **Câmara apura suposta fraude**. 27 de set.

COUTINHO, Gustavo (2000). **Câmara Legislativa do Distrito Federal: a questão da representação e da participação popular**. Universidade de Brasília: Dissertação de Graduação.

DILGER, Robert J.; KRAUSE, George A.; MOFFETT, Randolph R. (1995). **State Legislative Professionalism and Gubernatorial Effectiveness, 1978-1991**. *Legislative Studies Quarterly*, XX,4, November, pp. 553-571.

DIMAGGIO; POWELL, (Ed.) (1999). **Introducción**. In: *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica, p. 33-75.

ELIASSEN; PEDERSEN (1978). **Professionalization of Legislatures: Long-Term Change in Political Recruitment in Denmark and Norway**. *Comparative Studies in Society and History*, 20, p. 286-318.

EISENSTADT, S. N. (1964). **Institutionalization and Change**. *American Sociological Review*, p. 235-247.

ESPINO, José Ayala (1999). **Instituciones y economía**. México: Fondo de Cultura Económica.

ESCOBAR, Cecília Maria de Souza (2006). **A Dinâmica da Ação Congressual na CLDF: Analisando a Atuação de Grupos de Interesse - Questão Fundiária, o Caso dos Condomínios no DF**. Brasília: monografia de graduação, 101p.

FAORO, Raimundo. (1977). **Os Donos do poder: Formação do patronato político brasileiro**. 4. ed. Porto Alegre: Globo.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando (2002). **Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária**. *Dados*, vol. 45, n. 2.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando (1995). **Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994**. *Dados*, vol. 38, n.3.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando (2000). **Constitutional Change, Legislative Performance and Institutional Consolidation**. *Brazilian Review of Social Sciences*, n.1.

FIORINA, Morris P. (1994). **Divided Government in the American States: A by product of Legislative Professionalization?** *American Political Science Review*, vol. 88, n. 2, June, p. 304-316.

FONSECA, Roberto; LIMA, Paola (2003). Caderno de Política. *Cada vez mais cara*. **Correio Braziliense**. Brasília, 25 de maio.

FREUND, Julien. (1975). **Sociologia de Max Weber**. Tradução de Luís C. de Castro e Costa. Rio de Janeiro: Ed. Forense-Universitária.

FROMAN Jr. e LEWIS A. (1968). **Organization Theory and The Explanation of Important Characteristics of Congress**. *The American Political Science Review*. Vol 62.

GAMM, Gerald; HUBER, John (2002). **"Legislatures as Political Institutions: Beyond the Contemporary Congress"** In *Political Science: The State of the Discipline*, 3rd ed. American Political Science Association and W. W. Norton.

GEORGE, Alexander L., and BENNETT, Andrew. (2005). **Case studies and theory development in the social sciences**. Cambridge, MA: MIT Press

GERLICH, P. (1973). **The Institutionalization of European Parliaments**. In: Legislatures in Comparative Perspective, KORNBERG, Allan (ed.). p. 94-114.

GÓIS, Fabíola e VAZ, Lúcio (2006). Seção de Política / Tema do Dia – Procurador do Trabalho diz que número de indicações na Câmara é “antidemocrático e favorece “corrupção”. **Correio Braziliense**. *MP critica excesso de nomeações*. Brasília, 19 de ago.

GOMES, Geórgia Daphne S. (1995). **A Vinculação de Parlamentares a Grupos de Interesse e seus Impactos na Reeleição para a Câmara do Distrito Federal**. Brasília: Universidade de Brasília. Tese de mestrado, 179p.

HAEBERLE, Steven H. (1978). **The Institutionalization of the Subcommittee in the United States House of Representatives**. *The Journal of Politics*, 40: 4, p.1.054-65.

HALL, Peter. (1993), **Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking**. *Comparative Politics*, vol. 25, p. 275-296.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. (2003). **As três versões do neo-institucionalismo**. Lua Nova., São Paulo, n. 58, 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452003000100010&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000100010&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 10 Ago 2006. doi: 10.1590/S0102-64452003000100010.

HIBBING, John R. (1988). **Legislative Institutionalization with Illustrations from the British House of Commons**. *American Journal of Political Science*, 32:3, pp. 681-712.

HIBBING, John R. (1999). **Legislative Careers: Why and How we should study them**. *Legislative Studies Quarterly*, XXIV, May, pp. 149-171.

