

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA PARA O
DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE**

EDÉCIO RODRIGUES DE LIMA

***MODELOS INSTITUCIONAIS COMPARADOS DE
CONSULTORIAS LEGISLATIVAS:
PROPOSTAS PARA PERNAMBUCO***

Recife – PE
2014

EDÉCIO RODRIGUES DE LIMA

Trabalho de Dissertação, junto ao Mestrado em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste (MGP), submetido à aprovação, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre, sob a orientação do Prof. Dr. Jorge Zaverucha, coorientação do Prof. Dr. Manoel Leonardo Santos.

EDÉCIO RODRIGUES DE LIMA

***MODELOS INSTITUCIONAIS COMPARADOS DE
CONSULTORIAS LEGISLATIVAS:
PROPOSTAS PARA PERNAMBUCO***

Trabalho de Dissertação, junto ao Mestrado em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste (MGP), submetido à aprovação, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre, sob a orientação do Prof. Dr. Jorge Zaverucha, coorientação do Prof. Dr. Manoel Leonardo Santos.

Aprovado em 24 de fevereiro de 2014:

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Jorge Zaverucha
MGP-UFPE

Prof^ª. Cátia Wanderley Lubambo
MGP-UFPE

Prof. Guilherme Wagner Ribeiro
PUC-MG

Recife – PE
2014

AGRADECIMENTOS

Se algum de vocês necessita de sabedoria, peça-a a Deus, que a todos dá livremente, de boa vontade; e lhe será concedida. (Tiago 1:5)

Porque o Senhor dá a sabedoria; da sua boca é que vem o conhecimento e o entendimento. (Provérbios 2:6)

A Deus, fonte inesgotável de energia para enfrentar e superar todos os desafios em minha vida, pois “tudo posso Naquele que me fortalece” (Filipenses 4:13).

À família, que sempre deposita confiança em todos os projetos e que se regozija a cada conquista; em especial à minha esposa e à minha mãe, pelos incentivos e apoios incondicionais.

Aos colegas de trabalho, pela compreensão e paciência e ainda por suprirem minhas ausências e trazerem, também, contribuições à pesquisa.

À Mesa Diretora da ALEPE, pelo apoio à capacitação profissional e acadêmica de seus servidores, iniciativa que viabilizou este estudo.

Aos professores Jorge Zaverucha e Manoel Leonardo, orientador e coorientador, pelas inestimáveis colaborações, com suas críticas, sempre construtivas, sugestões e contribuições.

A todos os colegas de curso, professores, funcionários e colaboradores do Mestrado em Gestão Pública da UFPE, por tornarem mais rico de conteúdo e agradável o transcurso das aulas, proporcionando um convívio sadio e um melhor aproveitamento acadêmico.

Aos parlamentares, consultores legislativos e demais servidores contatados no Senado Federal, na Câmara dos Deputados e na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, pela solicitude e presteza no fornecimento de informações preciosas.

Obrigado a todas as pessoas que contribuíram para meu sucesso e para meu crescimento como pessoa. Sou o resultado da confiança e da força de cada um de vocês. (Augusto Branco)

Resumo:

Este estudo apresenta alternativas à Assembleia Legislativa de Pernambuco para implantação de assessoramento institucional, prestado por um corpo multidisciplinar de consultores de carreira. Parte da avaliação de modelos empregados em outras três instituições legislativas de vasta experiência no campo, em que o serviço é prestado por órgão denominado Consultoria Legislativa, que atua no auxílio aos parlamentares, provendo-lhes suporte técnico adequado ao desempenho de suas funções constitucionais. A análise é feita através de pesquisa bibliográfica e documental, além de entrevistas e questionários, aplicados durante visitas técnicas, para captar a percepção dessas experiências, sob a perspectiva, tanto dos usuários, quanto dos prestadores dos serviços. Ao final, traz considerações favoráveis à implantação de modelo híbrido de assessoramento adequado às características do Legislativo pernambucano.

Palavras-chave: Consultoria Legislativa, Assessoramento Institucional, Multidisciplinaridade, Gestão Pública Legislativa.

Abstract:

This study presents alternatives to the Legislative Assembly of Pernambuco for deployment of institutional assistance, provided by a multidisciplinary team of career's consultants. Part of the description of the models used in three other legislative institutions of vast experience in the field, where the service is provided by an agency called Legislative Advisory Group, which operates in helping parliamentarians by providing them with proper technical support to their constitutional duties performance. The analysis is done through literature and documental search, interviews and questionnaires administered during technical visits to capture the perception of these experiences, from the perspective of both the users as among service providers. At the end, brings favorable considerations to the deployment of hybrid model of advisory suitable to the Pernambuco legislative characteristics.

Keywords: Legislative Advisory Group, Institutional Consulting, Multidisciplinary, Legislative Public Management.

LISTA DE INSTITUIÇÕES PESQUISADAS

Assembleia Legislativa de Minas Gerais

Diretoria de Processo Legislativo

Escola do Legislativo

Gabinetes/Comissões Parlamentares

Gerência Geral de Apoio às Comissões

Gerência Geral de Consultoria Temática

Assembleia Legislativa de Pernambuco

Secretaria Geral da Mesa

Superintendência de Gestão de Pessoas

Superintendência de Planejamento e Gestão

Superintendência Geral

Câmara dos Deputados

Consultoria Legislativa

Gabinetes/Comissões Parlamentares

Senado Federal

Consultoria Legislativa

Gabinetes/Comissões Parlamentares

LISTA DE ILUSTRAÇÕES (FIGURAS)

FIG. 1 – Fluxo do Processo Legislativo - ALEPE

FIG. 2 – Organograma do Senado Federal (Resumido)

FIG. 3 – Estrutura da Consultoria Legislativa do Senado Federal

FIG. 4 – Rede de Processos, Produtos e Clientes – CL-SF

FIG. 5 – Organograma da Câmara dos Deputados (Resumido)

FIG. 6 – Organização Interna da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados

FIG. 7 – Fluxograma interno CL- CD

FIG. 8 – Organograma da Assembleia Legislativa - MG (Resumido)

FIG. 9 – Organização Interna da Gerência-Geral de Temática da ALMG

FIG. 10 – Ciclo de Políticas Públicas – ALMG

LISTA DE TABELAS E QUADROS

TABELA 1 – Comissões Parlamentares da ALEPE

QUADRO COMPARATIVO 1 - Desenho Institucional

QUADRO COMPARATIVO 2 - Capital Intelectual

QUADRO COMPARATIVO 3 - Recursos Disponíveis

QUADRO COMPARATIVO 4 - Mecanismos de produção

LISTA DE ABREVIATURAS

ALEPE – Assembleia Legislativa de Pernambuco

ALMG – Assembleia Legislativa de Minas Gerais

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

CCLJ – Comissão de Constituição, Legislação e Justiça.

CD – Câmara dos Deputados

CL – Consultoria Legislativa

CPI's – Comissões Parlamentares de Inquérito

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

MGP – Mestrado em Gestão pública

OP – Organização Pública

PPA – Plano Plurianual

PPAG – Plano Plurianual de Ação Governamental

SEPAD – Serviço de Análise da Demanda

SF – Senado Federal

SGP – Sistema de Gestão de Pessoas

TCE-PE – Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

SUMÁRIO

Introdução	12
1 – Consultoria e Assessoramento Institucional	17
1.1 – Consultoria Tradicional	17
1.2 – Assessoramento Institucional	18
1.2.1 – Assessoramento ao Processo Legislativo	18
1.2.2 – Assessoramento fortalecendo o Legislativo	21
2 – Os estágios da ALEPE	25
2.1 – O processo legislativo hoje	25
2.2 – Possibilidades à vista	33
2.2.1 – Ociosidade X Produtividade	33
2.2.2 – Formando uma equipe multidisciplinar e flexível	35
2.2.3 – Monitorando a Carreira Legislativa na ALEPE	38
3 – Modelos de Referência	44
3.1 – Ações no Senado Federal	44
3.2 – Ações na Câmara dos Deputados	47
3.3 – Ações na Assembleia Legislativa de Minas Gerais	52
4 – Avaliação Conjunta	57
4.1 – Entrevistas com Clientes/Usuários – Parlamentares	57
4.2 – Entrevistas com Prestadores de Serviço – Consultores	67
4.3 – Similaridades e Particularidades - Quadro Comparativo	75
5 – Considerações Finais	88
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	94
Apêndice I – Questionário/Entrevista com Parlamentares	
Apêndice II - Questionário/Entrevista com Consultores	

Introdução

“Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de **representantes eleitos** ou diretamente, nos termos desta Constituição.”¹.

Numa eleição, que é o meio pelo qual a sociedade escolhe seus representantes, o que se espera daqueles que conquistaram, pelo voto, a confiança dos eleitores é que façam valer a voz de determinado grupo ou segmento que os colocou ali.

Contudo, essa é uma missão bastante complexa, pois o parlamentar eleito, por mais conhecedor que seja do assunto, causa ou tema que o levou até ali, vai se deparar, no exercício de suas funções, com a avaliação e tomada de decisão acerca de uma variedade de questões que foge a sua área de atuação ou conhecimento.

“A existência, no âmbito do Poder Legislativo, de um órgão como a Consultoria Legislativa tem por fundamento a necessidade, por parte dos deputados, de suporte técnico que lhes permita bem exercer o mandato. Por via de regra, os deputados são chamados a opinar e a votar sobre matérias que não lhes são familiares. Nessas circunstâncias, passam a depender de informações de terceiros para que possam formar suas próprias convicções.” (Faria², 2011, p.72)

Em outras palavras, seria de grande utilidade e traria segurança ao parlamentar contar com um bom assessoramento em diversas áreas de conhecimento para responder embasadamente às questões que lhe são apresentadas sobre os mais diversos assuntos.

A problemática que motivou a pesquisa foi a de descobrir como dotar a Assembleia Legislativa de Pernambuco (ALEPE) de algum instrumento capaz de proporcionar aos seus parlamentares um aporte que permita facilitar e também agregar valor aos trabalhos legislativos, permitindo a todos eles o pleno desempenho de suas funções legislativas.

Este trabalho vem apresentar alternativas à ALEPE na implementação de auxílio aos parlamentares, por meio de um órgão de assessoramento institucional, convencionalmente chamado de Consultoria Legislativa (CL). A base para constituição do modelo parte do estudo comparado de três outras Casas Legislativas que encontraram soluções similares e eficazes: o

¹ BRASIL, 1988, Art.1º, Parágrafo Único, sem grifo no original.

² Flávio Freitas Faria - Foi diretor da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados entre 1994 e 2000.

Senado Federal (SF), a Câmara dos Deputados (CD) e a Assembleia de Minas Gerais (ALMG).

Segundo Ricardo José Pereira Rodrigues³, em Seminário⁴ promovido pela CD, em 30 de junho de 2003, a CL consiste em instrumento ou ferramenta de apoio aos Parlamentares na elaboração de proposições, de pareceres, de discursos e na atuação nas Comissões, habilitando técnica e intelectualmente o Legislativo a interagir com os outros Poderes.

Esta opção se coloca como alternativa às práticas ainda adotadas por outras Casas Legislativas para suprir demandas dessa natureza. Ou seja, há casos em que os parlamentares veem-se na necessidade de buscar em empresas ou consultores independentes o preenchimento da lacuna por conhecimento em determinada área específica. Há também gabinetes que incluem em sua equipe um ou mais servidores de livre contratação com perfil mais adaptado a um assessoramento técnico, normalmente nas áreas jurídica e/ou orçamentário-financeira, que são alguns dos temas mais demandados, como será explanado no Cap. 4.

Assim, parece válido avaliar, sob vários focos, os efeitos a serem trazidos pela criação de uma estrutura formada por técnicos de carreira, que comporiam uma equipe multidisciplinar de apoio aos trabalhos legislativos. Esse modelo já é adotado, há décadas, em algumas Casas Legislativas pelo país, destacando-se como referência os três casos que serão estudados.

A pesquisa tem como objetivo geral: Fazer uma descrição comparada acerca dos modelos alternativos que podem efetivamente facilitar a atividade parlamentar na ALEPE.

Para atingir o objetivo geral, por meio de dados advindos da pesquisa bibliográfica e de informações coletadas em visitas técnicas às Casas em análise, trabalha-se com os seguintes objetivos específicos:

- Identificar, na visão de parlamentares, que recursos lhes são colocadas à disposição por órgãos de assessoramento institucional em cada Casa e qual a avaliação
- Identificar, na visão dos prestadores de serviço de assessoramento institucional quais as avaliações sobre a atuação desses órgãos no atendimento às demandas
- Identificar outros aspectos comuns e comparáveis entre os modelos estudados, visando à proposição de alternativas adequadas ao Legislativo pernambucano

³ Ricardo José Pereira Rodrigues - Foi diretor da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados entre 2000 e 2011.

⁴ Anais Câmara dos Deputados nº 0881/03

São apresentados ainda os procedimentos metodológicos empregados na consecução dos objetivos pretendidos com esta dissertação. Por conseguinte, seu conteúdo foi categorizado da seguinte forma: tipo de pesquisa; natureza; coleta de dados; e, por fim, a análise dos dados.

No que tange ao tipo de pesquisa, com base nos objetivos propostos, as pesquisas poderão ser classificadas, quanto aos fins, em exploratórias, descritivas, explicativas, metodológicas, aplicadas e intervencionistas (Vergara, 2007).

Por esta classificação, a pesquisa identifica-se como do tipo aplicada, uma vez que apresenta propostas e alternativas para solucionar problemas concretos. Com base em experiências vividas em outras Casas Legislativas, tem por finalidade explicitar em que concerne a atividade de uma consultoria legislativa e os efeitos esperados no processo de produção legislativa, fiscalização e representação parlamentar na ALEPE.

De acordo com a natureza dos dados, a pesquisa se caracteriza como qualitativa. Esse aspecto qualitativo promove o estudo em profundidade e em detalhes (Patton, 2001, p.14). Para Merriam (1998), este tipo de pesquisa é apropriado quando o fenômeno a ser estudado está intrinsecamente delimitado e quando se está interessado em descrever e analisar processos.

O estudo em questão visa analisar a prática da consultoria legislativa em órgãos semelhantes, portanto, analisar processos, na perspectiva de traçar um paralelo das trajetórias de implantação, desenvolvimento e consolidação com as condições existentes e/ou potenciais na estrutura administrativa da ALEPE.

Não se pretende, contudo, descartar a possibilidade de que contribuições e referências pontuais pertinentes ocorram em relação a outras Casas Legislativas, fruto da pesquisa bibliográfica ou documental, procurando destacar os aspectos que possam ser implementados em outras Casas, em especial a pernambucana.

Vergara (2007) observa que os tipos de pesquisa não são mutuamente excludentes, portanto a pesquisa há de assumir, quanto aos meios de investigação, necessariamente aspectos de bibliográfica.

Assim, para a coleta de dados secundários, são utilizadas pesquisas em referenciais bibliográficos como livros, monografias, dissertações, teses, artigos publicados em anais de congresso e encontros, revistas e jornais nacionais e internacionais das áreas de teoria da

consultoria e consultoria legislativa, assim como, documentos que expliquem sobre a prática da consultoria legislativa nos casos estudados.

Para a coleta dos dados primários serão aplicadas entrevistas semiestruturadas, proporcionando ao informante a liberdade e a espontaneidade necessárias, enriquecendo a investigação.

Os documentos e registros constituem-se, em geral, no levantamento de dados no próprio local onde os fenômenos ocorrem (Marconi; Lakatos, 2007).

A fase de análise dos casos compreende a realização de uma avaliação do material coletado, organizando e categorizando os dados de entrevistas, da pesquisa de campo, bibliográfica e documental em associação com os objetivos da pesquisa.

Nesta fase de análise, verifica-se ainda se os dados advindos dessas fontes fornecem detalhes específicos que contribuam para reforçar e/ou valorizar as informações obtidas através de outras técnicas.

A partir daí, são traçados comparativos entre as instituições pesquisadas, procurando identificar tanto padrões, como também modos alternativos de se tratar situações similares e inerentes a essas Casas, bem como aplicáveis a outras, com especial atenção para as que possam vir a ser adotadas pela de Pernambuco.

São esses aspectos que serão abordados, analisados nos capítulos seguintes e, ao final, serão tecidas considerações de cunho propositivo que possam contribuir como base de informações na construção de um modelo direcionado à ALEPE, avaliando os efeitos que sua implantação possa proporcionar, especialmente no que tange à qualidade da produção legislativa, à eficácia da fiscalização e à efetividade da representação.

No primeiro capítulo, são trazidas algumas definições sobre as funções parlamentares, consultoria e assessoramento institucional. Aborda-se também a questão do déficit informacional do Legislativo.

O segundo capítulo é destinado a apresentar aspectos relevantes sobre o funcionamento atual da ALEPE no que tange à legislação e normas internas que regem a atuação parlamentar, limites e competências, bem como outros mecanismos empregados para a execução dos trabalhos.

Um breve histórico do surgimento, evolução e outras características das CL's nas Casas Legislativas pesquisadas será o foco do terceiro capítulo. São expostos também outros elementos relevantes, originários da pesquisa bibliográfica e documental, fundamentalmente.

O quarto apresenta os resultados e as análises do estudo, com base nos dados levantados naquelas Casas. Esse capítulo possui subdivisões para abordar os principais

tópicos da pesquisa, especialmente os que foram frutos das visitas àquelas instituições. Autonomia, unicidade e competência técnica são evidenciadas como características indispensáveis na composição da Consultoria.

Ao final, são tecidas considerações à guisa de recomendações e também os avanços mais recentes na estrutura de carreira e organizacional e outras perspectivas da ALEPE. Destacam-se a aprovação de lei, ao final de 2013, prevendo a implantação de uma Consultoria Legislativa e o anúncio de concurso para recrutamento, em 2014, de consultores, proporcionando, na ALEPE, condições favoráveis às reformas em análise.

Em suma, este trabalho pretende contribuir de alguma forma, apresentando dados, trazendo informações, para que se possa construir conhecimento útil e empregável pelo órgão. Espera-se, assim sendo a escolha administrativa, que o Legislativo pernambucano venha a dispor do assessoramento institucional de que seus membros necessitam no melhor exercício de suas funções.

1 – Consultoria e Assessoramento institucional

Genericamente, consultoria ou assessoramento são termos usados para representar atividades de auxílio, ou atividades meio, empregadas como facilitadoras para que outra, a atividade fim, possa ser mais bem executada. Esse auxílio pode estar dentro da instituição ou vir de fora.

1.1 – Consultoria Tradicional

De acordo com Beuren e Martins (2001), após as mudanças ocorridas na segunda metade do século 20, houve uma valorização da informação como recurso fundamental para a sobrevivência das instituições, pois se tornaram mais competitivas, organizadas e em consonância com as mudanças do cenário mundial, depois do uso da tecnologia da informação.

Em plena era da Gestão do Conhecimento, este componente é crucial para as organizações (privadas ou públicas) e também para as pessoas no processo de tomada de decisão. Para Rezende (2003), “é por meio do conhecimento que aqueles que assessoram as decisões buscam uma compreensão mais efetiva da situação-problema”. O serviço de consultoria vem contribuir sobremaneira, trazendo informações preciosas para a obtenção do conhecimento em determinadas áreas do saber.

O conceito de consultoria, para Orlickas (2002, p. 22), é:

Consultoria, de uma forma mais ampla, é o fornecimento de determinada prestação de serviço, em geral por um profissional muito qualificado e conhecedor do tema, provido de remuneração por hora ou projeto, para um determinado cliente.

Ainda sobre a definição da consultoria, Schein (1982, p.8) complementa, afirmando que ela é “um conjunto de atividades desenvolvidas por um consultor, que ajudam o cliente a perceber, entender e agir sobre fatos inter-relacionados que ocorrem em seu meio ambiente”. Entende-se, então, que a consultoria tem uma área de atuação maior do que simplesmente a análise dos processos organizacionais de uma empresa. É papel da consultoria interligar os objetivos estratégicos e as ações necessárias para chegar a esses objetivos.

Oliveira D. P. (1999, p.24) explica que a consultoria empresarial é uma das atividades que mais cresce no mundo. Em especial no Brasil, a evolução aconteceu a partir

dos anos 60, com a consolidação do crescimento industrial e, posteriormente, com o novo perfil de concorrência entre as empresas, decorrente dos processos de globalização. Desde então, as empresas resolveram contratar este tipo de serviço, ou ainda mantê-los, de forma efetiva, em suas organizações.