HIBBING, John R. (2002). **How to Make Congress Popular**. *Legislative Studies Quarterly*, XXVII, 2, May, p. 219-244.

HUNTINGTON, Samuel P. (1975). **A Ordem Política nas Sociedades em Mudança**. Rio de Janeiro: Forense, 496 p.

KEOHANE, Robert O. (1969). **Institutionalization in the United Nations General Assembly**. *International Organization*, 23:4, pp. 859-896.

KING, Gary (1991). **Constituency Service and Incumbency Advantage**. *British Journal of Political Science*, vol. 21, part 1, jan. , p. 119-128.

KINZO, Maria D'alva G (2001). **A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição**. *São Paulo Perspec.*, Oct./Dec, vol.15, no.4, p.3-12.

KORNBERG, Allan (Ed.) (1973). **Legislatures in Comparative Perspective**. New York: McKay.

LIMONGI, Fernando (1994). **O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: a literatura norte-americana recente**. *BIB*, Rio de Janeiro, n.37.

LOCKE, J. (2003). **Segundo Tratado sobre o Governo**. São Paulo: Martin Claret. 146p.

MACHADO, Antonio (1992). Seção Cidades. **Correio Braziliense. Auditores dizem que o Legislativo está estruturado**. Brasília, 04 de dezembro.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L. E GONÇALVES, Sandro A. (1999). **Nota Técnica A Teoria Institucional**. In: Handbook de Estudos Organizacionais - Modelos de Análise e Novas Questões em Estudos Organizacionais – vol. 1. São Paulo: Atlas. p. 220- 226.

MALTZMAN, Forest (1998). **Competing Principals: comittes, parties and the organization of Congress**. An Arbor: The University of Michigan Press.

MARCH, James G.; OLSEN, J. P. (1989), **Rediscovering institutions**. Nova York, The Free Press.

MARCH, James; SIMON, Herbert (1979). **Teoria das Organizações**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas. 353p.

MARQUES, E. (2003). **Redes, Sociais, Instituições e Atores Políticos no Governo da Cidade de São Paulo**. Anablume e Fapesp, Capítulo 1.

MARTINS, Humberto F. (2006). **Burocracia e a Revolução Gerencial: a persistência da dicotomia entre política e administração**. Bahia: *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, n. 6.

MELO, Marcus André (2004). **Institutional choice and the diffusion of policy paradigms: Brazil and the second wave of pension reform**. *Dados*, vol.47, no.1, p.169-205.

MISHLER, William; HILDRETH, Anne (1984). **Legislatures and Political Stability: an exploratory analysis**. *The Journal of Politics*, vol. 46.p. 25-61.

MONCRIEF, Gary F (1999). **Recruitment and Retention in U.S. Legislatures**. *Legislative Studies Quartely*, XXIV, 2, May.

MULLER, Gustavo (2005). **Committees and political parties in the Brazilian House of Representatives: a study on party recruitment patterns for standing committees**. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, 2005. Available from: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582005000200005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582005000200005&lng=en&nrm=iso)>. Access on: 30 Aug 2006. doi: 10.1590/S0011-52582005000200005.

MURILLO, Maria V.; LEVITSKYY, Steven (2006). **Variation in Institutional Strength in Latin América: Causes and Implications**. Paper presented for presentation at International Meeting of Latin American Studies Association, San Juan, Puerto Rico, March 15-18.

NORTH, Douglas C. (1990). **Institutions, Institutional Chance and Economic Performance**. Cambridge University Press.

O'DONNELL, Guillermo (1996). **Illusions About Consolidation**. *Journal of Democracy* 7.2. p. 34-51.

PARANÁ/ Secretaria do Planejamento. **Metodologia de diagnóstico e mudança organizacional**. Curitiba: Imprensa Oficial, 1982. 302 p.

POLSBY, Nelson W. (1968). **The Institutionalization of the U.S. House of Representatives**. *American Political Science Review*, vol. 62, p. 144-168.

PUTNAM, Robert D. (2005). **Comunidade e democracia: A experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 4ª Edição, 257 p.

RAMOS, Alberto G.(1983). **Administração e contexto brasileiro: Esboço de uma teoria geral da administração**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 366 p.