Quando se adentra ao Setor Público, ao se procurar identificar consultoria como um serviço prestado dentro da instituição, a literatura se torna bem mais escassa⁵, isso porque é mais comum encontrá-la como uma assessoria terceirizada, prestada por quem está de fora, trazendo informações e conhecimentos novos para quem está dentro.

Mas é de se compreender que, em alguns casos, esse serviço seja mais proficiente quando prestado por quem está dentro, passando a chamar então de Assessoramento Institucional, pois é quem tem o domínio do assunto e a experiência adquirida de perto, no dia-a-dia, unindo à bagagem técnica especializada, essa sim, trazida de fora.

1.2 – Assessoramento Institucional

Este é um tema muito mais amplo e que pode abarcar um gama de campos de atividade e de conhecimento de acordo com o tipo de instituição e, até mesmo, a área ou atividade dentro da mesma que se pretende analisar.

Delimita-se então que, o assessoramento para uma instituição legislativa, como é o foco deste estudo, se refere a um órgão de apoio técnico, composto por um corpo funcional voltado ao suporte técnico a parlamentares e comissões, assessoramento legislativo, portanto; órgão esse comumente denominado de Consultoria Legislativa.

Segundo BRASILEIRO (1968. Apud HORTA, 2011, p.29), Assessoramento Legislativo, lato sensu, é “todo auxílio de natureza intelectual e consultiva prestado aos responsáveis pela função legislativa, quer no âmbito local, estadual ou federal, quer dentro do Poder Legislativo ou do Executivo”.

1.2.1 - Assessoramento ao Processo Legislativo

O processo de elaboração normativa requer conhecimentos interdisciplinares, frutos de pesquisa complexa, para fornecer informações confiáveis para atingir os fins pretendidos, assinala Mendes (2001).

⁵ Nesse sentido, corrobora Santos (2001, p.165) ao registrar que, no nível estadual, a literatura que analisa os poderes legislativos é reduzida.

No foco deste estudo, a Consultoria Legislativa, o conhecimento do processo legislativo, da legística e das peculiaridades do meio político é aperfeiçoado com o tempo de experiência e o contato direto, estando imerso nesse ambiente. Essa vivência legislativa, aliada ao conhecimento técnico, pode trazer para a instituição o perfil mais adequado de profissional e o modelo de assessoramento que se quer na prática.

Mader (2009, p.49-50), analisando algumas importantes características da Legística ou Legisprudência, como prefere denominar, afirma:

“[...] as principais áreas de interesse da Legística têm uma dimensão ou uma orientação prática. Seu objetivo é aprimorar a qualidade da legislação ou tornar as leis melhores. [...] Sua ambição também abrange a possibilidade de haver uma melhor compreensão do fenômeno legislativo, bem como de seus impactos na realidade social. Os propósitos, tanto práticos quanto teóricos, da Legística têm caráter complementar. Os progressos nessa área somente poderão ser feitos se ambos os aspectos forem levados em consideração simultaneamente.”

O conhecimento da técnica legislativa, aí incluído o domínio das regras do processo legislativo e da linguística, é requisito para a eficácia do assessoramento pelo consultor, corroboram Santos, Mourão e Ribeiro (2007, p.143)

A Assessoria Institucional, por meio do Consultor Legislativo, aquele que tem o domínio dos assuntos técnicos, aliado à experiência no processo legislativo, é capaz de atender ao parlamentar, para tomada de decisão na alta cúpula. Na visão de RIBAS e SILVA, (2011, p.18), o assessoramento tem como tarefa básica examinar assuntos complexos e subsidiar o processo decisório e complementam:

... as atividades de estado-maior (aconselhamento, assessoramento, pesquisa, inspeção e afins) são de “natureza intelectual” e assumem condições de permanência apenas nas organizações complexas. O compromisso desse tipo de atividade é com a geração de alternativas para tomada de decisão pelo corpo dirigente da organização. Não pode, portanto, envolver-se com problemas de execução. (RIBAS⁶ e SILVA, 2011, p.17)

Diante das especificidades e da escassez da literatura, tem-se que buscar elementos junto àqueles órgãos que já convivem com esse serviço há bastante tempo. Destacam-se,

⁶ Antônio Neuber Ribas - Foi diretor da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados entre 1981 e 1988.

dessa forma, as duas Casas Legislativas que compõem o Congresso Nacional: o Senado Federal e a Câmara dos Deputados e, em nível estadual, a Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

No Congresso Nacional, descreve BRASILEIRO (1968. Apud RIBAS e SILVA, 2011, p.19), as estruturas de assessoramento legislativo objetivam:

“auxiliar o parlamentar a reunir objetivamente os dados de que tem necessidade, ajudá-lo a definir os problemas, a formular as alternativas de soluções, a pesar suas vantagens e inconvenientes e, finalmente, a estabelecer a opção mais ‘aconselhável’ para a decisão política”.

No Legislativo mineiro, relatam Santos, Mourão e Ribeiro (2007, p.146), os estudos desenvolvidos pela Consultoria Legislativa trouxeram reconhecimento pelos demais poderes da primazia alcançada na técnica de elaboração de leis.

Segundo os mesmos, o consultor deve ainda cuidar em tornar a comunicação compreensível ao interlocutor ou destinatário:

A capacidade de comunicação pressupõe também habilidade para identificar e organizar interesses plurais, de forma a incorporá-los segundo as composições efetuadas no decorrer do processo de discussão de questões afetas à atividade parlamentar. E, ainda, para que possa atuar adequadamente na organização desses interesses e apresentar alternativas politicamente viáveis, é preciso que o consultor tenha compreensão do panorama político do Parlamento e da composição das forças atuantes em determinada conjuntura.

O exame circunstanciado dos vários assuntos é pressuposto básico no processo decisório praticado pelo Legislativo, tanto no exercício da tradicional função de legislar, quanto na fiscalização da Administração Pública, ressaltam RIBAS e SILVA, (2011, p.18-19).

Como as atribuições das casas legislativas não são apenas legiferantes, mas também, propriamente, parlamentares – servir de estuário e câmaras de discussão, em nível político, dos problemas e anseios nacionais –, além de fiscalizadoras, o assessoramento legislativo atende a essas três grandes esferas de atuação. (HORTA⁷, 2011, p.29)

⁷ Anderson Braga Horta - Foi diretor da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados entre 1988 e 1991

Entretanto, para que não haja excessos de preciosismos, vale sempre ter em mente o alerta de Mader (2009, p.51):

Os levistas não podem e não devem assumir o papel do legislador. Eles não substituem o legislador e devem aceitar o fato de que apenas o legislador tem o direito de elaborar regras legais. O que podem e devem fazer é garantir que o legislador tenha à mão toda a informação útil ou necessária para tomar decisões qualificadas, baseadas em evidências.

No limite, toda consultoria é na verdade um meio facilitador, posto à disposição do tomador de decisão, para que este último tenha melhores condições de agir acertadamente. Valendo-se desse suporte ou por conta própria, o ator principal, no caso o parlamentar, assume a cena.

cumprir frisar o papel do político, daquele que, interessado no bem estar da *polis*, é sensível o suficiente para, a partir de uma miscelânea de informações, detectar o sentimento geral e identificar tendências legítimas, interpretá-las e exprimi-las. (MARROQUIM, 2013)

Indiscutivelmente, por fim, é o parlamentar que possui a legitimidade, concedida pelo voto, para apresentar as proposições e decidir em conformidade com aquilo que julgar de interesse de seus representados. O assessoramento prestado por uma Consultoria Legislativa pode lhe ser de grande utilidade nessa missão.

1.2.2 - Assessoramento fortalecendo o Legislativo

Um corpo técnico consultivo pode fortalecer o Poder Legislativo, na medida em que o supre de informações a um nível desejável para a análise fundamentada das questões e tomada de decisão. Reduz-se assim o déficit informacional, habilita-se para o acompanhamento das políticas públicas, ocupando ativamente o espaço que é do Legislativo por direito, coibindo apropriações externas de suas atribuições pelo pleno exercício das mesmas.

De acordo com Brod (2008), a inação parlamentar tem deixado espaços que vem sendo ocupado por entidades da sociedade civil e, até com certo exagero, pelos Poderes Executivo e Judiciário, sob a alegação do atendimento às reivindicações de grupos sociais.

“No tocante ao Poder Judiciário, Vianna (1999) e outros autores têm percebido que a lentidão do Legislativo favorece a assunção de suas atribuições por outros atores institucionais, sobretudo pelo Poder Judiciário. Cresce a tal ponto essa outrora insuspeita atribuição por parte dos magistrados que Cappelletti (1993) os denomina muito apropriadamente de juizes legisladores.”

Valor Econômico⁸, já em 2014, mostra que os conflitos de competência com o Judiciário encontram-se bastante em foco. A lacuna deixada pelo Legislativo continua servindo de justificativa para se adentrar em suas atribuições:

O tribunal alega que atua no vácuo deixado pelo Legislativo, onde a incapacidade dos parlamentares em articular maiorias e de legislar sobre matérias de seu interesse direto bloqueiam o avanço da reforma política. É provável. Cabe observar, entretanto, que não é assumindo competências do outro poder que se vai resolver a grave inércia que assola o Legislativo. O Congresso já se deparou com impasses aparentemente definitivos, mas soube como sair deles, na devida oportunidade, caso, por exemplo, da quebra de monopólios. Precisa reunir forças para assumir seu papel. Caberia aos ministros do Supremo ditar como deve funcionar o sistema político ao sabor de uma composição conjuntural e não do voto, que é senhor da democracia?

Com o Executivo, a apropriação de atribuições legislativas parece ser ainda maior. Em grande parte é fruto de um sistema político, que há tempos carece de uma reforma, que favorece o chefe do Poder Executivo. Conforme os relatos a seguir, a nível estadual, esse desequilíbrio é ainda mais acentuado.

Domingues (2001, p.92), ao relatar as limitações dos deputados capixabas, impedindo uma maior especialização nas áreas de atuação do poder público e gerando

⁸ Editorial do Jornal Valor Econômico da edição condensada para os dias 30, 31/12/2013 e 01/01/2014, disponível em: <http://www.valor.com.br/opiniao/3381980/proposta-de-juizes-amplia-conflito-entre-os-poderes>, acesso em 03/jan/2014.

entraves também à apreciação de temas complexos, avalia que uma assessoria especializada e bem treinada pode compensar essas deficiências por parte dos parlamentares e até superá-las.

Complementa ainda que a baixa qualidade técnica e política das iniciativas de lei do próprio Legislativo e sua incapacidade em defender os vetos do governador, entre outros elementos, o conduzem a seguinte interpretação:

“[...] o domínio Executivo sobre a produção de legislação complexa não deve ser interpretado como uma ‘delegação’ da Assembleia ao Executivo e, sim, como renúncia ao uso de seus direitos legislativos.”

Segundo o mesmo, pode-se considerar essa “opção” como efeito natural de escolhas anteriores que garantiram ao Executivo um conjunto de direitos legislativos. Ou como descrevem Leite e Santos (2010, p. 112), é característico no presidencialismo “que os executivos tenham algum nível de poderes legislativos, visando impedir eventual paralisia decisória na ocorrência de governos divididos, isto é, quando o executivo não conta com o apoio da maioria dos representantes”.

De acordo com Abrucio, Teixeira e Costa (2001, p.220-221), referindo-se aos Governos paulistas ultrapresidenciais da década de 80 até metade da de 90, uma maciça maioria na Assembleia garantia a aprovação dos projetos executivos sem qualquer fiscalização institucional.

Desse modo, a co-participação dos parlamentares na produção das políticas e os *checks and balances* sobre o governador são reduzidos. Não se trata, no entanto, de um caso de abuso de poder por parte do Executivo em detrimento das prerrogativas constitucionais do Legislativo, mas de uma efetiva delegação de poder e de responsabilidades dos deputados estaduais ao governador. Mais grave ainda tal delegação de poder e de responsabilidade ocorre sem que haja forte capacidade de monitorar o agenciamento por parte da Assembleia Legislativa. O governador, nesta situação, domina quase que por completo o processo de governo no estado de São Paulo.

Renúncia na visão de um, delegação na de outro, cada qual avaliando uma unidade da federação em determinados períodos, o fato que importa em especial é que a inação do Legislativo, por um ou outro motivo, cria o ambiente propício a que o Executivo, ou mesmo o Judiciário, venha a ocupar esse vácuo.

Noutra via, o Legislativo deve se fortalecer, munir-se de informação para que tenha condições de, em igualdade de forças, defender aquilo que é seu por direito: o exercício efetivo da função legislativa. Função das mais nobres e de grande importância, como enaltece Borges Netto (1999):

O exercício da função legislativa é de suma relevância para a vida do Estado nacional, pois é do Parlamento que se origina o exercício da autoridade governamental dos demais Poderes, que somente atuam em razão de norma preexistente, aplicando-a contenciosamente (no caso do Judiciário) ou cumprindo-a de ofício (no caso do Executivo).

É preciso mudança de postura no Legislativo, focar no bom desempenho de suas funções. Uma “operação padrão” pautada no acompanhamento de políticas públicas, papel importantíssimo esperado e a cargo do Legislativo, pode trazer resultados concretos a toda a sociedade, a qual representa.

O Estado pode e deve ser ator participativo, criando condições favoráveis ao desenvolvimento socioeconômico. Entenda-se Estado em todas as dimensões; assim é fundamental que a legislação acompanhe, normatize e facilite as evoluções.

“[...] o Estado passa a ter papel relevante, em regiões periféricas, como indutor de iniciativas empresariais no novo paradigma, através de **legislação** e **incentivos fiscais**, facilitando o acesso à difusão tecnológica, no transbordamento de conhecimentos de universidades e institutos de pesquisa, entre outros.” (Sicsu, 2012, sem grifo no original)

O Poder Legislativo deve ser forte política e também tecnicamente para bem cumprir seu papel diante dos problemas sociais que se apresentem. Schumpeter (1997), ao abordar as variáveis que podem afetar o crescimento econômico, identificou a influência exercida por eventos políticos e sociais e ainda a legislação econômica.

Após breve revista ao tema consultoria, da forma mais tradicional até o assessoramento institucional, e como este pode fortalecer o Legislativo, e até o proteger de ameaças potenciais ou reais, o capítulo seguinte vai mostrar um pouco do *status quo* do Parlamento pernambucano.

2 – O estágio atual da ALEPE

As Casas Legislativas federais, algumas das estaduais e pouquíssimas municipais possuem, em sua estrutura organizacional, um órgão voltado a dar suporte para que o parlamentar possa exercer suas funções genuínas. O que comumente se vê é que ele tem direito a verbas e a um sem número de nomeações e à estrutura física de um gabinete. Tudo isso é colocado a sua disposição sem grandes exigências ou critérios para preenchimento.

A Assembleia Legislativa de Pernambuco, maior destinatária do presente estudo, ainda se ressentida de prover aos seus deputados condições e recursos mais apropriados ao bom desempenho das suas funções constitucionais, aqui sucintamente definidas como: legislar, fiscalizar e representar.

Este capítulo tem a finalidade de descrever o estágio atual do assessoramento parlamentar na ALEPE, chamando a atenção para suas principais características e debilidades e ainda trazer à luz algumas possibilidades de mudanças que precisam ser avaliadas, para reversão do quadro.

2.1 - O processo legislativo hoje

Enquanto se estuda e discute se pode haver um modelo mais adequado para o funcionamento da Casa, as atribuições existem e devem ser levadas adiante. De início, é importante registrar quais são elas. A Constituição do Estado de Pernambuco estabelece, para o Poder Legislativo, o seguinte:

Art. 6º O Poder Legislativo é exercido pela Assembleia Legislativa, constituída de Deputados eleitos e investidos na forma da legislação federal.

[...]

Art. 14. Compete exclusivamente à Assembleia Legislativa:

[...]

XX - fiscalizar a execução do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais;

[...]

Art. 16. O processo legislativo compreende a elaboração de:

I - emendas à Constituição;

II - leis complementares;

III - leis ordinárias;

IV - leis delegadas;

- V - decretos legislativos;
- VI - resoluções.

Além do contido na Constituição do Estado de Pernambuco, o Regimento Interno⁹ da ALEPE complementa:

Art. 9º Compete, exclusivamente, à Assembleia, na forma prevista na Constituição do Estado de Pernambuco:

[...]

VII - julgar as contas das autoridades públicas, cuja competência lhes tenha sido deferida pelas normas constitucionais e legais;

VIII - apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de Governo;

[...]

XXXII - fiscalizar o cumprimento das normas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

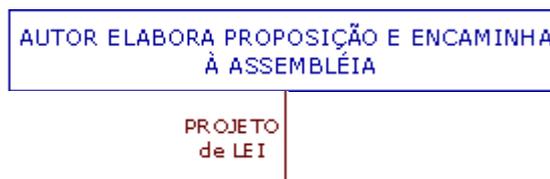
Além dessas elencadas, compete genuinamente ao parlamentar formular leis. Na ALEPE, no seu papel de representante do cidadão, ele apresenta suas proposições com base naquilo que identifica como sendo expressão da vontade ou da necessidade dos eleitores.

A fase preliminar consiste em bem identificar as reais necessidades no seio da sociedade, trabalho esse que comumente é desenvolvido pelo contato mais direto do parlamentar e seus agentes políticos junto às suas bases eleitorais, como também pode ser apontado através da elaboração de estudos e pesquisas de elevado grau de qualidade técnica.

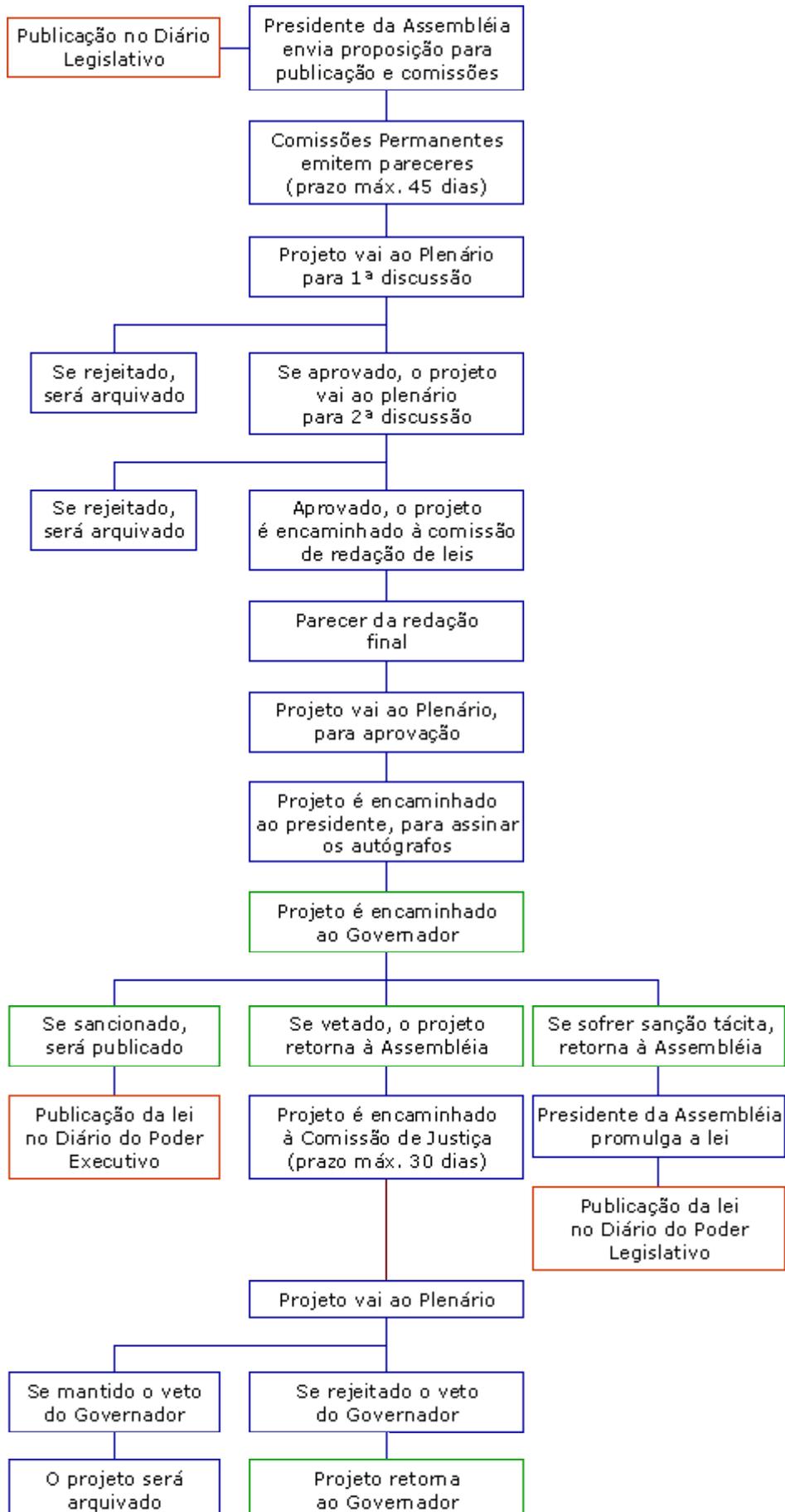
Se for o caso de proposição de lei, a fase de elaboração propriamente dita requer do parlamentar primeiramente a capacidade de compreensão do problema, identificação de suas causas e apresentação de uma solução, julgada por ele como a mais apropriada.

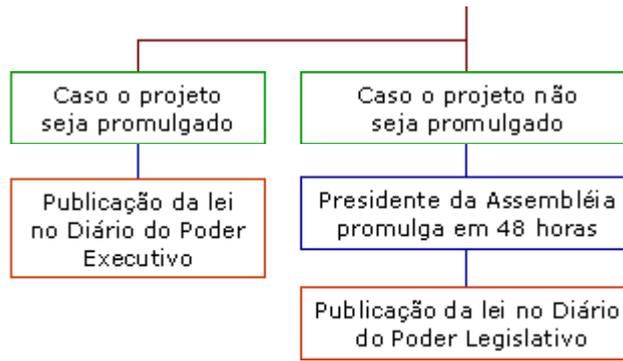
O processo legislativo na ALEPE está definido pelo Regimento Interno da Casa nas seguintes etapas, esquematizadas abaixo:

FIG. 1 - Fluxo do Processo Legislativo - ALEPE



⁹ RESOLUÇÃO Nº 905, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2008.





Legenda:

- Procedimentos realizados com a Companhia Editora de Pernambuco
- Procedimentos realizados no Palácio do Governo
- Procedimentos realizados na Assembleia Legislativa

Podem atuar como autores de proposições: Governador do Estado; Tribunal de Contas; Iniciativa popular; Tribunal de Justiça; Procuradoria Geral de Justiça; Deputados estaduais e comissões. Esses dois últimos são o foco do estudo com relação aos serviços de Consultoria que se está analisando.

O fluxo (FIG. 1) acima expõe de modo sucinto no que consiste o processo legislativo, particularmente quanto à tramitação de uma proposição na ALEPE.

É importante frisar, que a descrição sucinta se deve ao fato de não ser propósito deste estudo discutir o processo em si, mas tão somente procurar evidenciar de que forma o assessoramento institucional pode contribuir na análise das proposições.

Apresentada uma proposição, seja originária da própria Casa, seja oriunda das demais autoridades competentes, é no âmbito das Comissões que ocorrem a apreciação e a discussão com maior profundidade. Pacheco (2009, p.19) relata que:

[...] os parlamentares, justamente por estarem reunidos em número menor que no Plenário, conseguem examinar mais detidamente os projetos que tramitam na Casa, descendo aos detalhes técnicos e jurídicos, identificando os méritos e as falhas de cada um, ouvindo autoridades e especialistas na matéria neles tratada, propondo-lhes eventuais alterações e aperfeiçoamentos. Quando conclui o exame de cada matéria submetida a sua apreciação, a comissão apresenta à Casa um parecer sobre o assunto, recomendando aos demais parlamentares a aprovação, integral ou com alterações, ou a rejeição do projeto examinado.

Na ALEPE, por não se contar com um corpo especializado, o nível de discussão e estudos é menos aprofundado e o posicionamento de especialistas externos é pouco refutado.

Além dos procedimentos acima descritos, as Comissões observam, regimentalmente, o seguinte:

Art. 85. As Comissões Parlamentares Permanentes integram a estrutura institucional da Assembleia com as seguintes finalidades:

I - apreciar os assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e sobre eles deliberar;

II - exercer o acompanhamento dos planos e programas governamentais;

III - proceder à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, efetividade na aplicação das subvenções e renúncia de receitas, no âmbito dos respectivos campos temáticos e áreas de atuação.

[...]

Art. 91. As Comissões Parlamentares Permanentes e Temporárias poderão, sempre que necessário, solicitar pronunciamento da Procuradoria Geral da Assembleia.

[...]

Art. 93. No cumprimento das suas finalidades e atribuições, respeitadas as matérias e áreas que lhes são específicas, compete às Comissões Parlamentares Permanentes:

I - emitir parecer sobre as proposições que lhes forem distribuídas, opinando pela aprovação ou rejeição, total ou parcial, ou pelo arquivamento e, quando for o caso, formular emendas, subemendas ou substitutivos;

II - apresentar, mediante deliberação da maioria de seus membros, proposições legislativas, observado o previsto na Constituição do Estado de Pernambuco e neste Regimento;

[...]

XII - fiscalizar os atos que envolvam gastos públicos de órgãos da administração direta ou entidades da administração indireta;

[...]

XVI - solicitar ao Tribunal de Contas do Estado a realização de inspeções e auditorias, bem como requisitar informações sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas.

[...]

De logo, observa-se no art. 91 supracitado, que as Comissões podem solicitar posicionamento da Procuradoria, quando necessário. Percebe-se aí que, na ALEPE, por não contar com um órgão de assessoramento técnico institucional multidisciplinar, essa demanda é direcionada à Procuradoria, o que leva a uma limitação a assuntos de cunho jurídico tão somente.

Como alerta Horta (2011, p.38), é desaconselhável que a redação de leis fique a cargo de juristas, exclusivamente, em face à crescente complexidade de temas sociais e econômicos que adentram outras áreas de conhecimento como energia, telecomunicações e informática; acrescentem-se aí saúde, educação e transportes.

As Comissões Temáticas têm o papel de analisar com mais detalhes aspectos específicos de sua alçada, a viabilidade técnica e/ou legal da proposição, para tanto é designado um parlamentar para ser o relator do projeto.

O mesmo Regimento Interno prevê que o Deputado, atuando no seio de uma das Comissões Parlamentares, como relator apresente o parecer, observando-se o seguinte:

Art. 120. Parecer é o pronunciamento da Comissão sobre a matéria sujeita a seu estudo, emitido com a observância das normas fixadas nos parágrafos seguintes.

§1º O parecer constará de três partes:

I - relatório em que se fará a exposição da matéria em exame;

II - parecer do relator em termos sintéticos, com sua opinião sobre a conveniência da aprovação ou rejeição total ou parcial da matéria, ou necessidade de se lhe oferecerem substitutivo ou emendas, exceto nos casos previstos neste Regimento;

III - conclusão da Comissão com assinaturas dos Deputados que votaram a favor ou contra.

Para o desempenho de tais funções, especialmente a de Relator, para a qual é exigida a produção de parecer fundamentado em conhecimento técnico mais aprofundado em determinado tema, o parlamentar necessita de um suporte qualificado, que lhe forneça subsídios para análise e formulação do Parecer. Em outras palavras, necessita de uma fonte de conhecimento sobre assuntos ou temas que lhe fogem ao alcance, indispensável nesse momento.

Inegavelmente, por meio do conhecimento, se fortalecem o parlamentar, a discussão e o Legislativo. Mais à frente, ainda neste capítulo, será visto que possibilidades existem de que a ALEPE reverta o quadro.

Enriquecer o conhecimento no Legislativo haverá de reduzir o déficit informacional em relação aos demais poderes, além de alavancar sua atuação, eliminando os espaços que aqueles se viam tentados a ocupar, conforme visto ao final do capítulo anterior¹⁰.

¹⁰ Ver item 1.2.2

Por fim, vencidas as etapas anteriores, a proposição chega ao órgão máximo da Casa: o Plenário. É lá que as proposições, após terem sido apreciadas pelas comissões nos seus aspectos legais e técnicos, chegam para a discussão política, na qual os princípios democráticos de representatividade são exercidos. Daí segue-se a votação e prevalece a decisão majoritária do colegiado em conformidade com a ordem regimental, seja pela aprovação, seja pela rejeição de proposição.

Há que se ressaltar que, mesmo com posicionamento contrário à aprovação por parte de qualquer das comissões, a proposta pode chegar para a análise do órgão supremo. No entanto, na prática, embora regimentalmente possível, com a rejeição na 1ª Comissão, a de Constituição, Legislação e Justiça (CCLJ), por onde passam todas as proposições, dificilmente prossegue tramitando em face das exigências mais rígidas para a aprovação de recurso, o que confere à CCLJ quase que “poder de veto”.

A descrição do processo legislativo vista anteriormente aborda apenas a atividade legiferante do parlamentar. Entretanto, há outros importantes meios de atuação previstos como prerrogativas suas, que devem ser mais intensamente exercidas.

Como foi visto, no início deste capítulo, a Constituição Estadual e o Regimento Interno da ALEPE, preveem a competência para fiscalizar os demais poderes e órgãos.

Registre-se também que parte dessa atribuição fica a cargo do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE), na qualidade de órgão auxiliar¹¹ da ALEPE.

Há que se registrar, que a atuação do TCE-PE se concentra na análise contábil da prestação de contas dos diversos órgãos do Estado, informações essas que podem e devem ser requisitadas pelos parlamentares e/ou comissões para um acompanhamento mais eficaz.

Os parlamentares, individualmente ou via comissão, têm poderes ainda para pedidos de informação, convocação de autoridades, audiências públicas, dentre outras ferramentas para promover ainda o controle programático e o acompanhamento de políticas públicas. Para assessorá-los na análise dessas questões, poderiam valer-se do apoio técnico de uma Consultoria Legislativa. Este assunto voltará a ser abordado no capítulo 4, quando da avaliação das experiências bem sucedidas em outras Casas Legislativas pesquisadas.

Em todas essas fases, é de suma importância contar com o suporte técnico multidisciplinar qualificado que poderá prover o necessário assessoramento técnico ao parlamentar seja na identificação de um problema ou demanda, seja no ato de elaborar a

¹¹ A Constituição do Estado de Pernambuco estabelece: “Art. 30. O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, [...]”

proposição, compreendido aí o direcionamento para a solução; quer no apoio técnico ao relator designado; quer no embasamento dos discursos que precedem e interagem na votação final, tanto quanto mais forem persuasivos.

Uma Consultoria Legislativa poderia exercer o papel de suprir, ao longo de cada uma dessas fases do processo, com informações de qualidade, os parlamentares, dando-lhes plenas condições de participarem de modo mais efetivo das discussões e das decisões da Casa.

Com efeito, no campo da produção normativa, não é difícil perceber que a produção legislativa requer cada vez mais a contribuição de especialistas. Basta pensar no desafio de se regulamentar temas como software, biotecnologia, biomedicina e energia nuclear, cuja terminologia foge à compreensão do cidadão comum. (Santos, Mourão e Ribeiro, 2007, p.135)

A ALEPE hoje se apresenta com uma fraca atuação técnica de suas comissões o que fica patente pelo enorme domínio exercido pelo Executivo no âmbito do processo legislativo.

Analisando os 9 anos do período de 1999 a 2007, Leite e Santos (2010, p. 161-163) expressam o desapontamento com o limitado nível de proposição (6,2% do total) por parte das comissões:

[...] seria de se esperar mais criatividade numa comissão temática, onde (pelo menos em tese) estão os parlamentares mais especializados na área. Por outro lado, a médio e longo prazos a própria comissão deveria desenvolver alguma expertise nos assuntos sobre os quais atua. O que se vê, pelo contrário, é que nem seus membros “parlamentares especializados” conseguem desenvolver muito e nem as assessorias têm se mostrado capazes de produzir bons resultados.

Os autores complementam que os números mostraram que muitas comissões (mais da metade), no referido período, não iniciaram qualquer tipo de proposição, faltando-lhes especialização e eficiência.

Além de pouco propositivas, as comissões amplamente dominadas por governistas, garantem aprovações em massa, baixa fiscalização e consolidação das diretrizes políticas do Executivo. Fruto da capacidade de formar coalizões amplas e estáveis, o domínio é quase total, passando de 93% o índice de aprovação da agenda do Governador no Parlamento no período, segundo os mesmos (p. 193, 215).

O domínio governista se mostra ainda na prioridade de tramitação de proposições. Enquanto 69,7% das propostas do Governador tramitam em regime de urgência, 0,8% das proposições de parlamentares e comissões desfrutam dessa condição. Isso se reflete no tempo

médio para a apreciação das propostas que chega a ser seis vezes maior para as do Legislativo (186,2 dias) em relação às do Executivo (28,4 dias) (Leite e Santos, 2010. p. 126-128).

2.2 - Possibilidades à vista

A Assembleia Legislativa de Pernambuco não figura entre as Casas Legislativas estaduais que dispõem de um órgão como a Consultoria Legislativa (CL) ou de atribuições semelhantes. Ainda hoje, os deputados pernambucanos têm de buscar fora, trazendo mediante nomeações ou contratações discricionárias, qualquer tipo de assessoramento ou, o que é ainda pior, atuar sem ele.

Uma alteração do modelo atual para aquele em houvesse um reforço nos quadros de servidores, possibilitando a formação de um corpo técnico de assessoramento legislativo, além de amenizar um problema de pessoal, poderia trazer ganhos de qualidade e produtividade.

2.2.1 - Ociosidade X Produtividade

Num primeiro e rápido olhar, percebe-se que algumas análises simplificadas e diretas mostram que a atual sistemática, além de não dar sinais de que prime pela produtividade, ainda expõe indicativos de ociosidade no emprego da escassa mão-de-obra técnica de que dispõe.

A discussão quanto ao modelo centralizado ou pulverizado de assessoramento sempre é controversa. Ribas e Silva (2011, p.23-24) registram que na CD a direção tem lutado sempre pela unidade em prol da produtividade, sendo vedada, por Resolução¹², a atuação do assessor fora da CL.

Segundo os mesmos, estudo feito no SF também se posicionou contrário à descentralização com desvinculação funcional, a fim de prevenir esvaziamento e enfraquecimento do assessoramento.

Na ALMG, não houve registro de qualquer norma que imponha a lotação do consultor na CL, contudo na prática segue postura bem semelhante às das duas outras Casas, em prol da unicidade do corpo de assessoramento técnico institucional.

¹² Art. 11 da Resolução da Câmara dos Deputados nº 34, de 1985.

Assim, prognosticando na ALEPE, se cada gabinete viesse a dispor de 2 consultores em duas áreas distintas para atender exclusivamente a um único parlamentar, verificar-se-ia que, uma Casa como a de Pernambuco, que possui 49 deputados, contaria com um total de 98 (49 x 2) consultores. Muito provavelmente, haveria ainda concentração naquelas áreas temáticas mais comumente procuradas.

Na exemplificação, como cada gabinete disporia de apenas 2 consultores, ele só seria assessorado por conseguinte em 2 áreas de conhecimento, tendo o parlamentar que formular, participar, acompanhar, discutir, fiscalizar, relatar todas as demais questões que tramitam pelo Parlamento sem o preparo, muitas das vezes, e também sem o subsídio informacional de que necessita.

Além disso, seus 2 consultores atuariam mais nos momentos em que a pauta de discussões ou a formulação de propostas pelo respectivo deputado estivessem mais voltadas aos debates de matérias afetas às suas áreas de especialização, mas os mesmos estariam mais ociosos no restante do tempo.

Olhando do ponto de vista da Instituição Assembleia Legislativa como um todo e do produto/serviço final que ela disponibilizaria à sociedade, há sinais claros de ociosidade e baixa produtividade.

Essa situação não é desejável numa análise baseada em resultados, onde a eficácia¹³ com eficiência deve permear todo o processo, neste caso, processo legislativo, e a efetividade se alinha com a satisfação das demandas da sociedade por uma atuação e produção legislativa otimizada.

Nesse sentido, a ociosidade é uma característica que se contrapõe fortemente à eficiência, uma vez que recursos estariam sendo custeados pelos cofres públicos sem que houvesse contraprestação do serviço correspondente, pelo menos em níveis adequados.

A eficácia ficaria também comprometida, pois os resultados pretendidos poderiam ser atingidos se, nesses momentos de ociosidade, determinado consultor pudesse suprir a demanda de outro parlamentar, em prol da produção legislativa da instituição como um todo. “A eficácia de uma instituição depende sobretudo de sua capacidade de bem conduzir seus negócios internos” (Putnam, 2000, p. 79).

Por fim, a efetividade ficaria limitada a níveis mais baixos em razão dessa falta de assessoramento que poderia ter sido posto à disposição de outros parlamentares em prol do

¹³ A efetividade (comparação dos resultados alcançados vs. O ideal), muitas vezes é utilizado como sinônimo de eficácia. Esta última refere-se ao grau de consecução dos objetivos programados, ao passo que a eficiência refere-se à quantidade, tipo, custo e qualidade dos recursos utilizados para atingir esses objetivos. (Grateron, 1999)

melhor desempenho de suas funções, com reflexos no atendimento das demandas da sociedade.

Contando com o apoio técnico provido pela instituição, os gabinetes teriam um grande ganho, pois a equipe estaria desonerada das questões técnicas, como ratificaram os parlamentares ouvidos (ver capítulo 3), podendo alocar essas 2 vagas para tratar de outras ações do mandato como identificar e atender às demandas sociais dos diversos grupos representados.

2.2.2- Formando uma equipe multidisciplinar e flexível

Para se avaliar que modelo de equipe seria recomendável, alguns parâmetros são essenciais. Assim convém conhecer como se apresenta a estrutura das comissões, sendo elas um dos principais clientes em potencial da Consultoria Legislativa.

A estrutura atual da ALEPE conta com 16 comissões permanentes (ver TABELA abaixo), onde devem ocorrer as análises mais técnicas das proposições que tramitam na Casa. Também são promovidas audiências públicas e discutidos assuntos de interesse da população.

TABELA 1 – Comissões Parlamentares da ALEPE

Nº	Nome da Comissão	Nº	Nome da Comissão
1ª	Constituição, Legislação e Justiça	9ª	Saúde e Assistência Social
2ª	Finanças, Orçamento e Tributação	10ª	Ciência, Tecnologia e Informática
3ª	Administração Pública	11ª	Cidadania e Direitos Humanos
4ª	Negócios Municipais	12ª	Desenvolvimento Econômico e Turismo
5ª	Educação e Cultura	13ª	Assuntos Internacionais
6ª	Esporte e Lazer	14ª	Defesa dos Direitos da Mulher
7ª	Meio Ambiente	15ª	Ética Parlamentar
8ª	Agricultura, Pecuária e Política Rural	16ª	Redação Final

Fonte: ALEPE¹⁴

¹⁴ Disponível em: <http://www.alepe.pe.gov.br/paginas/?id=3550>. Acesso em 18/12/2013.

Num outro cenário, em que houvesse uma Consultoria Legislativa centralizada, institucional, composta por servidores de carreira, esse mesmo quantitativo de 98 consultores poderia ser recrutado segundo uma distribuição por áreas de conhecimento, em consonância com as demandas potencial e real apuradas previamente, de modo a se adequar em fina sintonia com as necessidades do conjunto de gabinetes e comissões, evitando-se ora ociosidade, ora sobrecarga, possibilitando ainda que o corpo de consultores fosse mais diversificado, multidisciplinar, eclético.

Ao examinar a produção legislativa, Putnam (2000, p. 81-82) utiliza, como primeiro dos critérios, a abrangência da legislação, se tratou de uma gama estreita ou ampla das necessidades sociais.

Cada gabinete teria à sua disposição não apenas 2, mas sim 98 consultores; e não mais em 2 áreas técnicas, mas sim em diversas, conforme o grau de abrangência e pulverização que a instituição definisse como o mais adequado, cobrindo a quase totalidade das demandas de cada um dos gabinetes e comissões. Esse seria potencialmente o ganho mais relevante para os parlamentares.

A taxa de ociosidade se reduziria muito significativamente, pois o consultor de uma área pouco demandada, agora teria procuras vindas de vários gabinetes. Ao passo que aquelas áreas mais demandadas seriam compensadas com um número maior de consultores, de modo equilibrar a relação Oferta / Procura, conforme o perfil da Organização Pública (OP). Esse seria potencialmente o ganho mais relevante para a instituição e para a sociedade que receberia uma produção legislativa de melhor qualidade.