REED, Michael (1999). **Teorização Organizacional: um campo historicamente contestado**. In: Handbook de Estudos Organizacionais - Modelos de Análise e Novas Questões em Estudos Organizacionais – vol. 1. São Paulo: Atlas. p. 61-98.

RICCI, Paolo (2002). **Conexão Eleitoral e estratégias legislativas: hipóteses e evidências para o caso brasileiro**. *Paper apresentado na 3a ABCP*.

RIKER, WH (1980). **Implications from the disequilibrium of majority rule for the study of institutions**. *American Political Science Review* 74: 432-47.

ROSENTHAL, Alan (1996). **State Legislative Development: Observations from Three Perspectives**. *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 21, No. 2 (May, 1996), pp. 169-198.

SABATIER, Paul (1988). **An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein**, *Policy Sciences* 21:129-168.

SAMUELS, David (1997). **Determinantes do Voto Partidário em Sistemas Eleitorais Centrados no Candidato: Evidências sobre o Brasil**. *Dados*, vol.40, no.3.

SANTOS, Fabiano (1997). **Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira**. *Dados*. vol.40, n.3.

SANTOS, Fabiano (1995). **Microfundamentos do Clientelismo Político no Brasil: 1959-1963**. *Dados*, vol.38, n.3, p.459-496.

SANTOS, Fabiano (1999). **Instituições Eleitorais e Desempenho do Presidencialismo no Brasil**. *Dados*, vol.42, n.1.

SANTOS, Juliana W. B. (2000). **Representação, Conexão eleitoral e Ação Parlamentar na Câmara Legislativa do Distrito Federal: 1994-1998**. Universidade de Brasília: monografia de graduação, 48p.

SCHNEIDER, Ben (1994). **Burocracia Pública e Política Industrial no Brasil**. São Paulo: Editora Sumaré. 405p.

SCOTT, W. Richard (2001). **Institutions and organizations** – Second Edition, United Kingdom: Sage Publications, 255p.

SEABRA, José (1992). Seção Cidades - *Câmara quer fazer jardins suspensos de Cr\$1,3 bilhão*. **Correio Braziliense**. Brasília, 10 de jul.

SEABRA, José (1992). Seção Cidades - *Câmara Legislativa se prepara para reajustar servidor em 90%*. **Correio Braziliense**. Brasília, 25 de jul.

SEABRA, José (1992). Seção Cidades - *Mesa vai reduzir cotas e irrita os distritais*. **Correio Braziliense**. Brasília, 29 de jul.

SEABRA, José (1992). Seção Cidades - *Câmara pode anular seu primeiro concurso*. **Correio Braziliense**. Brasília, 15 de agosto.

SEABRA, José (1992). Seção Cidades. *PTR defende sintonia entre Câmara e Buriti*. **Correio Braziliense**. Brasília, 20 de setembro.

SHEINGATE, Adam; JOHNSON, W. Robert (2002). **Entrepreneurial Innovation, Institutional Change, and American Political Development**. *Paper prepared for delivered at 2002 Annual Meeting of the American Political Science Association*.

SHEPSLE, Kenneth A; BONCHEK, Mark S. (1997). **Analyzing politics: rationality, behavior, and institutions**. New York: Norton, 472 p.

SHEPSLE, Kenneth A.; WEINGAST (1984). **When do Rules of Procedure Matter?** *The Journal of Politics*, vol. 46.

SHEPSLE, Keneth; WEINGAST, Barry (1987). **The Institutional Foundations of Committee Power**. *American Political Science Review*, vol. 81, no. 1, march.

SHUGART, Matthew; CAREY, John (1992). **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**. Nova York: Cambridge University Press.

SISON, R (1973). **Comparative Legislative Institutionalization: A Theoretical Explanation** In: Legislatures in Comparative Perspective, KORNBERG, Allan (ed.). p. 17-39.

SQUIRE, Peverill (1992). **The Theory of Legislative Institutionalization and the California Assembly.** *The Journal of Politics*, 54:4, Nov., pp.1026-1054.

SQUIRE, Peverill (1992a). **Legislative Professionalization and Membership Diversity in State Legislatures.** *Legislative Studies Quarterly*, XXII, February, n. 1, pp. 69-79.

SQUIRE, Peverill (1997). **Another Look at Legislative Professionalization and Divided Government in the States.** *Legislative Studies Quarterly*, XXII, August, pp. 417-432.