A qualidade das decisões é fundamental para o desempenho da OP: a situação atual das organizações é o resultado das decisões tomadas e das que deixaram de ser tomadas sobre os eventos que a impactaram desde a sua implantação e, a sua situação futura, dependerá da situação atual e das decisões que serão tomadas sobre os eventos que a impactarão no futuro. (Catelli, 2012, p. 95)

Na ALEPE, “as comissões limitam-se a emitir um parecer sobre as proposições que lhes são distribuídas, não dispondo de estrutura para a realização de estudos mais aprofundados” (Leite e Santos, 2010, p. 110). Diante do quadro atual de baixa produtividade e da oportunidade de se tentar um modelo diferenciado e com perspectivas de otimização do emprego da força de trabalho qualificada, tomar decisão torna-se imperativo.

É verdade que, em se tomando decisão por mudança, não há garantias de que a situação atual se torne melhor. Por outro lado, não tomar decisão por mudança garante que não.

O grau de multidisciplinaridade da equipe constitui parâmetro a ser bem avaliado e dimensionado, com o fim de controlar e/ou prevenir a ociosidade de uma ou outra área em razão das oscilações de demandas.

A flexibilidade no atendimento por parte dos consultores de uma área, momentaneamente menos demandada, em socorro a outras que apresentem concentração de demandas também se mostra uma característica que deve ser, antes de tudo, prevista em regulamento e bem administrada, em prol de uma maior produtividade da CL.

O formato que se propõe avaliar possibilita agregar um componente de valor inestimável ao trabalho desenvolvido pela figura do consultor. É que, sendo de carreira, o mesmo adquire, a curto ou médio prazo, *Know-how* e vivência do processo legislativo, já que é parte integrante da organização, quer do ponto de vista dos processos desenvolvidos, quer do ambiente de trabalho, quer da cultura institucional.

A esse respeito, ressalta Ronald Contino, ex-diretor do Departamento de Saneamento da cidade de Nova York, ao ser citado por Osborne e Gaebler (1995, p. 272), afirma: “Nada pode substituir o conhecimento de um trabalhador acerca do seu local de trabalho”, enaltecendo ainda a importância do trabalho em equipe. Nessa mesma linha, compreende-se que a composição de uma equipe de consultores de carreira da própria instituição reuniria valores adicionais ao resultado final do trabalho em relação a consultores contratados isoladamente e sem laços com a entidade.

Catelli (1999, p. 31) complementa ao ressaltar a importância de que os gestores estejam “identificados com a missão, crenças, valores e objetivos gerais da organização”, o que poderia ser almejado na condição de serem esses consultores de carreira.

Sicsu e Bolaño (2012) ressaltam que, na “nova economia”, as peculiaridades locais, inerentes ao conhecimento tácito, são essenciais ao agregarem vantagens competitivas.

“O elemento chave da dinâmica econômica da chamada “nova economia” não é simplesmente a informação, ou o conhecimento codificado, passível de ser transmitido, sobre um suporte físico qualquer, independentemente da figura do trabalhador que o produziu, mas aquele **conhecimento tácito**, que não se separa do sujeito e que depende de um complexo processo de aprendizagem [...]” (Sicsu e Bolaño, 2012)

Ademais, a análise da missão, da visão de futuro, dos objetivos, ou seja, da estratégica da organização faz parte da pesquisa documental que conduz à identificação das competências necessárias à consecução dos objetivos organizacionais, comentam Carbone, Brandão e Leite (2005), o que também contribui para o alcance de melhores resultados.

Ainda sobre competências, ao tratar da gestão de recursos humanos no setor público, Feitosa, Andrade e Silva (2012, p. 41) dão especial destaque à transparência no recrutamento e seleção por concursos públicos, vinculados à igualdade de condições e ao mérito. Ressaltam ainda que, para capacitação institucional do serviço público a fim de o qualificar, é fundamental promover a melhoria do desempenho, desenvolvendo competências.

Essas reflexões corroboram no sentido de que servidores integrantes do corpo institucional da organização teriam identificações e, por conseguinte, melhores condições e pré-disposição para analisar tais elementos intrínsecos à essência e à estratégia do órgão.

Mais que uma mera escolha discricionária, cabe à Organização Pública promover estudos para embasar tais escolhas de modo que possa implementar aquela que represente a melhor das alternativas que se apresentem, de outra forma a instituição estaria incorrendo num custo mais elevado e que poderia ser evitado. A esse respeito Oliveira A. B. (1999, p. 3) observa:

Uma atividade qualquer, desempenhada pelo Estado, tem um valor econômico correspondente à melhor alternativa disponível na sociedade para a obtenção de seu serviço. Esse valor seria o componente positivo de resultado da atividade – o de suas receitas.

À Alta Administração da ALEPE cabe discutir e analisar as possibilidades existentes, num esforço contínuo pela otimização de seus processos. A composição de uma Consultoria Legislativa se apresenta como uma alternativa a ser considerada.

2.2.3 - Monitorando a Carreira Legislativa na ALEPE

De acordo com levantamento feito em 2013 pelo Jornal Zero Hora¹⁵, a ALEPE é a Casa Legislativa estadual com a menor Força de Trabalho no Brasil, com apenas 261

¹⁵ Jornal Zero Hora, dados disponibilizados foram solicitados às Assembleias Legislativas do Brasil, da forma explicitada pela matéria. Para apuração dessa média foram coletados dados de 14 Casas. Disponível em <<http://zerohora.clicrbs.com.br/rs/politica/pagina/o-raio-x-das-assembleias.html>>. Acesso em 18/set/20113.

servidores efetivos ativos, quando a média nacional dessas Casas está em torno de 719 profissionais. Portanto, a ALEPE, com apenas 36% desse número, estaria desfalcada em 458 servidores em relação à média nacional. A necessidade de reforço de pessoal da carreira legislativa é patente.

Em levantamento de dados realizado na ALEPE em dezembro de 2013, foi verificado que, segundo base de dados do Sistema de Gestão de Pessoas (SGP), o problema não só é grave, mas possui ainda a perspectiva de que, no curto prazo, ocorra a aquisição natural dos requisitos de aposentadoria por uma parcela de componentes desse grupo, uns por tempo de serviço, outros por idade.

Em se exercendo esse direito, que depende da vontade unilateral do servidor, o órgão teria uma redução significativa do seu já reduzido efetivo, o que expõe a vulnerabilidade da instituição, sob pena de comprometimento da continuidade dos serviços, com segurança.

A propósito, esse quantitativo de servidores, bem como suas oscilações previsíveis, constituem indicadores em potencial que podem e devem ser levantados frequentemente, monitorados e, principalmente, permitir a adoção de medidas preventivas e/ou corretivas, a fim de se proporcionar ou reestabelecer níveis desejáveis para a execução dos serviços com a qualidade e a segurança requeridas.

O desguarnecimento de postos nas fileiras técnicas do Poder Legislativo pernambucano certamente produzirá efeitos negativos na atuação dos parlamentares tornando-os mais vulneráveis, em virtude do agravamento do déficit informacional em relação aos demais poderes constituídos.

Na ALEPE, a baixa profissionalização da burocracia e dos órgãos de controle foi uma das preocupantes constatações de Leite e Santos (2010, p. 193):

Se os gabinetes dos parlamentares são tipicamente locais onde os cargos são de livre provimento, a estrutura administrativa da Casa, para se profissionalizar, demandaria um quadro mais estável e especializado para as funções de mais alta complexidade.

Diante dessa situação, a composição de um grupo técnico de consultores legislativos de carreira, selecionados por concurso público, viria amenizar o déficit de pessoal do quadro efetivo, além de o serviço ser, na avaliação de Santos, Mourão e Ribeiro (2007, p.134):

de natureza eminentemente técnica, o que significa dizer que o servidor que o presta deve sempre buscar a isenção, de forma a não permitir que o seu trabalho seja influenciado por suas convicções político-ideológicas.

Ressaltam os mesmos ainda, que, tendo caráter de permanência, cumpriria o papel de “memória” da instituição, evitando interrupções dos trabalhos legislativos por ocasião de mudanças de legislaturas.

Em que pese a atual situação do quadro de servidores efetivos ser crítica e com perspectivas de novas evasões no curto e médio prazos, por outro lado, é também um cenário de oportunidade de se lançar mão de forte e consistente argumento em defesa da implantação de um programa permanente de recrutamento de pessoal que seja elaborado com vistas a atender demandas por serviços mais modernos que a sociedade exige.

Na ALEPE, no final de 2013, a Alta Direção deu um passo muito positivo no sentido de começar a promover as mudanças tão necessárias e esperadas. Foram aprovadas as Leis nºs 15.160 e 15.161, que tratam da reestruturação de carreira e organizacional.

A primeira¹⁶ alterou a denominação do cargo de “Analista Legislativo” para “Analista Legislativo com Especialidade Consultoria Legislativa” promovendo ajustes nas atribuições do cargo, enfatizando aspectos de assessoramento institucional, conforme consta do Anexo II da correspondente lei:

Especialidade: CONSULTORIA LEGISLATIVA

Escolaridade: curso superior de graduação.

Atribuições: Realizar atividades de nível superior e especializado, de consultoria e assessoramento técnico à Mesa, às Comissões e aos deputados no desempenho de suas competências institucionais, sobre matéria relacionada à sua área de atuação; Elaborar notas Técnicas opinativas sobre proposições a requerimento de Comissão, de Presidente de Comissão ou de Relator; Elaborar minutas de proposições legislativas, de pareceres sobre proposições, de pareceres avulsos e de pronunciamentos e de relatórios técnicos; Realizar pesquisas e estudos nas áreas jurídica, financeira, econômica, orçamentária e demais temas de interesse para a atividade legiferante; Prestar assessoramento às atividades parlamentares de fiscalização e controle externo da administração pública e fornecer subsídios aos processos de acompanhamento e avaliação de políticas públicas, conforme sua área de atuação; Ministras palestras e cursos promovidos pela instituição sobre assunto relacionado à sua área de atuação; Elaborar e divulgar estudos técnicos opinativos sobre elaboração, execução, acompanhamento e fiscalização de planos e orçamentos

16 LEI Nº 15.160, DE 27 DE NOVEMBRO DE 2013. Disponível em: <<http://legis.alepe.pe.gov.br/arquivoTexto.aspx?tiponorma=1&numero=15160&complemento=0&ano=2013&tipo=>>. Acesso em 18/dez/2013.

públicos, sobre matérias de interesse institucional; realizar outras atividades compatíveis com a especialidade do cargo.

A segunda¹⁷ criou um novo órgão, denominado Consultoria Legislativa, cujas atribuições seguiram esse mesmo direcionamento, conforme consta do Art. 5º da correspondente lei:

Art. 5º A Consultoria Legislativa, subordinada à Presidência, tem as seguintes atribuições:

I - Prestar consultoria e assessoramento especializado à Mesa, às Comissões e aos Deputados para o desempenho de suas funções legislativa, parlamentar e fiscalizadora;

II - Elaborar ou adequar à técnica legislativa instruções, minutas de proposições ou pronunciamentos e outros documentos parlamentares;

III - Subsidiar todas as fases do processo legislativo, pautando suas manifestações pelo caráter técnico-legislativo;

IV - Prestar suporte técnico na fiscalização das contas públicas e no acompanhamento da execução dos planos e orçamentos;

V - Elaborar normas e recomendações voltadas ao aperfeiçoamento da técnica legislativa;

VI - Prestar assessoramento na realização de audiências públicas e outros eventos institucionais;

VII - Realizar estudos e atender a consultas sobre assuntos estritamente vinculados ao exercício do mandato legislativo;

VIII - Planejar atividades de aprimoramento técnico-profissional e científico do corpo de Consultores;

IX - Desenvolver programas de pesquisa destinados a subsidiar o processo legislativo e as manifestações político-parlamentares.

§ 1º A Sistemática de funcionamento e os procedimentos internos da Consultoria Legislativa serão definidos em regulamento próprio.

§ 2º A implantação da Consultoria Legislativa se efetivará no prazo de até seis meses a partir da publicação desta lei.

¹⁷ LEI Nº 15.161, DE 27 DE NOVEMBRO DE 2013. Disponível em: <<http://legis.alepe.pe.gov.br/arquivoTexto.aspx?tiponorma=1&numero=15161&complemento=0&ano=2013&tipo=>>>. Acesso em 18/dez/2013.

Essas leis, além de estabelecerem as condições para a efetivação do assessoramento institucional na ALEPE, vieram acompanhadas da promessa de abertura de um concurso público para a seleção de consultores, agentes legislativos (cargos de apoio), dentre outros.

No momento em que este estudo chega a sua fase conclusiva, os acenos emitidos pela Alta Administração da ALEPE ganham concretude com a publicação do edital nº 1¹⁸ de 31 de janeiro de 2014.

O documento prevê, dentre outras, seleção para o cargo de ANALISTA LEGISLATIVO – ESPECIALIDADE CONSULTORIA LEGISLATIVA, no total de 25 vagas, com a seguinte distribuição por área temática:

Área Temática – Vagas

Direito Constitucional, Administrativo e Eleitoral – 6

Direito Tributário, Financeiro e Cidadania – 2

Orçamento Público e Desenvolvimento Econômico – 5

Administração e Políticas Públicas – 6

Educação, Cultura e Desporto – 2

Agricultura e Meio Ambiente – 2

Redação e Pronunciamento – 2

Além das vagas para Consultores, o edital prevê ainda 40 vagas para o cargo de Agente Legislativo, cujas atribuições permitem que parte deles venha a compor, algo que é fundamental, uma equipe de apoio técnico e administrativo.

Em matéria da Produção Rádio Alepe¹⁹, a Mesa Diretora, através de seu Presidente e de seu Primeiro Secretário, reafirma as expectativas de que a Consultoria Legislativa venha trazer melhor qualidade aos serviços legislativos. Para o Presidente, “a criação da Consultoria é um avanço para a Casa”. O Primeiro Secretário acredita que “a Consultoria vai permitir o aperfeiçoamento do trabalho realizado pelo parlamentar pernambucano”.

¹⁸ EDITAL Nº 01/2014 DE ABERTURA DE INSCRIÇÕES. Disponível em: <<http://www.alepe.pe.gov.br/downloads/concurso/edital.pdf>>. Acesso em 31/jan/2014.

¹⁹ Produção Rádio Alepe do dia 14/fev/2014. Disponível em <<http://www.alepe.pe.gov.br/sistemas/noticias/?arquivo=noticia.php&id=24114>>. Acesso em 14/fev/2014.

Em fevereiro de 2014, poucos dias após seu lançamento, o concurso causou repercussão positiva, com destaque para a Consultoria Legislativa, na coluna política Pinga Fogo²⁰ do jornal de maior circulação em Pernambuco:

O concurso da Assembleia de PE cria, finalmente, a carreira de consultor legislativo, como existe no Congresso e em outras Assembleias. Será formado um núcleo técnico, sem indicação política, que irá assessorar as comissões e os deputados. Ele fortalecerá as atividades fins do Poder: a elaboração de leis, o parecer de projetos e a fiscalização do Executivo.

A nota, publicada numa coluna jornalística normalmente crítica, demonstra que a mudança empreendida pela Administração da ALEPE, classificada como acertada, encontra aprovação de outros segmentos da sociedade.

Vistas algumas das características do processo legislativo e disfunções existentes na ALEPE, como a ociosidade associada ao modelo atual, e ainda vislumbrar um momento de oportunidades de mudanças, os próximos capítulos irão apresentar características de outras experiências pelo Brasil, em busca de referencial e aspectos aplicáveis à realidade do Legislativo pernambucano.

²⁰ Disponível em < <http://jconlineblogs.ne10.uol.com.br/pingafogo/2014/02/05/demoraram-mas-acertaram/>>. Acesso em 06/fev/2014.

3 - Modelos de Referência

Este capítulo tem o propósito de trazer informações importantes acerca do surgimento, da estrutura e das principais características das Consultorias Legislativas nas três Casas Legislativas pesquisadas e que podem servir de referência, dadas as suas bem sucedidas experiências no assessoramento institucional a parlamentares e comissões.

Num breve histórico, os primeiros registros de um serviço especializado para apoio técnico institucionalizado a parlamentares no Brasil datam de 1955 no Senado Federal, ainda com o nome de Assessoria Legislativa. A Câmara dos Deputados veio a dispor do serviço em 1971, com a criação da Assessoria Parlamentar e da Assessoria Técnica Especializada que, por apresentarem superposição de papéis, foram unificadas em 1973, sob a denominação de Assessoria Legislativa. Na esfera estadual, a primeira experiência nesse sentido ocorreu na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, em 1985 quando a antiga Assessoria Técnico-Legislativa foi transformada em Consultoria Legislativa e Parlamentar.

Informações complementares sobre essas três Casas Legislativas serão apresentadas no capítulo 4, quando do estudo comparado dos aspectos levantados em cada uma delas.

3.1 - Ações no Senado Federal

A estrutura organizacional do Senado (FIG. 2) apresenta, no topo, o Plenário, como órgão de deliberação máxima, seguido da Mesa, a quem cabe dirigir a Casa, composta pelo Presidente, Primeiro e Segundo Vice-Presidentes e quatro Secretários. A Presidência é o cargo máximo da Mesa e que conduz os trabalhos em Plenário, dentre outras atribuições.

FIG. 2 – Organograma do Senado Federal (Resumido)



Fonte: Senado Federal

A Consultoria Legislativa encontra-se diretamente subordinada à Presidência. Visando prestar assessoria técnica especializada aos Senadores, a Casa conta atualmente com um grupo composto por profissionais altamente qualificados, distribuídos em mais de 20 áreas temáticas. Dentre as atividades desenvolvidas pelos consultores, destacam-se a elaboração de Minutas (de Proposições Legislativas, Pareceres, Relatórios e Pronunciamentos); Estudos e Notas Técnicas. São 22 áreas de atuação, agrupadas em 4 grupos básicos: Direito, Social, Economia e Pronunciamentos. Existem ainda 2 núcleos transversais: Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa e Núcleo de Acompanhamento Legislativo.

A Consultoria Legislativa se estrutura (FIG. 3) da seguinte forma²¹:

FIG. 3 – Estrutura da Consultoria Legislativa do Senado Federal



Fonte: Senado Federal

A estrutura segue padrão tradicional, semelhantes às outras Casas pesquisadas. De inovador, destacam-se os núcleos transversais de Estudos e Pesquisas e de Acompanhamento Legislativo que beneficiam as atividades do Plenário e das comissões com o desenvolvimento de atividades multidisciplinares que permeiam os diversos núcleos temáticos.

Além do suporte direto aos Senadores, compete também à Consultoria Legislativa dar assessoramento às Comissões Permanentes e suas Subcomissões nas respectivas seções e

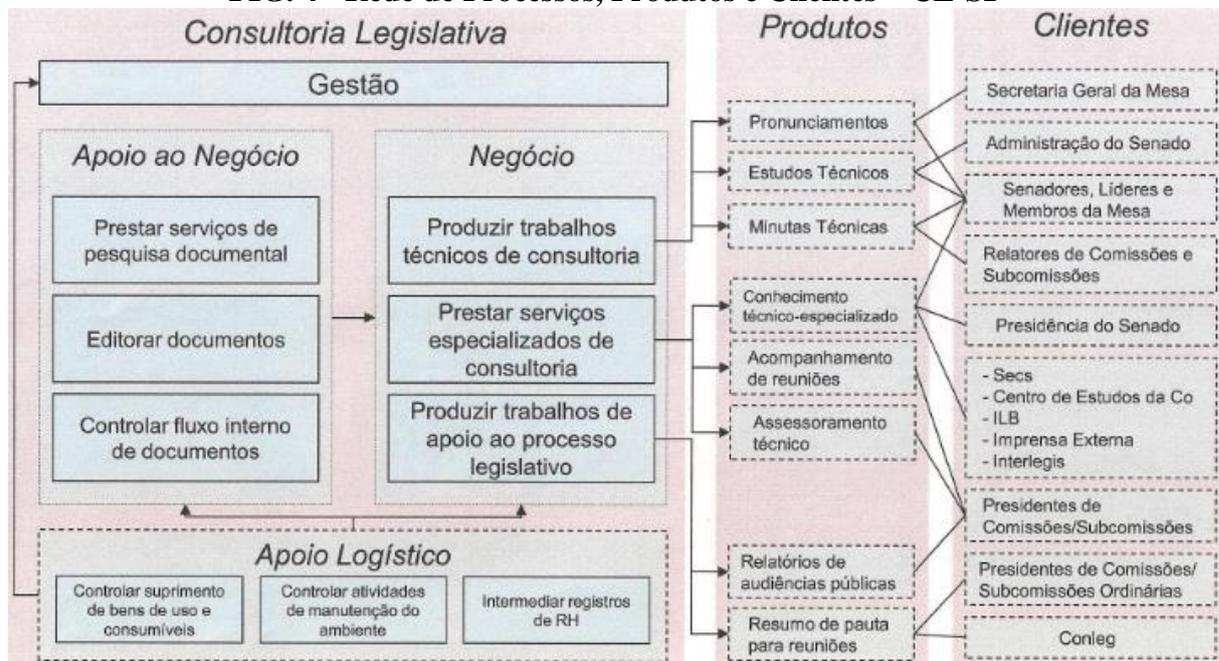
²¹ Disponível em <https://www12.senado.gov.br/senado/institucional/conleg/arquivos-pdfs/Boletim_2013a.pdf>. Acesso em 18/set/2013.

audiências, bem como às Comissões Temporárias, criadas no âmbito das permanentes e especialmente às CPI's (Comissões Parlamentares de Inquérito).