STEINMO, S.; THELEN, K; LONGSTRETH (1992). **Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis.** New York, Cambridge University Press.

TAFFNER, Ricardo; MILITÃO, Eduardo (2006). **CorreioWeb.** *Três funcionários recebem sem trabalhar na Câmara Legislativa.* Brasília, 29 de ago.

TAFFNER, Ricardo. (2006). Seção: Eleições 2006 - Câmara de apadrinhados. **CorreioWeb.** *Distritais ignoram resolução que prevê substituição de cargos comissionados e mantém indicações políticas.* Brasília, 30 de ago.

TAHAN, LÍlian (2006). Caderno de Política. *Muito debate para pouco resultado.* **Correio Braziliense.** Brasília, 26 de setembro.

THERET, Bruno (2003). **As instituições entre as estruturas e as ações.** Lua Nova., São Paulo, n. 58, 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452003000100011&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000100011&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 30 Ago 2006. doi: 10.1590/S0102-64452003000100011.

TSEBELIS, George (1998). **Jogos Ocultos: Escolha Racional no Campo da Política Comparada.** São Paulo: Universidade de São Paulo, p.17-55.

USAID (2000). **USAID Handbook on Legislative Strengthening.** Technical Publication Series: Washington, DC. February.

VAZ, Lúcio (2006). Seção: Política Tema do Dia: Nomeações. *Farra de Cargos chega ao Ministério Público.* **CORREIO BRAZILIENSE.** *Trem da alegria na porta do Ministério Público.* Brasília, 09 de set.

VAZ, Lúcio; GÓIS, Fabíola (2006). Seção: Política Tema do Dia: Nomeações. *Vagas para protegidos Garantidas.* **CORREIO BRAZILIENSE.** *Sindicato dos Servidores do MPU denuncia cabide de emprego dentro da instituição.* Brasília, 14 de set.

VOLPE, Ana Paula S. (2003). **A Produção Legislativa da CLDF**. Universidade de Brasília: monografia de graduação, 95p.

VOLPE, Ana Paula S. (2003). **Bases Institucionais da Produção Legislativa no DF: Políticas Públicas da CLDF**. Relatório final PIBIC. Universidade de Brasília, junho.

VOLPE, Ana Paula S. (2002). **Bases Institucionais da Produção Legislativa no DF: Coalizão de Grupos Religiosos na CLDF**. Relatório final PIBIC. Universidade de Brasília, junho.

YIN, Robert K (2005). **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 212 p.

WEYLAND, Kurt (2002). **Limitations of Rational-Choice Institutionalism for the Study of Latin American Politics**. *Studies in Comparative International Development*, Spring, Vol. 37, n. 1, pp. 57-85.

## ANEXOS

### ANEXO 1 – QUESTIONÁRIO APLICADO AOS SERVIDORES DA CLDF

- 1) Quais atividades, produtos e serviços são realizados no setor?
- 2) Qual o principal objetivo do setor? O objetivo tem sido concretizado? Como? Por que?
- 3) Desde o início da criação da CLDF (ou desde sua posse no cargo que ocupa) como tem ocorrido a evolução dos trabalhos deste setor?
- 4) Houve alguma evolução funcional e de demanda de trabalho no decorrer desse tempo?
- 5) Quantas pessoas trabalham no setor? Como funciona a divisão de tarefas?
- 6) Qual a natureza dos cargos dos funcionários que trabalham no setor?
- 7) Qual a relação entre funcionários concursados, comissionados e que exercem função de confiança no setor e, de maneira geral, na CLDF?
- 8) Há influência externa nos trabalhos? Em que caso ocorre? Quem é o interventor? Como ocorre a influência?
- 9) Quem toma as decisões dentro do setor? Qual a natureza do cargo exercido? Como influencia o andamento dos trabalhos?
- 10) Como se ocorre a liderança do setor? Ela é efetiva?
- 11) Quais são as condições de trabalho em termos de recursos, espaço físico e quantidade de profissionais?
- 12) Qual é a sua visão geral do funcionamento (administrativo e legiferante) da CLDF?
- 13) Quais servidores, que trabalham na Casa desde a primeira legislatura, poderiam esclarecer questões relacionadas ao funcionamento e à evolução da estrutura organizacional da CLDF?