A depender da abrangência e da complexidade dos temas, os trabalhos são distribuídos a um ou mais consultores e, quando necessário, são formados grupos de trabalhos específicos, para um fim determinado, comumente quando da tramitação de reformas substanciais ou projetos de código.

Para o melhor fluxo das demandas e atendimento tempestivo e eficiente, o Senado estabeleceu um modelo (FIG. 4) de gestão próprio para a Consultoria Legislativa:

FIG. 4 - Rede de Processos, Produtos e Clientes – CL-SF



Fonte: CL-SF

Pela análise do modelo, evidenciam-se os níveis de apoio (Logístico e ao Negócio) em torno do Negócio da Consultoria, trabalho técnico este desempenhado por consultores de alta especialização, que se concentram no desenvolvimento dos diversos produtos, a fim de atender a vários clientes, dentre eles, a própria Consultoria.

Cabe registrar que, dadas a complexidade e a especificidade técnica do tema, tanto no Senado quanto na Câmara dos Deputados, existe ainda uma Consultoria Orçamentária, voltada ao assessoramento mais técnico em assuntos nas áreas de planos, orçamentos públicos fiscalização e controle, especialmente associados à tramitação de Projetos de Lei do Orçamento da União: LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias), PPA (Plano Plurianual) e LOA (Lei Orçamentária Anual), mais especificamente.

3.2 – Ações na Câmara dos Deputados

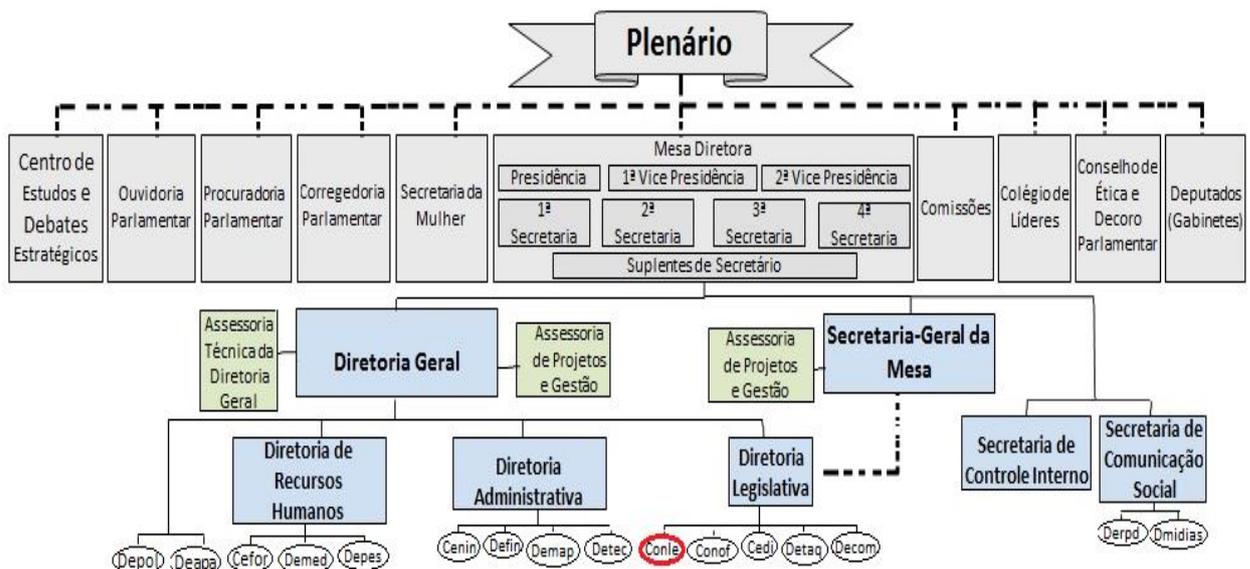
A Câmara dos Deputados traz no topo do organograma (FIG. 5) o Plenário que é seu órgão supremo; a seguir, a Mesa Diretora, responsável pela direção dos trabalhos legislativos e dos serviços administrativos, é composta pela Presidência (Presidente e dois Vices) e Secretaria (quatro Secretários e quatro Suplentes). O Presidente é seu representante, em pronunciamentos coletivos e supervisiona os trabalhos e a sua ordem.

A Secretaria-Geral da Mesa é responsável por assessorar a Mesa, nos trabalhos legislativos, e a Presidência, nas atribuições regimentais e constitucionais; acompanhar e assessorar as sessões plenárias e demais eventos de natureza técnico-política relacionados às atividades legislativas; dentre outras.

Subordinada à Mesa Diretora, a Diretoria-Geral se incumbem do planejamento, coordenação, orientação, direção e controle das atividades administrativas, seguindo as deliberações da Mesa.

A Diretoria Legislativa, diretamente subordinada à Diretoria-Geral, presta assessoramento a esta e cuida das atividades de apoio aos trabalhos legislativos, incluindo o assessoramento técnico e institucional, por meio da Consultoria Legislativa, a parlamentares e comissões e ainda à Secretaria-Geral da Mesa, dentre outros trabalhos.

FIG. 5 – Organograma da Câmara dos Deputados (Resumido)



Fonte: Câmara dos Deputados

Na Câmara, portanto, os deputados federais contam, para o melhor desempenho de suas atribuições, em todas as fases do processo legislativo, com o apoio técnico de uma Consultoria Legislativa, que é um órgão de assessoramento institucional da Casa, composto por uma equipe multidisciplinar formada por servidores de carreira, especialistas em várias áreas de conhecimento.

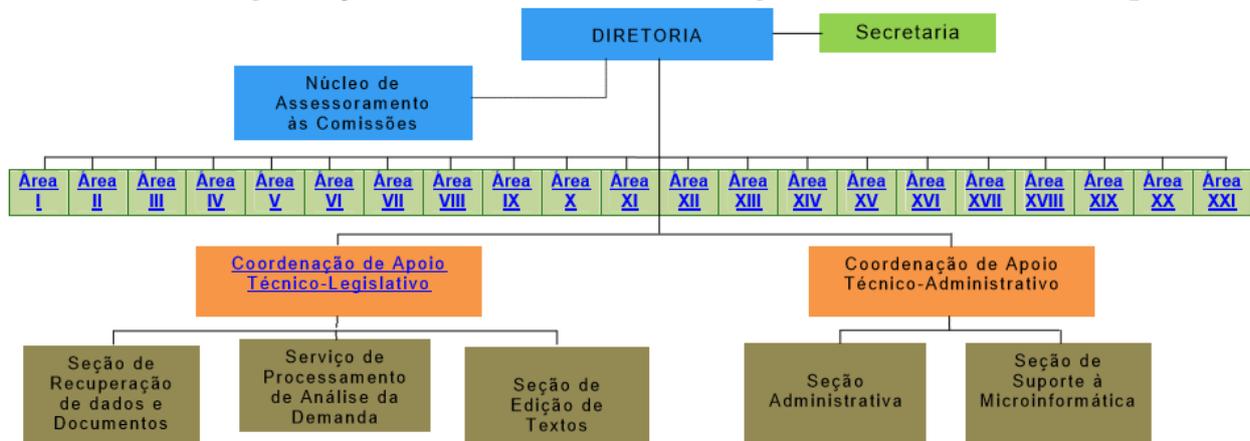
Suas atribuições²² são definidas conforme o art. 2º da Resolução da Câmara dos Deputados nº 48, de 1993:

- I - sugerir alternativas para a ação parlamentar e legiferante, pertinentes ao assessoramento requerido;
- II - elaborar minutas de proposições ou adequá-las à técnica legislativa;
- III - realizar estudos e atender a consultas sobre assuntos estritamente vinculados ao exercício do mandato legislativo, no âmbito do Congresso Nacional;
- IV - redigir minutas de pronunciamentos parlamentares destinadas à participação do Deputado em sessões e eventos especiais decorrentes do exercício do mandato, limitadas individualmente a um pedido por semana, excluídos desse cômputo os discursos de Grande Expediente;
- V - atender às necessidades de consultoria ou assessoramento às Comissões;
- VI - executar trabalhos técnicos que lhe forem solicitados pela Administração;
- VII - elaborar normas de âmbito interno e recomendações com vistas ao desempenho de suas atividades e ao aperfeiçoamento da técnica legislativa;
- VIII - desenvolver, integrar ou acessar bases de dados e sistemas de pesquisa e informação relacionados com os Núcleos Temáticos de Consultoria e Assessoramento, obedecidas as normas de informática da Casa;
- IX - organizar e manter cadastro ou compartilhar arquivos de dados sobre pessoas físicas e jurídicas credenciadas a prestar consultoria especializada, para eventual contratação pela Câmara dos Deputados;
- X - participar do planejamento das atividades de aprimoramento técnico-profissional e científico do corpo de Consultores e Assessores Legislativos.

As matérias trazidas à apreciação legislativa são repetidas na composição das Comissões Permanentes. Assim, para atender às necessidades oriundas dessa composição, a Consultoria Legislativa se divide (FIG. 6) em 21 áreas de conhecimento.

²² Resolução nº 48/1993 da Câmara dos Deputados. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/int/rescad/1993/resolucaodacamaradosdeputados-48-26-agosto-1993-321538-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em 18/set/2013.

FIG. 6 – Organização Interna da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados



Fonte: CL-CD

Relação das Áreas²³:

- Área I - Direito Constitucional, Eleitoral, Municipal, Administrativo, Processo Legislativo e Poder Judiciário
- Área II - Direito Civil e Processual Civil, Penal e Processual Penal, de Família, do Autor, de Sucessões, Internacional Privado
- Área III - Direito Tributário, Tributação
- Área IV - Finanças Públicas
- Área V - Direito do Trabalho e Processual do Trabalho
- Área VI - Direito Agrário e Política Fundiária
- Área VII - Sistema Financeiro, Direito Comercial, Econômico, Defesa do Consumidor
- Área VIII - Administração Pública
- Área IX - Política e Planejamento Econômicos, Desenvolvimento Econômico, Economia Internacional
- Área X - Agricultura e Política Rural
- Área XI - Meio Ambiente e Direito Ambiental, Organização Territorial, Desenvolvimento Urbano e Regional
- Área XII - Recursos Minerais, Hídricos e Energéticos
- Área XIII - Desenvolvimento Urbano, Trânsito e Transportes
- Área XIV - Comunicação Social, Informática, Telecomunicações, Sistema Postal, Ciência e Tecnologia
- Área XV - Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia
- Área XVI - Saúde Pública, Sanitarismo
- Área XVII - Segurança Pública e Defesa Nacional
- Área XVIII - Direito Internacional Público, Relações Internacionais
- Área XIX - Ciência Política, Sociologia Política, História, Relações Internacionais
- Área XX - Redação e Discurso Parlamentar
- Área XXI - Previdência e Direito Previdenciário

²³ Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/conle/consultores> >. Acesso em 01/fev/2014.

Está em processo de consolidação a criação de mais uma área, a 22ª, que na realidade não será nova, mas fruto do desmembramento da área II, onde permanecem apenas os temas Direito Civil, Direito Processual Civil e Direito Internacional Privado. Já os temas Direito Penal, Direito Processual Penal, Comissões Parlamentares de Inquérito, Conselho de Ética, Comissões Permanentes, Investigação Parlamentar e outras investigações relacionadas à atividade congressual passam a compor a área XXII.

Para essa alteração²⁴, argumenta-se que o conteúdo programático da área II vinha sendo considerado muito amplo, envolvendo dois campos muito distintos do Direito (civil e processual civil somado a penal e processual penal) e que a subdivisão promoveria maior especialização dos temas submetidos à Consultoria Legislativa. Além disso, tem-se verificado maior incidência dos temas segurança e violência nas preocupações cotidianas.

O bom e pronto atendimento das demandas dos Deputados constitui o objetivo permanente da Consultoria Legislativa pautada na presteza, precisão, confidencialidade, responsabilidade, qualidade, objetividade, disponibilidade e pró-atividade na prestação dos seguintes serviços, dentre outros:

- Elaboração de minutas de proposição
- Realização de estudos técnicos
- Redação de minutas de pronunciamentos parlamentares
- Atendimento às necessidades de consultoria das comissões técnicas

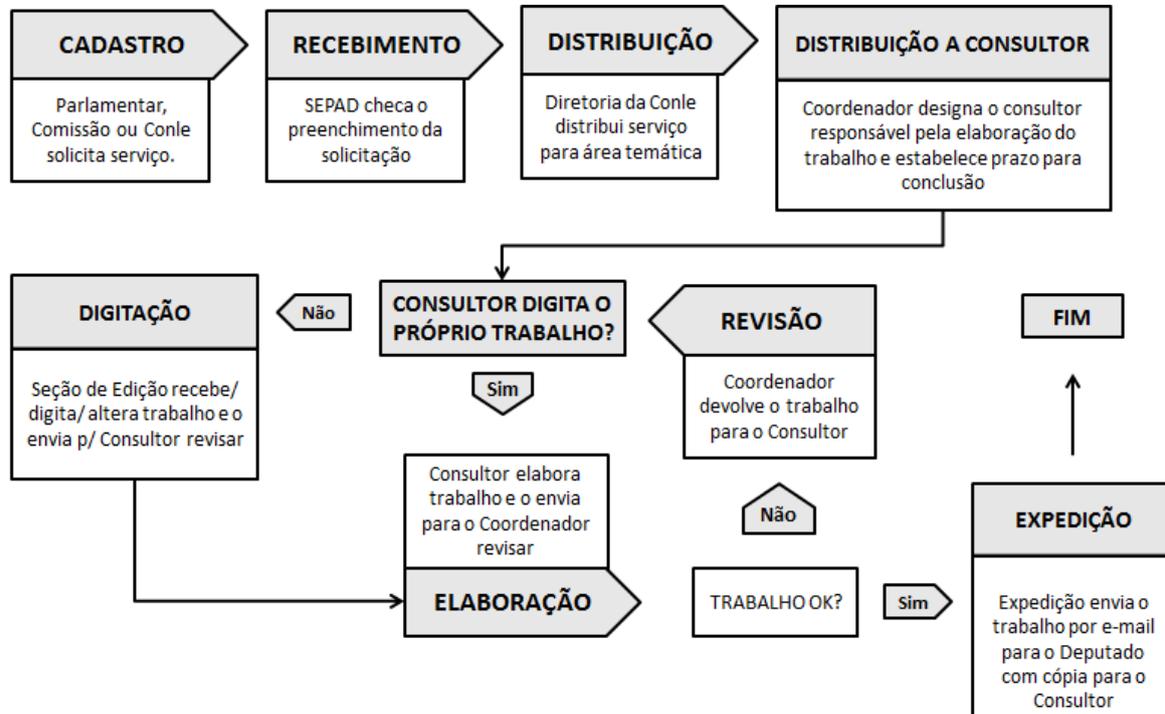
Os serviços são processados conforme informações preenchidas em formulário próprio, por meio de um sistema eletrônico de solicitação de trabalhos – *workflow*. Nele, pode-se acompanhar o andamento das solicitações e ainda recuperar os trabalhos já elaborados. Estes são confidenciais e pertencem ao solicitante, à exceção de informações, notas e estudos técnicos que podem ser divulgados, se autorizados pelo consultor responsável, sendo preservada a identidade do solicitante.

Caso identifiquem óbice de natureza constitucional, jurídica, legal, regimental, técnica, financeira ou orçamentária numa solicitação de serviço, os consultores podem propor opções para a ação parlamentar.

²⁴ Ver Justificação ao Ato da Mesa nº 56, de 19/12/2012, disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2012/atodamesa-56-19-dezembro-2012-774822-publicacaooriginal-138444-cd.html>>. Acesso em 29/jan/2014.

A Consultoria desenvolveu um fluxo (FIG. 7) para o processamento das solicitações de serviços, que é monitorado por servidores do Serviço de Análise da Demanda - SEPAD.

FIG. 7 – Fluxograma interno CL- CD



Fonte: CL-CD

Iniciado no gabinete parlamentar, o processo segue para Núcleo Coordenador de Assessoria às Comissões, que distribui via coordenador de Área até chegar-se aos consultores. Feitas a elaboração e a revisão, o trabalho vai à expedição, sendo ainda armazenado na base de dados da Consultoria. Esse processo visa um melhor controle e padronização de procedimentos, o que garante a qualidade do serviço prestado.

A Consultoria da Câmara recebeu reconhecimento internacional, sendo citada em relatório do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que destacou a competência técnica das consultorias legislativas da Câmara e do Senado. O estudo “A política das políticas públicas”, desenvolvido pelo BID em parceria com a Universidade de Harvard (EUA), reconhece que “com o apoio prestado por essas assessorias, o debate político ficou mais rigoroso e a cobertura jornalística dos debates passou a concentrar-se mais nos aspectos técnicos das leis”²⁵.

²⁵ < <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/fiquePorDentro/noticias/relatorio-do-bid-destaca-competencia-tecnica-do-congresso>>, acesso em 18/set/ 2013.

A Gerência-Geral de Consultoria Temática é ligada à Diretoria de Processo Legislativo cabendo-lhe:

- Prestar assessoramento e consultoria temática às comissões e aos deputados nas atividades legislativas e político-parlamentares, na Capital e nos eventos institucionais realizados no interior do Estado
- Desenvolver programas de pesquisa destinados a subsidiar o processo legislativo e as manifestações político-parlamentares
- Realizar estudos técnico-científicos necessários à elaboração legislativa
- Elaborar instruções, minutas de proposições e outros documentos parlamentares
- Prestar suporte técnico e administrativo na fiscalização das contas públicas e no acompanhamento da execução do orçamento e dos planos plurianual e de desenvolvimento econômico-social e da implementação das políticas públicas
- Elaborar estudos técnicos sobre matérias relativas ao gasto público, ao sistema de planejamento, gestão e execução de políticas públicas e à fiscalização de investimentos no Estado, desenvolvendo e aprimorando os mecanismos de avaliação dessas matérias
- Prestar assessoramento e suporte técnico na realização das audiências públicas regionais e dos eventos institucionais
- Proceder aos estudos necessários à elaboração do documento de informação prévia das proposições, levantando material e dados para sua instrução e análise
- Manter a equipe interna integrada e atualizada, com vistas a alcançar os objetivos da gerência
- Atuar em parceria com os demais órgãos da Assembleia Legislativa, visando agilizar e desburocratizar o processo de tomada de decisão
- Imprimir modernidade na dinâmica dos sistemas, métodos e processos de trabalho vinculados à gerência.

Na ALMG, a Gerência-Geral de Consultoria Temática se compõe de 10 áreas, agrupadas em 6 Núcleos (FIG. 9): Jurídico; Desenvolvimento Econômico; Desenvolvimento Social; Finanças e Orçamento; Redação; e Acompanhamento e Avaliação de Políticas Públicas.

FIG. 9 – Organização Interna da Gerência-Geral de Temática da ALMG

Núcleo Jurídico	Núcleo de Desenvolvimento Econômico	Núcleo de Desenvolvimento Social	Núcleo de Finanças e Orçamento	Núcleo de Redação	Núcleo de Acompanhamento e Avaliação de Políticas Públicas
GDC - Gerência de Direito Constitucional e Administrativo	GE - Gerência de Economia	GEC - Gerência de Educação, Cultura e Esportes	GFO - Gerência de Finanças e Orçamento	GRE - Gerência de Redação	GPP - Gerência de Acompanhamento e Avaliação de Políticas Públicas
Direito Constitucional	Transporte	Educação (Ciência) (Tecnologia)	Fiscalização e controle das contas públicas;	Redação	Assessoramento à Comissão de Participação Popular
Direito Administrativo	Comunicação	Esporte	Análise e acompanhamento das proposições orçamentárias;	Revisão	Propor metodologia específica para o acompanhamento e avaliação de políticas públicas.
Direito Eleitoral	Obras Públicas	Lazer	Prestação de Contas do TCE e do Governador;	Redação Final	Estrutura matricial composta por dois servidores de cada gerência operacional
Direito do Consumidor	Indústria	Cultura	Análise finalística das proposições com impacto orçamentário.		
Administração Pública	Comércio	GSA - Gerência de Saúde, Trabalho e Ação Social			
Assuntos Municipais	Turismo	Saúde			
GAP - Gerência de Análise de Processos	Tributos	Previdência			
Doação de bens imóveis	Defesa do Consumidor e do Contribuinte	Assistência Social			
Denominação de próprios públicos	Operações de Crédito	Trabalho			
Declaração de utilidade pública	Fundos de Fomento ao Desenvolvimento	Participação Popular			
Terras devolutas	GMA - Gerência de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	GDH - Gerência de Direitos Humanos e Segurança Pública			
Datas comemorativas	Meio Ambiente	Segurança Pública			
	Política Agropecuária	Direitos Humanos			
	Política Agroindustrial				
	Ciência				
	Tecnologia				
	Cooperativismo				
	Mineração				
	Metalurgia				
	CIPES (Rio Doce e São Francisco)				

Fonte: ALMG

A Consultoria Legislativa, como é chamada, presta assessoramento às comissões e aos deputados na elaboração de instruções, minutas de proposições e outros documentos parlamentares; desenvolve pesquisa e estudos necessários à elaboração legislativa; apoia a fiscalização das contas públicas, do orçamento, dos planos e das políticas públicas.

Este último tema ganhou impulso maior com o lançamento, em agosto de 2013, de um PORTAL DE MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, que tem foco em oferecer uma visão clara e completa para o público em geral, objetivando a participação popular.

O processo de direcionamento das atividades se iniciou em 2010 com o objetivo de fortalecer a avaliação e fiscalização por resultados. Nessa linha, o Portal veio trazer informações sintetizadas e atualizadas acerca da eficácia e dos benefícios das políticas públicas.

As atividades de monitoramento geram informações para a produção de avaliações de políticas públicas em execução, contribuindo sobremaneira para o exercício do controle externo.

Através das diversas consultas disponíveis no Portal, o monitoramento do ciclo de políticas públicas (FIG. 10) se torna possível e prático. Os dados da execução física e financeira dos projetos e atividades do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) são disponibilizados de forma simples e transparente, favorecendo a *accountability*²⁶.

FIG. 10 – Ciclo de Políticas Públicas – ALMG



Fonte: ALMG

A CL, por intermédio da Escola do Legislativo, contribui também promovendo cursos que preparam os cidadãos para entenderem e melhor exercerem o controle das ações do governo. Dentre as áreas de atuação da Escola do Legislativo, está prevista a capacitação externa que promove atividades de apoio ao cidadão, aos municípios ou interinstitucionais.

É possível até mesmo a apresentação de emendas populares, durante o período de tramitação e análise das leis orçamentárias no Legislativo mineiro.

²⁶ Pinho e Sacramento (2009, p. 1347) verificam que “a ideia contida na palavra *accountability* traz implicitamente a responsabilização pessoal pelos atos praticados e explicitamente a exigente prontidão para a prestação de contas, seja no âmbito público ou no privado.”

Essa ação é viabilizada por meio da Comissão de Participação Popular²⁷, contando sempre com o apoio técnico da Consultoria Legislativa.

O acompanhamento das políticas públicas, portanto, se mostra como uma das áreas de maior destaque na atuação da Consultoria Legislativa mineira.

Pelo reconhecimento em nível nacional, essas três Casas Legislativas qualificam-se como ambientes de estudos propícios para a busca de boas e bem sucedidas experiências empreendidas. Merecem destaque os valiosos serviços oferecidos aos cidadãos em geral por meio dos textos postos à consulta pública através das páginas, na rede mundial de computadores, dessas instituições.

No Senado Federal, é possível encontrar os ESTUDOS LEGISLATIVOS²⁸ elaborados pela Consultoria Legislativa, estando ainda disponíveis para consulta, entre outros, os Textos para Discussão, os Boletins Legislativos e os Sumários de Medidas Provisórias. Na Câmara dos Deputados, há PUBLICAÇÕES E ESTUDOS²⁹, com destaque para os produzidos pelos consultores legislativos e de orçamento daquela instituição. Na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, um BANCO DE CONHECIMENTO³⁰ é disponibilizado, através da Escola do Legislativo, ofertando trabalhos técnicos e acadêmicos sobre temas de interesse do Poder Legislativo, elaborados por servidores da ALMG e por pesquisadores externos.

Vistas, neste capítulo, algumas das principais características de cada uma das Casas pesquisadas, o próximo passo será a comparação de aspectos comuns, identificados por meio da aplicação de entrevistas e questionários, podendo haver formas diferentes de apresentação.

²⁷ Art. 102, XVI, c) do regimento Interno da ALMG. (Resolução 5.176/1997).

²⁸ Disponível em < <http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/homeestudoslegislativos> >. Acesso em 18/fev/2014.

²⁹ Disponível em < <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/publicacoes-e-estudos>>. Acesso em 18/fev/2014.

³⁰ Disponível em < https://www.almg.gov.br/educacao/sobre_escola/banco_conhecimento/index.html>. Acesso em 18/fev/2014.

4 – Avaliação Conjunta

Este capítulo pretende trazer uma visão de aspectos comuns nas três Casas Legislativas pesquisadas a fim de identificar as características das atividades de cada uma delas. Durante as visitas técnicas, foram captadas também as avaliações feitas pelos usuários e prestadores dos serviços das Consultorias.

Os modelos de Entrevista/Questionário, para cada grupo de entrevistados, encontram-se disponíveis para consulta nos Apêndices I e II, ao final do trabalho. A consulta aos mesmos é indicada para que se vislumbrem as alternativas que foram colocadas aos entrevistados, mesmo aquelas que não foram escolhidas como respostas.

4.1 – Entrevistas com Clientes/Usuários - Parlamentares

Foram realizadas entrevistas com alguns parlamentares, que são os usuários/clientes dos serviços prestados pelas Consultorias Legislativas dos órgãos visitados. As questões elaboradas visam trazer à percepção os pontos avaliados sob a ótica de quem recebe o serviço. Diante dos intensos compromissos nas agendas parlamentares, foram formuladas questões bem objetivas ou, quando abertas, que exigissem respostas bem diretas e sucintas.

Aqui, não se pretendeu empreender uma consulta tipo “pesquisa de opinião” por duas razões em especial que desaconselham nesse sentido. Primeiro porque teria que ser aplicada numa escala bem maior de modo a compor uma amostra minimamente significativa em cada uma das Casas pesquisadas, o que inviabilizaria sua aplicação pessoalmente, pois demandaria muito mais tempo para conciliar a disponibilidade de agenda dos vários entrevistados. Segundo, e como alternativa à dificuldade anterior, poder-se-ia pensar em aplicar questionários à distância, mas que tem se mostrado pouco produtivo devido às baixas taxas de retorno e menor fidedignidade de refletirem efetivamente a opinião do destinatário originalmente visado.

Então, preconizou-se a qualidade da informação o que reduziu a capacidade de ouvir a uma quantidade maior de entrevistados, haja vista suas disponibilidades dentro do curto espaço de tempo para percorrer essas três Casas Legislativas, tarefa que foi empreendida em uma semana de cinco dias úteis, sendo que o início e o final do período são sabidamente mais escassos de parlamentares devido aos compromissos dos mesmos com as suas respectivas bases eleitorais.

Portanto, foram entrevistados nove parlamentares dessas três Casas Legislativas, dentre os quais havia ocupantes de postos-chave, como presidências de comissões, mesas lideranças, entre outros.

Assim, foi possível sintetizar em números absolutos e percentuais³¹ as respostas da parte objetiva e sistematizar um resumo das respostas às questões abertas, acompanhadas de alguns comentários do pesquisador, o que é exposto a seguir:

ANÁLISE DAS QUESTÕES OBJETIVAS

O primeiro bloco, por trazer questões objetivas e, por conseguinte, respostas mais diretas, sucintas e padronizadas, permite que se faça uma análise mais homogênea das avaliações dadas pelos clientes/usuários das três Consultoria Legislativas. Reitera-se a recomendação de consulta aos Apêndices.

QUESTÃO 1 - O quanto V. Ex^a conhece o trabalho da Consultoria Legislativa (C.L)?

Resposta / Incidência: **7 (77,8%) responderam “Muito Bem”**
 2 (22,2%) responderam “Bem”
 0 (0,0%) responderam “Regular”
 0 (0,0%) responderam “Pouco”
 0 (0,0%) responderam “Nada”
 0 (0,0%) não responderam

De início, pode-se verificar que os parlamentares ouvidos se disseram conhecedores do trabalho da Consultoria Legislativa. A grande maioria (77,8%) declarou conhecer “MUITO BEM” o trabalho e os outros 22,2% afirmam conhecer “BEM”. De uma ou de outra forma, depreende-se que sejam habilitados para emitir uma opinião avaliativa sobre o órgão em questão, o que passa a ser explorado nas questões que se seguem.

QUESTÃO 2 - Qual a área temática mais utilizada?

Resposta / Incidência: **6 (28,6%) responderam “Direito”**
 5 (23,8%) responderam “Saúde”
 3 (14,3%) responderam “Economia e Finanças”

³¹ Os percentuais aqui apresentados se referem tão somente às incidências de respostas dadas por este pequeno, porém qualificado, grupo de entrevistados. Não se pretendendo conferir a esses números qualquer aspecto de representatividade de opinião da coletividade de cada uma das Casas Legislativas pesquisadas. Em razão de arredondamentos, em alguns casos, o total pode somar 99,9% em vez de 100%.

3 (14,3%) responderam “Educação, Cultura e Desporto”
2 (9,5%) responderam “Meio Ambiente”
1 (4,8%) responderam “Discursos”
0 (0,0%) responderam “Agricultura”
0 (0,0%) responderam “Redação”
0 (0,0%) não responderam

Quanto às áreas temáticas mais utilizadas é preciso esclarecer que cada uma das CL's possui denominações e ainda subdivisões bastante distintas. Diante dessas variações, procurou-se equalizar as avaliações buscando identificar as áreas por meio dos principais temas tratados por elas, isoladamente ou em grupo, nessas Casas Legislativas. Registre-se ainda que, neste item, o entrevistado poderia selecionar mais de uma alternativa, conforme a concentração de suas demandas.

A área tema mais escolhida foi DIREITO com 28,6% de indicação, valendo lembrar que estão aí aglutinados vários ramos do direito. Para que se tenha dimensão da amplitude, em cada uma das Casas do Congresso, podem ser encontradas pelo menos sete áreas em direito. O tema “SAÚDE” veio logo depois com 23,8% de indicações dos parlamentares. Em seguida, com 14,3% de indicações cada ficaram os temas “ECONOMIA E FINANÇAS” e “EDUCAÇÃO, CULTURA E DESPORTO”. Um pouco mais distante ficou o tema “MEIO AMBIENTE” com 9,5%. “INFRAESTRUTURA” e “DISCURSOS” tiveram 4,8% de indicações cada tema. “AGRICULTURA” e “REDAÇÃO” não foram indicadas nessas entrevistas. Segundo os dirigentes das CL's esta última área é utilizada praticamente em todas as solicitações parlamentares, no entanto os mesmos não têm essa percepção, pois o pedido é distribuído inicialmente à área temática de maior afinidade com o assunto e somente ao término da tramitação passa pela área de Redação para formatação final.

QUESTÃO 3 - Qual serviço mais solicitado?

Resposta / Incidência: **6 (33,3%) responderam “Minutas de Parecer”**
5 (27,8%) responderam “Estudos Técnicos”
3 (16,7%) responderam “Minutas de Proposição”
2 (11,1%) responderam “Notas Informativas”
1 (5,6%) responderam “Pronunciamentos”
1 (5,6%) responderam “Acompanhamento em reunião”
0 (0,0%) não responderam

No que se refere aos serviços mais solicitados, procedimento semelhante foi empregado a fim de buscar um alinhamento nas denominações e subdivisões das Casas. Também neste item os parlamentares puderam indicar mais de um serviço, conforme seus históricos de utilização. O serviço mais indicado, com 33,3%, foi “MINUTAS DE PARECER”, o que pode refletir a maior preocupação e percepção de parlamentares quando incumbidos de emitir parecer técnico sobre determinada matéria a seu cargo, enquanto Relator. Um pouco a seguir, “ESTUDOS TÉCNICOS” obteve 27,8% de indicações. Segue-se um pouco mais afastado, aos 16,7% “MINUTAS DE PROPOSIÇÃO”, seguido logo abaixo por “NOTAS INFORMATIVAS” com 11,1% de indicações, finalizando com um empate entre “PRONUNCIAMENTOS” e “ACOMPANHAMENTO EM REUNIÃO” cada um com 5,6%. Este último, por ser também um serviço que independe de solicitação, também possui baixa perceptividade pelos usuários.

QUESTÃO 4 - Em que grau desonera a equipe de gabinete quanto a aspectos estritamente técnicos?

Resposta / Incidência: **3 (33,3%) responderam “Excelente”**
 3 (33,3%) responderam “Muito Bom”
 1 (11,1%) responderam “Bom”
 1 (11,1%) responderam “Regular”
 1 (11,1%) não responderam
 0 (0,0%) responderam “Insuficiente”

QUESTÃO 5 - Em que grau libera a equipe para dedicar mais tempo às demandas sociais das bases?

Resposta / Incidência: **3 (33,3%) responderam “Excelente”**
 3 (33,3%) responderam “Muito Bom”
 2 (22,2%) responderam “Bom”
 1 (11,1%) não responderam
 0 (0,0%) responderam “Regular”
 0 (0,0%) responderam “Insuficiente”

As duas questões acima tratam de avaliações bastante semelhantes e que, era de se esperar que apresentassem alguma correlação nas respostas, e foi o que realmente se pode observar, com uma coincidência quase total. Na primeira delas, questionava-se o quanto a

equipe de gabinete podia ser desonerada de aspectos técnicos por contar com assessoramento prestado pela CL. Na outra questão, buscava-se saber se a equipe de gabinete poderia dedicar mais tempo às bases. Em ambas, 66,6% atribuíram grau “MUITO BOM” e “EXCELENTE” o que confirma a forte correlação. 11,2% não responderam estas duas questões. E em 22,2% posicionaram-se em “REGULAR” ou “BOM”. Portanto, na visão dos clientes/usuários, a CL, ao desonerar de aspectos técnicos as equipes, libera-as para se dedicarem às demandas sociais das bases representadas pelos parlamentares.

QUESTÃO 6 - Como avalia o serviço da CL no geral?

Resposta / Incidência: **4 (44,4%) responderam “Excelente”**
 4 (44,4%) responderam “Muito Bom”
 1 (11,1%) responderam “Bom”
 0 (0,0%) responderam “Regular”
 0 (0,0%) responderam “Insuficiente”
 0 (0,0%) não responderam

Numa avaliação geral, a CL obteve grau “EXCELENTE” em 44,4% e “MUITO BOM” em outros 44,4%, com apenas 11,2% avaliando-a como no mínimo “BOM”. Não tendo sido registrada qualquer avaliação inferior a essa.

Seguem-se avaliações quanto a aspectos mais específicos, a fim de identificar os pontos mais fortes e os que poderiam ser aperfeiçoados.

QUESTÃO 7 - Quanto ao tempo de atendimento?

Resposta / Incidência: **4 (44,4%) responderam “Muito Bom”**
 2 (22,2%) responderam “Regular”
 2 (22,2%) responderam “Excelente”
 1 (11,1%) responderam “Bom”
 0 (0,0%) responderam “Insuficiente”
 0 (0,0%) não responderam

O tempo de atendimento mostrou ser o aspecto que precisa ser melhorado por ter registrado avaliação “REGULAR” em 22,2% dos casos. No entanto, “EXCELENTE” também recebeu o mesmo índice. Outros 44,5% avaliaram como “MUITO BOM” e 11,1% como

Vê-se, pelas avaliações, que a credibilidade das consultorias está em alta. Quase 90% dos ouvidos confiam no trabalho desenvolvido pelos profissionais dos órgãos, avaliando-os de “MUITO BOM” para cima. Este é um atributo essencial para a sobrevivência de um serviço dessa natureza e é algo que só se tem conquistado pela postura responsável de todos que fazem parte do grupo. Essa é uma lição que precisa guiar cada passo de quem almeja trilhar um caminho de sucesso na implantação de um órgão de assessoramento. Se o assessorado não confia, o serviço perde sentido e torna-se dispensável.

QUESTÃO 11 - Quanto à isenção?

Resposta / Incidência: **5 (55,6%) responderam “Excelente”**
 3 (33,3%) responderam “Muito Bom”
 1 (1,11%) responderam “Bom”
 0 (0,0%) responderam “Regular”
 0 (0,0%) responderam “Insuficiente”
 0 (0,0%) não responderam

Numa linha e numa avaliação muito semelhante, ou melhor, equivalente, o aspecto isenção parece bem associado ao grau de confiabilidade. As Casas são políticas e por isso mesmo possuem uma variedade de correntes, ideologias, valores, causas e outros tantos atributos da militância política. Não obstante, o consultor deve manter-se íntegro ao posicionamento técnico, livre de partidarismo, sem nenhum viés. Parece óbvio, mas na realidade prática todos são humanos, seres pensantes, e possuem suas convicções, no entanto, a natureza do serviço requer imparcialidade. Nesse aspecto, diante das avaliações nessas Casas, as Consultorias foram muito bem avaliadas pelos seus usuários.

QUESTÃO 12 - Quanto ao sigilo?

Resposta / Incidência: **5 (55,6%) responderam “Excelente”**
 4 (44,4%) responderam “Muito Bom”
 0 (0,0%) responderam “Bom”
 0 (0,0%) responderam “Regular”
 0 (0,0%) responderam “Insuficiente”
 0 (0,0%) não responderam

O segundo mais bem avaliado foi o aspecto sigilo que obteve ”EXCELENTE” em 55,6% dos casos e os demais 44,4% o classificaram como “MUITO BOM”. Ainda com

relação a este aspecto, perguntou-se se havia necessidade que fosse assim. “IMPRESINDÍVEL”, avaliação máxima deste quesito, foi a resposta em 55,6% dos casos. “RECOMENDÁVEL” para 11,1% e “NECESSÁRIO” para 22,2%. Não responderam 11,1%. Portanto, nenhum deles abriu mão do fator sigilo na relação com a CL.

QUESTÃO 13 - Quanto à necessidade de sigilo?

Resposta / Incidência:

- 5 (55,6%) responderam “Imprescindível”**
- 2 (22,2%) responderam “Necessário”**
- 1 (11,1%) responderam “Recomendável”**
- 1 (11,1%) não responderam**
- 0 (0,0%) responderam “Indiferente”**
- 0 (0,0%) responderam “Desnecessário”**

Essas questões objetivas cumpriram bem o propósito de extrair desses entrevistados uma avaliação rápida, direta, padronizada e comparável. Pretendeu-se, com esse formato da primeira parte, que os parlamentares tivessem ainda uma reserva de fôlego, paciência e boa vontade para o fechamento com algumas poucas e também diretas questões com um nível maior de abertura.

ANÁLISE DAS QUESTÕES ABERTAS

Neste bloco de questões, embora sejam abertas, procurou-se formulá-las de modo que as respostas também pudessem ser sucintas e diretas, tal que permitissem também traçar comparativos ou identificar similaridades ou, pelo contrário, avaliações antagônicas, se fosse o caso. Nesse formato, esteve presente a preocupação com a escassa disponibilidade de tempo dos parlamentares. Termos repetidos foram mantidos para expressar a incidência que tiveram num mesmo órgão ou em diferentes.

QUESTÃO 14 - Qual o principal benefício trazido pela CL?

SF: Qualidade; Confiabilidade; Qualidade Técnica; Segurança da informação.

CD: Conhecimento Técnico Especializado; Trabalhos técnicos são fundamentais.

ALMG: Base técnica para tomada de decisão; Garantia de pareceres de qualidade; Acompanhamento técnico em parecer, audiências públicas, seminários e ciclo de debates; Orientação Técnica; Legislação compatível com a necessidade contemporânea do povo, isto é o FORMAL.

Na primeira dessas questões, buscou-se identificar o que, no olhar parlamentar, a CL trazia de benefício. Analisando-se o acima exposto, embora tenha havido variações, os parlamentares, com suas palavras, e enaltecendo aspectos que lhes eram mais perceptíveis, elencaram os benefícios que atribuíam à CL. Houve sim similaridades, onde a QUALIDADE TÉCNICA parece ter sido a tônica. Outros termos empregados que também pareceram em sintonia foram “SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO”, “CONFIABILIDADE”, “TRABALHOS FUNDAMENTAIS” e “LEGISLAÇÃO COMPATÍVEL COM A NECESSIDADE DO POVO”.

QUESTÃO 15 - Na visão de usuário, o que pode melhorar?

SF: Não respondeu; Satisfeitos.

CD: Redução do tempo de atendimento; Mais agilidade.

ALMG: Maior quantidade de Consultores; Contratar mais consultores; Já é muito bom e existe um treinamento permanente; Deve ser mais bem aproveitada e utilizada pelos parlamentares; Agilização do atendimento da Consultoria.

Com a segunda questão, abriu-se espaço e até se estimulou que fossem apontados pontos mais fracos e que necessitassem de maior atenção por partes dos dirigentes das CL's para que viessem a aprimorar seus serviços.

Inobstante a isso, ainda houve registros em que parlamentares deixaram em branco esse campo; outros se manifestaram como “SATISFEITOS” ou afirmaram que o serviço “JÁ É MUITO BOM” e que a CL pode sim é “SER MELHOR APROVEITADA E UTILIZADA PELOS PARLAMENTARES”.

Essas primeiras respostas podem ser gratificantes para as CL's e ainda respaldar que a forma de trabalhar atual encontra aprovação. No entanto, a abertura desse espaço visava identificar fragilidades, o que pode ser em parte depreendido de outras avaliações que apontavam para o tempo de atendimento, ou em outras palavras “MAIS AGILIDADE”, o que se alinha com a avaliação objetiva, onde este quesito mostrou-se como ponto mais fraco. Associado a este aspecto, houve registro de que se contratassem mais consultores.

QUESTÃO 16 - Defina a CL em adjetivos (3 a 5)

SF: Não respondeu; Eficiência; Pontualidade; Responsabilidade.

CD: Excelência; Técnica; Conhecimento; Confiança; Isenção; Efetivos; Profissionais; Técnicos.

ALMG: Técnico; Responsável; Isenta; Competente; Diligente; Confiável; Eficiência; Competência; Experiência; Competente; Disponível; Assídua; Importante; Competente; Boa; Atenciosa.

Encerrando as entrevistas foi solicitado que os parlamentares atribuíssem adjetivos, de três a cinco, que nos seus entendimentos definissem a CL. Mais uma vez foram notadas incidências de alguns adjetivos: Competente, Técnica, Responsável, Eficiente, Isenta e Confiáveis foram os mais citados. Houve um único caso de campo deixado em branco. Não foi registrado qualquer adjetivo que desabonasse a atuação das Consultorias.

Em síntese essas entrevistas apontaram que os parlamentares ouvidos conhecem o trabalho da CL MUITO BEM. Concentram a utilização nas áreas de DIREITO e ESTUDOS TÉCNICOS. A desoneração das equipes de gabinetes é tida como MUITO BOA ou acima disso, tanto referente a aspectos técnicos, quanto permitem dedicação maior às demandas das bases. A avaliação da CL no geral é superior a MUITO BOM, mesmo para o item mais fraco que foi o tempo de atendimento. É tida como EXCELENTE em UTILIDADE, QUALIDADE, CONFIABILIDADE, ISENÇÃO E SIGILO, este último quesito foi julgado como IMPRESCINDÍVEL. Com base nas respostas dadas, o principal benefício trazido pela CL foi a QUALIDADE TÉCNICA e o item a melhorar foi o TEMPO DE ATENDIMENTO. Observou-se também que COMPETÊNCIA foi a característica mais associada à CL pelos parlamentares.

Por ocasião da aplicação das entrevistas, um dos parlamentares, espontaneamente perguntou se poderia registrar uma observação ao final dos formulários. Não havendo objeção, o fez de próprio punho, relatando o seguinte:

Depoimento:

“A consultoria da Casa tem sido para mim uma verdadeira escola para informação e formação do deputado no desempenho das suas funções de Legislar e Fiscalizar.”

O episódio está sendo aqui relatado para não deixar de registrar esta que é também uma avaliação dos serviços da CL por um cliente/usuário, embora tenha fugido aos padrões dos demais depoimentos, que foram estimulados por meio de perguntas, enquanto este partiu do próprio entrevistado. Ademais, embora deslocada no tempo, as colocações feitas poderiam

ser enquadradas como resposta à **QUESTÃO 14**. O registro, portanto visa agregar informação a despeito do juízo de valor (do entrevistado) ali contido.

4.2 – Entrevistas com Prestadores de Serviço - CONSULTORES

De um lado procurou-se captar a percepção dos parlamentares, clientes/usuários dos serviços da CL. Entretanto, por outro lado, era importante saber daqueles que operam essas estruturas de apoio e assessoramento técnicos quais as suas considerações acerca de alguns aspectos que podem ser de suma importância no processo de formulação de um modelo inicial. Assim foram elaboradas questões para captar, junto a esses profissionais, suas visões a respeito do funcionamento da Consultoria. As questões, embora abertas, almejaram, tanto quanto possível, respostas diretas e sucintas. Mais uma vez, não se buscou uma estatística de opiniões, outrossim conversas com Consultores mais experientes, muitos deles coordenadores da Consultoria, de Núcleo ou de Área.

A maior liberdade nas respostas inviabiliza sua tabulação, visto que não havia alternativas padrões a serem escolhidas. Assim, procurou-se sintetizar, para cada uma das questões, informações extraídas das respostas dadas, com o cuidado de preservar-lhes a fidedignidade com as fontes, mas visando condensar as avaliações convergentes, fazendo registro das que, por ventura, expressaram visões diferenciadas.

Foram realizadas entrevistas com alguns Consultores Legislativos buscando extrair experiências vividas no exercício do assessoramento institucional, desta vez, sob a ótica de quem presta o serviço. Para tanto, as questões elaboradas foram abertas, de modo a permitir relatos de experiências e relevâncias distintas, contudo orientadas a respostas mais objetivas, diretas e sucintas tanto quanto possível, visando permitir, senão uma perfeita tabulação, mas sim um certo grau de comparabilidade entre as respostas.

Da mesma forma e pelos motivos já apresentados, quanto às entrevistas com os parlamentares, não se buscou estabelecer consulta do tipo “pesquisa de opinião”. Preconizou-se, também aqui, a qualidade da informação, dadas as mesmas limitações de tempo e espaço, também já expostas.

Foram ouvidos, portanto, oito consultores dessas três Casas Legislativas, dentre os quais havia consultores com retrospectos em direção/coordenação geral, de núcleo e de área, todos com vasta experiência no exercício desse assessoramento especializado.

Assim, foi possível sistematizar, por questão respondida, uma síntese desses relatos, o que expomos a seguir. Questões e relatos em negrito.

QUESTÃO 1 - Na formação ou última reformulação da CL, quais foram os principais desafios?

Os pontos destacados, nos momentos de formação ou reformulação, foram a estruturação e consolidação do grupo, conquista de credibilidade com pressupostos de independência técnica e visibilidade do trabalho da Consultoria. Foi registrada também a necessidade de redimensionamento do efetivo de consultores e da distribuição por Núcleos e Áreas temáticas, além de uma equipe de apoio técnico e administrativo. Mais recentemente, vêm crescendo as atenções do Parlamento e, por conseguinte, da CL com a avaliação e o acompanhamento de Políticas Públicas sob o olhar multidisciplinar da equipe de consultores.

Por se tratar de CL's com idades e momentos de evolução distintos, além das peculiaridades de cada Casa, há que se ter em mente que os pontos destacados nos relatos não podem ser considerados todos simultaneamente para uma Casa em que se pretende iniciar o processo de implementação de órgão do gênero. Não obstante, esses direcionamentos podem e devem servir para uma melhor análise e avaliação quando da formatação do modelo inicial.

Portanto, para um primeiro momento, há que se destacar a importância de bem definir as áreas temáticas, agrupadas ou não em Núcleos. Na regulamentação, definir os procedimentos para registro, distribuição, recebimento e análise das solicitações, evidenciando o caráter de independência técnica dos trabalhos, o que contribui para a construção da credibilidade.

QUESTÃO 2 - Que ações foram bem sucedidas e eficazes para a consolidação da CL ou de sua reformulação?

Dentre os bons experimentos que decorreram do processo de consolidação ou, mais recente, de reformulação foram pontuados os seguintes:

No Senado, consolidou-se a divisão das áreas por Núcleos com Coordenadores sendo designados. O Núcleo de Estudos e Pesquisas permite intercâmbio com o meio acadêmico e órgãos de pesquisa do Governo.

Na Câmara, no início de Legislatura faz-se um trabalho de divulgação dos serviços da CL aos novos parlamentares. Novos produtos também são desenvolvidos (Estudos Técnicos). Uma ferramenta eletrônica (“*Work-flow*”) permite aos clientes

facilidade de acesso aos serviços. É fundamental a autonomia técnico/funcional dos Consultores.

Na Assembleia-MG, a produção do conhecimento pôde subsidiar o processo legislativo e ainda auxiliar o parlamentar no exercício da representação. Atuação da CL, normatizada pela Resolução 5086/90, é pautada nos fundamentos de neutralidade e sigilo no atendimento.

Por um lado o Senado fortaleceu o agrupamento de Áreas temáticas por Núcleos, inclusive formalizando a função de coordenador. Por outro, na Câmara, embora existam núcleos, a organização e distribuição de trabalhos se pautam mais por áreas diretamente, tal como na ALMG, onde o quantitativo bem menor de áreas sequer justifica, salvo melhor juízo, agrupamento por Núcleos que, embora existam, metade deles compõem-se de uma única área.

Enquanto o processo seletivo para os cargos de Consultor Legislativo no Senado e na Câmara valorizam a prova de títulos dos candidatos, na ALMG esse procedimento não é observado, sendo a seleção mais ampla, sem exigência ou pontuação para os títulos acadêmicos.

Embora apenas a Câmara dos Deputados tenha ressaltado a facilidade do acesso aos serviços promovida pelo advento e utilização de um sistema informatizado, nas outras duas Casas também houve informatização.

QUESTÃO 3 - A posição da CL no organograma é adequada?

As respostas expressaram, a uma, que o posicionamento no organograma é adequado, salvo registros pontuais de que há sempre espaço para melhorar, mas que ainda assim, a posição atual se adequa bem. Houve, inclusive, relato de que já se fizeram tentativas em outras posições até se chegar a de momento.

Nesta questão, há que se considerar, quando da avaliação das respostas, que a posição organizacional da CL, em cada uma das Casas, difere das demais. Aqui cabe recordar que as estruturas organizacionais de cada uma dessas instituições encontram-se ilustradas no capítulo 3.

Pelas respostas, esse não pareceu ser um problema na visão daqueles que conduzem os trabalhos da CL. Como são situações distintas, embora com alguma similaridade entre a CD e a ALMG, e, ainda assim, todas com adequabilidade, é possível dizer que não há uma forma única e talvez existam outras que também pudessem funcionar bem. Isso permite que a

escolha por um novo modelo para uma Casa que pretende implantar o órgão seja feita com maior liberdade, quanto a uma dessas três posições, se quiser ser mais seguro, ou ainda outros desenhos, já que se percebeu versatilidade neste aspecto.

Em síntese, no Senado a CL está ligada diretamente à Presidência; na Câmara, à Diretoria Legislativa que, por sua vez, comunica-se administrativamente com a Diretoria Geral e tecnicamente com a Secretaria Geral da Mesa, e estas últimas à Mesa Diretora; e na ALMG, possui *status* de Gerência, ligada à Diretoria de Processo Legislativo, que possui subordinação administrativa à Diretoria Geral e técnica à Secretaria Geral da Mesa, ambas ligadas à Mesa.

QUESTÃO 4 - Ela poderia estar melhor posicionada? Como?

A tônica das respostas à questão anterior é confirmada nesta, e não deveria ser diferente. Assim, a quase totalidade dos consultores entrevistados ratificou que a posição atual em cada casa, é adequada. Uma parcela minoritária registrou que as demandas de pessoal poderiam ter um encaminhamento mais eficaz se a CL fosse ligada diretamente à Presidência.

A percepção de que a posição no organograma nessas Casas não representa dificuldade ao funcionamento da CL restou confirmada. Apenas a título de melhoria ou aperfeiçoamento é que se registrou sugestão em favor de um posicionamento da CL diretamente ligada à Presidência.

QUESTÃO 5 - Quais os órgãos com os que a CL mais interage para bem elaborar seus trabalhos?

Nas respostas, ressaltou-se a importância, primeiramente, de que a comunicação com o cliente/solicitante (Gabinetes e Comissões) fosse assegurada, livre de ruídos, a fim de que o que se pede e o que se fornece estejam em fina sintonia. Registre-se também que há solicitações que são atendidas pela CL, sem necessidade de participação de outros setores.

Passando ao cerne da questão, ou seja, que outros órgãos interagem ou contribuem durante o processo, para que a CL possa elaborar seus trabalhos, alguns mereceram menções. Destacadamente:

- **Biblioteca – indexação e disponibilização de publicações;**
- **Informática – gerenciamento de base de dados de legislação e discursos;**
- **Secretaria Geral da Mesa – ação em sintonia com o trâmite legislativo.**

Para assuntos orçamentários, há necessidade de interação com a Consultoria de Orçamento, nas Casas onde foram instituídas.

Esses órgãos ou setores destacados nas respostas podem possuir denominações com alguma variação de uma Casa para a outra, no entanto as áreas de atividade são bastante homogêneas.

Com relação à menção feita à Consultoria de Orçamento, é oportuno dizer que apenas as duas Casas do Congresso Nacional possuem. Portanto, os assuntos correlatos ao tema, nas Casas Estaduais, a exemplo da pesquisada, devem ser absorvidos pela própria CL.

QUESTÃO 6 - A quantidade e distribuição de consultores são adequadas?

As respostas a este item foram unânimes em dizer que, num maior ou menor grau, todas as Casas já vislumbram a necessidade de reforço nas equipes de consultores para que a quantidade se torne ou volte a ser adequada. No que tange à distribuição também foram verificadas inadequações nessas Casas. Os motivos é que variaram um pouco aqui ou ali: iminentes aposentadorias e elevada demanda por serviços resumem bem as preocupações com pessoal.

Ressalte-se que, das Casas pesquisadas, o efetivo de consultores legislativos já se mostra insuficiente para dar conta das solicitações. Percebe-se que a adequação às demandas, quer no efetivo total, quer na distribuição por áreas, é um processo contínuo, pois ocorre nas diversas Casas, em que pese a CL ter idades diferentes em cada uma. Assim, o acompanhamento contínuo, a possibilidade de realocação por áreas e um programa de recrutamentos periódicos parece recomendáveis para equalizar essas indesejáveis oscilações de capital intelectual no time ou nas áreas. Um programa de aperfeiçoamento também pode ser útil para prover capacitação necessária a atender novas demandas requeridas dos consultores em sua área de origem e/ou ainda em outras compatíveis. Ações dessa natureza propiciariam maior flexibilidade à CL no que tange à realocação da força de trabalho em sintonia com as oscilações de demanda.

QUESTÃO 7 - A quantidade e distribuição de áreas temáticas são adequadas?

Predominou nas respostas a ideia de que o dimensionamento das áreas temáticas se adequa bem, em termos de quantidade e distribuição, ao contexto de cada Casa.

Neste quesito, para uma melhor análise, é importante registrar os quantitativos de áreas no Senado, Câmara e na ALMG, que correspondem a 22, 21 (em processo de criação da 22ª) e 10, respectivamente.

As denominações das áreas seguem alguns padrões para aquelas três ou quatro principais, mas as demais se ajustam às peculiaridades de cada uma das instituições. Da mesma forma ocorre com os quantitativos, considerando-se ainda as respectivas competências legislativas.

QUESTÃO 8 - Sente-se necessidade de mais alguma área? Qual seria?

No geral as respostas para esta questão seguiram a corrente da adequabilidade da quantidade e distribuição de área já expressa na questão anterior. Houve apenas um registro bastante apropriado de que os temas que estão em alta e entram na agenda pública, em especial na legislativa, podem desencadear um aumento de demandas momentâneo, mas que não justificaria a expansão de determinada área ou a criação de uma nova.

As respostas, mais que ratificarem que não se identificou necessidade de criação de uma nova área, serviram também para trazer o alerta de que oscilações de demandas podem ocorrer ao longo do percurso da CL, mas que devem ser analisadas com serenidade para se avaliar a real necessidade de alteração na estrutura de distribuição de áreas temáticas ou se pode se tratar de um movimento passageiro. Nesse sentido, ganha importância que o corpo de consultores possua flexibilidade capaz de permitir ajustes alocativos entre áreas para fazer face a essas oscilações, ainda que temporárias.

Pareceu ser esta a preocupação do Senado quando da publicação recente do ATO DO CONSULTOR-GERAL LEGISLATIVO Nº 1, de 2012, nos seguintes termos:

O CONSULTOR-GERAL LEGISLATIVO DO SENADO FEDERAL, no uso de suas atribuições regulamentares, em especial o art. 405 da Parte II do Regulamento Administrativo do Senado Federal, RESOLVE:

[...]

Art. 3º Observado o disposto no art. 2º do Ato do Presidente nº 196, de 2011, a indicação para preenchimento dos cargos vagos será feita mediante deliberação do Conselho Técnico da Consultoria Legislativa, levando-se em consideração a quantidade de trabalhos na área temática, o respectivo quantitativo de consultores e aposentadorias em determinada área temática.

Art. 4º Em razão de necessidade do serviço, poderá ser demandada elaboração de trabalhos de área temática distinta daquela a que o servidor esteja vinculado.

QUESTÃO 9 - Há programa de qualificação/atualização para os consultores? De que forma?

No Senado, as respostas foram negativas, limitando-se a relatos da existência de alguns cursos de menor profundidade.

Na Câmara, embora tenha seguido uma linha também negativa quanto à existência de um programa, houve registros de que as iniciativas individuais dos consultores podem ser viabilizadas pela Casa, inclusive fora do país.

A ALMG foi a Casa que pareceu, pelas respostas, a mais próxima de prover qualificação, através do apoio da Escola do Legislativo, embora não se tenha registro de um Programa e, além disso, há uma forte interação com as Universidades Federal (UFMG) e Católica (PUC-MG).

Neste quesito, as repostas seguiram caminhos bem distintos nas três Casas. Apesar das negativas, a existência de um Programa com esse propósito pareceu ser um anseio e uma reconhecida necessidade para que o corpo técnico da CL pudesse se manter atualizado e num nível elevado de qualificação.

O desenvolvimento/ampliação da atuação de uma Escola do Legislativo na promoção desse aperfeiçoamento, diretamente ou através de uma maior aproximação com a Academia para firmar parcerias, parece ser uma via a ser experimentada com grandes chances de sucesso. Vislumbra-se aí um nicho para que sejam proporcionados benefícios múltiplos: à CL diretamente, e ao Parlamento, por conseguinte; às Universidades, permitindo-lhes estudar, conhecer e interagir com o Legislativo; e, por fim, à sociedade, que haverá de receber serviços de melhor qualidade.

QUESTÃO 10 - As solicitações por serviços são atendidas dentro dos prazos estabelecidos?

As respostas convergiram no sentido de que são cumpridos os prazos na grande maioria dos casos, mais de 90%. Foi exposto ainda que existem pedidos que requerem estudos mais aprofundados e que, por isso, podem necessitar de dilatação dos prazos preestabelecidos. Na ALMG, relatou-se que esse quesito é um dos indicadores de avaliação institucional da CL.

O cumprimento dos prazos sempre há de ser um ponto de preocupação constante na prestação de qualquer serviço, especialmente na fase de implantação, quando ainda está em processo de construção a credibilidade do órgão. Não obstante, há que se considerar que, mesmo os mais experientes e consolidados prestadores de serviço de excelência, admitem e convivem com um grau, menor possível, de flexibilização dos prazos, desde que justificados pelas características das solicitações e sob determinadas circunstâncias.

QUESTÃO 11 - Que aspectos da CL podem ser aperfeiçoados?

As respostas a esta questão foram as mais variadas. Em síntese, poderiam ser aperfeiçoados os seguintes aspectos:

No Senado, desburocratização dos trabalhos da CL; estímulo à produção de estudos de iniciativa própria, à avaliação de Políticas Públicas e à fiscalização.

Na Câmara, estrutura física da CL; formalização do cargo de coordenador de área.

Na ALMG, maior proximidade aos solicitantes dos serviços, mantidas a isenção e a autonomia técnica.

Em todas as Casas, nessa e em outras ocasiões, a reposição de pessoal foi apontada como o aspecto a ser melhorado, muito embora esta seja uma ação que transcenda aos limites de atuação da CL, ficando a cargo da Alta Administração.

Os demais aspectos podem e devem sim ser avaliados e dimensionados por ocasião da implantação de um órgão dessa natureza e da definição dos processos e serviços a serem ofertados.

QUESTÃO 12 - Que aspectos da CL podem ser recomendados (manter ou intensificar)?

Estimulados a avaliarem os pontos fortes identificados no trabalho da CL, as respostas foram mais homogêneas, ressaltando a multidisciplinaridade do corpo de consultores,

independência funcional, isenção e autonomia técnica nos trabalhos e a facilidade no acesso e tramitação das solicitações de serviços por meio de sistema informatizado de controle e acompanhamento.

A identificação desses aspectos avaliados, com um bom grau de homogeneidade, pelos consultores ouvidos constitui um referencial confiável e de indiscutível propriedade, que pode contribuir bastante na definição de serviços e outros aspectos a comporem o rol de atribuições de um modelo inicial de órgão de assessoramento institucional numa Casa Legislativa.

QUESTÃO 13 - Comentários julgados relevantes:

As respostas, em geral, fizeram um retrospecto de alguns dos pontos abordados ao longo do questionário: neutralidade e independência do consultor; estrutura bem dimensionada e flexível face às oscilações de demandas; estímulo ao provimento por concurso para preservar a memória institucional e consolidar o aspecto técnico. Foi explicitada a importância da “informação” no processo legislativo e para o fortalecimento da democracia.

Encerrando as entrevistas, a questão mais aberta de todas deixou espaço para que os consultores parassem um instante para refletir sobre outros aspectos que julgavam importantes, mas que pudessem não ter sido abordados pelo entrevistador.

O processo de entrevistas, como um todo, pôde condensar informações valiosas, extraídas da rica vivência dessas Consultorias, o que constitui um referencial a ser consultado e que pode trazer alguma contribuição no processo de construção de um modelo a implementar.

4.3 – Similaridades e Particularidades

Nesta seção, são apresentadas informações sobre determinados aspectos, agrupados em dimensões que foram pesquisadas em cada uma das três Casas Legislativas, o que veio a compor um “Quadro Comparativo”, com o intuito de analisar, para um mesmo aspecto, como se apresenta cada órgão, buscando identificar similaridades e particularidades, assim como associar tais aspectos às necessidades e especificidades da ALEPE.

Por razões didáticas, o “Quadro Comparativo”, que seria único, foi fragmentado em 4 subdivisões. Assim, para cada dimensão estudada, são apresentadas as observações para o conjunto de aspectos avaliados.

QUADRO COMPARATIVO 1 - Desenho Institucional

DIMENSÃO: Desenho Institucional			
ASPECTO	Senado Federal	Câmara dos Deputados	Assembleia Legislativa - MG
Posição na estrutura organizacional	Diretamente ligada à Presidência.	CL subordinada à Diretoria Legislativa que está ligada à Diretoria Geral, com assessoramento à Secretaria Geral da Mesa.	CL subordinada diretamente à Diretoria de Processo Legislativo e esta subordinada à Diretoria Geral (administrativa) e à Secretaria Geral da Mesa (técnica).
Existe Consultoria de Orçamento e Finanças (CONOF)	Coexiste com CONOF	Coexiste com CONOF	Não existe CONOF. As demandas por serviços relacionados ao tema são supridas pela Gerência de Finanças e Orçamento, única área do Núcleo de Finanças e Orçamento.
Atribuições	Consultoria e assessoramento especializado, para o desempenho de suas funções legislativas, parlamentar e fiscalizadora.	Consultoria e assessoramento institucional, pautando-se pelo caráter técnico-legislativo em suas manifestações.	Assessoramento e consultoria temática, Elaborar instruções, minutas de proposições Suporte técnico e administrativo na fiscalização das contas públicas
Público-alvo	Mesa, Comissões e Senadores Eventualmente Secretaria-Geral da Mesa e Diretoria-Geral.	Deputados, Mesa, Comissões, permanentes e temporárias, e Administração da Casa	Comissões e deputados nas atividades legislativas e político-parlamentares
Consultores lotados na CL	139 de 161 86%	162 de 208 78%	78 Não informou o total, nem os que não estão lotados na CL
Atuação	O Regulamento Geral do Senado impede a transferência de servidores para exercício de atribuições distintas das do cargo que ocupa, exceto para o exercício de função comissionada.	De acordo com a Resolução nº 48, de 1993 (artigo 9º), o Consultor Legislativo não poderá ter lotação, nem exercício permanente, fora da Consultoria Legislativa.	Não há norma, mas procura-se preservar os consultores na CL

Fonte: Consultorias Legislativas do SF, CD e ALMG

A posição da CL no organograma da Câmara dos Deputados é muito semelhante à da Assembleia Legislativa-MG. Encontra-se subordinada a uma Diretoria; esta, por sua vez, assessora tecnicamente a Secretaria Geral da Mesa, área fim, ou seja, Legislativa, prestando

ainda assessoramento à Diretoria Geral, área meio (Administração). Estes dois últimos órgãos internos é que são ligados à Presidência / Mesa Diretora. Nessas duas Casas, portanto a CL posiciona-se três níveis hierárquicos abaixo do órgão de tomada de decisão (Mesa Diretora ou seu Presidente). Já no SF, a CL é ligada diretamente ao centro do poder, não havendo intermediários nessa comunicação com os tomadores de decisão.

Em todos os casos, as CL's cumprem bem suas funções e nenhuma delas chegou a relatar problemas que comprometessem seus desempenhos. Houve apenas, por ocasião das entrevistas, um breve registro de que alguns pleitos poderiam ser melhor encaminhados, estando mais próximo de quem decide.

Na ALEPE, não existe CL, como já é sabido e, além disso, não há cultura de assessoramento institucional, de modo que estender o apoio técnico à área meio (Administração) para uma fase de implantação não é aconselhável, quando o mais prudente seria a implantação mais restrita; superada a fase inicial, expande-se a cobertura do serviço. Daí, já se contra indicaria, num primeiro momento, a ligação a uma Diretoria Geral (ou Superintendência Geral).

A Secretaria Geral da Mesa, pelo seu histórico de atuação na ALEPE e também pela inexistência do assessoramento institucional supramencionada, desenvolveu experiência em apoiar o processo legislativo, aí entendidos: o rito das reuniões, a tramitação, a forma, os prazos, os interstícios, etc. O setor tem atuado pouco no assessoramento técnico, na elaboração de proposições e/ou análise ou parecer técnico sobre as mesmas.

Além desses aspectos, o perfil pretendido para o novo órgão precisa de maior liberdade e autonomia para atuar e ocupar uma lacuna que está localizada fora do rito processual e mais próxima a formulação e análise de proposições e suporte técnico aos parlamentares e Comissões. Desse modo, o modelo do Senado permite essa maior proximidade aos usuários e a autonomia necessária à realização dos trabalhos, especialmente na fase da consolidação do órgão de assessoramento.

Com relação à constituição de uma consultoria específica para o tema Orçamentário³², apesar de as duas Casas do Congresso Nacional possuírem tal divisão, há que se considerar a peculiaridade de que, somente na esfera federal, o Legislativo é bicameral e o processo de tramitação das Leis Orçamentárias (PPA, LDO e LOA) ganha proporções

³² Para maiores informações sobre a Consultoria Orçamentária, recomenda-se a leitura: “A Consultoria de Orçamento e fiscalização financeira da Câmara dos Deputados – Contexto histórico, atribuições, objetivo e importância”. p.115-195. IN 40 anos de Consultoria Legislativa: consultores legislativos e consultores de orçamento. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011. Disponível em: < http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/7465/40_anos_consultoria.pdf?sequence=2 >. Acesso em: 05/set/2013.

enormes e prazos restritos, o que inviabilizaria a tramitação, discussão e alteração (Emendas Parlamentares), numa Casa e depois na outra. Assim é composta, no período de tramitação e análise, uma Comissão Mista de Orçamento formada por parlamentares de ambas as Casas e apoiada tecnicamente por essas duas Consultorias especializadas: do Senado e da Câmara.

Para uma Casa Estadual, onde o sistema é unicameral e a dimensão do Orçamento é consideravelmente menor, assim como a quantidade de parlamentares a discutir e/ou emendar o projeto originário do Executivo, a constituição de outra consultoria especializada para tratar desse tema parece não se justificar, como pode ser observado na ALMG. Ademais, numa fase de implementação, pelos motivos já expostos antes, o modelo inicial haveria de ser o mais simplificado, só depois de consolidado é que avaliações dessa natureza deveriam ser tratadas.

Quanto às atribuições das Consultorias nas três Casas, cada qual tratou de regulamentar nos seus termos, contudo, em essência e na prática, os órgãos desempenham atividades bastante semelhantes, servindo as três como referencial para a constituição de um modelo a ser implantado, ou melhor, uma miscelânea desses três exemplos pode até aperfeiçoar o modelo.

No que se refere ao público alvo, a mesma situação acima pode ser observada. Houve, em essência, quase total coincidência entre as Casas. Algumas pequenas variações porventura podem residir na maior ou menor disponibilidade para atender às demandas por assessoramento institucional aos setores administrativos. Para a ALEPE, reitera-se que o atendimento à área administrativa seja reavaliado após a fase de consolidação do modelo inicial.

A despeito do local ou órgão de lotação do Consultor Legislativo, nas três Casas há o sentimento de que sejam preservados na própria Consultoria prioritariamente, até pelo argumento de ganhos de produtividade, já expostos no capítulo 2, de se ter uma equipe multidisciplinar. Nas Casas do Congresso Nacional existem normas que restringem a saída do Consultor, admitida apenas para os casos de assunção de funções de chefia noutros setores, ainda assim o percentual de evasão chegou a 22% na Câmara e 14% no Senado. A ALMG, embora não possua norma inibindo a saída de consultores, relatou que o índice de evasão é muito baixo, pois se restringe a casos excepcionais. A ALMG possui ainda, atuando na Consultoria Legislativa, 14 (catorze) Redatores, cargo de atribuições bastante afetas à análise legislativa, sendo que na atividade de redação final.

Para a ALEPE, entende-se ser fundamental, especialmente nessa fase de esforço de implantação, que seja alocada a força máxima possível. Nessa linha, é recomendável que se normatizem as saídas, restringindo-as a casos excepcionais.

QUADRO COMPARATIVO 2 - Capital Intelectual

DIMENSÃO: Capital Intelectual			
ASPECTO	Senado Federal³³	Câmara dos Deputados	Assembleia Legislativa - MG
Tempo de serviço médio (CL)	12,8 anos	16,2 anos	9,7anos
Formação dos Consultores	Doutores: 26,5% Mestres: 43,4% Especialistas/Aperf.: 21,7% Graduados: 8,4%	Doutores: 17% Mestres: 29% Especialistas/Aperf.: 38% Graduados: 16%	Doutores: 1,4% Mestres: 20% Especialistas/Aperf.: 47,2% Graduados: 31,4%
Áreas de formação	Direito: 31,7% Administração, Contábeis e Economia: 20,8% Engenharia: 9,9% Letras: 6,9% Rel. Internacionais: 6,9% Saúde: 5,0% Outros: 18,8%	Direito: 35,3% Administração, Contábeis e Economia: 14,9% Engenharia: 12,6% Saúde: 7,0% Letras: 4,2% Outros: 26,0%	Direito – 39,0% Administração, Contábeis e Economia – 23,0% Engenharia – 9,2% Saúde – 6,9% Letras – 5,8% Outros – 16,1%

Fonte: Consultorias Legislativas do SF, CD e ALMG

Sabe-se que as idades de existência das consultorias nessas três Casas são bem diferentes, sendo a mais antiga a do Senado (1955), seguida pela da Câmara (1971) e, por fim, a da ALMG (1985). No entanto o tempo de serviço médio de seus servidores é afetado também pelo recrutamento dos novos valores para reforçar e renovar a equipe. Assim, ter uma média de idade maior pode significar uma proporção menor de seleção de novos servidores e, não necessariamente, ser o órgão mais antigo.

O fenômeno que se observa, analisando o aspecto tempo de serviço médio, parece refletir um efeito nessa linha. A Casa mais antiga não é a que tem a maior média de tempo de serviço de seus consultores. Ademais, com 12,82 anos, esta média está um pouco mais próxima da menor média da ALMG (9,70), que é também a Casa cuja consultoria é a mais jovem, que da Câmara (16,20), que possui a maior média.

Ter uma média mais elevada denota maior maturidade e experiência do corpo funcional da Consultoria. Contudo, neste momento, o que se percebe, pelo depreendido das entrevistas com os consultores, é que é desejável baixar essa média por meio do ingresso de novos concursados que traria sangue novo às equipes, mas também o tão desejado reforço no efetivo para dar conta das demandas crescentes por serviços.

³³ Os índices percentuais, no Senado, não foram fornecidos até o fechamento da pesquisa. Assim, foram calculados com base nas informações constantes no *site* da instituição em que os consultores são apresentados com um breve resumo de seu perfil curricular. Dessa forma, os percentuais foram extraídos de uma amostra de 62% do total de consultores ali elencados.

A ALEPE, que não possui ainda experiência no assessoramento institucional, vai precisar buscar fora essa *expertise* para o corpo técnico que está em vias de ser formado. Para tanto, recomenda-se firmar parcerias justamente com essas três Casas experientes e de referência no assunto dentro do cenário nacional.

Outro aspecto interessante a observar é o grau de formação dos consultores, o título acadêmico que possuem. Embora não seja mandatório para o bom exercício do assessoramento, a atualização e o crescimento da atividade acadêmica, associada à pesquisa, é de todo desejável, uma vez que, no dia a dia do exercício da consultoria, a pesquisa é uma ferramenta fundamental a ser empregada no embasamento de um parecer técnico.

Dentre os pesquisados, os mais elevados graus de formação acadêmica foram Doutorado e Mestrado, que se apresentaram com bons índices nas três Casas. Verificou-se que na ALMG o índice atingido nesse patamar de formação foi o menor (21,4%), enquanto a Câmara apresentou índice intermediário (46%) e o Senado o mais alto (69,9%). Esse quadro guarda relação com outro aspecto, apurado nas entrevistas, que mostrou que na ALMG o processo seletivo não contempla provas de títulos, o que de início já reduz a incidência de títulos mais elevados dentre os aprovados. Essa deve ser uma das explicações, mas não significa que seja um problema, uma vez que, como já afirmado, essa formação não é mandatória para a prática da consultoria e o aprofundamento acadêmico, se julgado apropriado, pode vir depois e com a vantagem de ser direcionado à atividade laboral do servidor na Consultoria.

A ALEPE, segundo o Superintendente Geral do órgão, deverá seguir o modelo mais aberto adotado pela ALMG, não exigindo, nem bonificando a comprovação de títulos previamente. Não obstante, vê-se como recomendável o posterior estímulo e incentivo ao aprimoramento contínuo do corpo técnico da Consultoria, seguindo o direcionamento das demandas a serem identificadas no decorrer do amadurecimento da prática do assessoramento mais técnico e especializado.

Quanto às áreas de formação dos consultores, embora o recrutamento, nas três Casas, seja livre, ou seja, aberto a portadores de diplomas em qualquer graduação superior, observa-se a incidência maior de alguns cursos.

Dentre os cinco cursos mais encontrados nessas Casas, houve na Câmara e na ALMG uma total coincidência na ordem de ocorrência, sendo Direito o mais encontrado, seguido do trio Administração, Contábeis e Economia, em terceiro Engenharia, depois Saúde e em quinto Letras. Quando se inclui o Senado, a coincidência ainda se verifica nas três

primeiras posições; outros dois cursos/áreas, Letras e Saúde, ficam dentre os seis mais incidentes, na quarta e sexta posições; aparece na quinta o curso de Relações Internacionais.

Embora não haja ingerência direta nesse aspecto, essa incidência há de ser fruto da definição de áreas temáticas, o que é refletido na elaboração das provas seletivas, contudo não impede que portadores de outros diplomas venham a lograr com êxito nos certames.

Na ALEPE, com uma configuração mais enxuta, a definição das áreas de consultoria³⁴ deve ter como parâmetro o que se tem observado como consensual entre essas Casas Legislativas com vasta experiência de atuação no assessoramento institucional. Assim, é de se esperar um quadro semelhante nas áreas de formação, muito embora não deva existir nenhum direcionamento nesse sentido.

QUADRO COMPARATIVO 3 - Recursos Disponíveis

DIMENSÃO: Recursos Disponíveis			
ASPECTO	Senado Federal	Câmara dos Deputados	Assembleia Legislativa – MG
Orçamento	A consultoria não possui orçamento próprio. Não há no orçamento geral do Senado dotação prevista para expansão, modernização ou aperfeiçoamento da Consultoria Legislativa.	Não há no orçamento do órgão dotação especificamente prevista para a Consultoria Legislativa	Não há. As demandas que venham a surgir podem ser atendidas por ação orçamentárias mais genérica, que atende a diversos setores da Assembleia.
Salários	De R\$ 25.017,89 a R\$ 26.253,36	De R\$ 15.963,10 a R\$ 21.584,05	De R\$ 5.900,01 a R\$ 23.129,00
Apoio aos consultores	Setor de apoio com equipe experiente	Os consultores contam com profissionais preparados para cuidar da burocracia e apoiar no que for preciso	Dispõe de equipe experiente em Setor de Suporte Administrativo – SSA.
Material / Instalações	As salas comportam, em média, quatro a cinco consultores. Estação de trabalho com computador individual e impressora compartilhada.	São 4 consultores por sala. Estação de trabalho com computador individual e impressora compartilhada.	Existem salas para cada área operacional da Consultoria, sendo em número de 6 (seis) a menor. Há ainda espaços que permitem a interatividade entre as áreas.

Fonte: Consultorias Legislativas do SF, CD e ALMG

Com relação aos recursos orçamentários, não foi verificada, em nenhuma das Casas, a existência de dotação orçamentária específica para a atividade de Consultoria.

Não obstante, na ALEPE, por se tratar da implantação de um novo serviço e que já se vislumbra sua expansão e, para tanto, o correspondente reforço na equipe de consultores e de apoio direto, seria não apenas coerente, mas recomendável do ponto de vista da prudência,

³⁴ Ver capítulo 2, sobre o lançamento de edital de concurso pela ALEPE.

que houvesse uma pré-alocação de recursos para fazer frente às despesas decorrentes, o que poderia ser operacionalizado por meio de Subação³⁵.

No que diz respeito às faixas salariais para o cargo de Consultor, verificaram-se sim variações que são mais significativas na faixa inicial de remuneração entre as Casas. Na faixa final, há diferenças, mas em menor proporção, sendo o menor salário final cerca de 82,21% do maior. Já na faixa inicial as diferenças são enormes, onde o maior salário chegou a ser mais que 4 vezes o menor. Em que pese a Lei 12.777/2012³⁶ registrar uma remuneração inicial que fica abaixo da do SF, em edital³⁷ recém-lançado pela CD para novo concurso, percebe-se que essa diferença na prática inexistente, pois há um acréscimo de retribuição pelo exercício da Função Comissionada de Consultor Legislativo, nível FC-3, o que praticamente equipara também as faixas iniciais das duas carreiras. Essas grandes diferenças nos salários iniciais podem ter reflexos diretos no nível de concorrência do processo seletivo para recrutamento de mão de obra qualificada, o que normalmente se reflete também no grau de especialização dos selecionados, o que foi constatado no Quadro Comparativo 2.

Ressalte-se que, para os padrões brasileiros, mesmo no setor público, as remunerações iniciais são todas atrativas. O fato de as remunerações finais serem menos destoantes há de fazer com que a concorrência e o nível de especialização dos selecionados, em maior ou menor escala, sejam elevados em todos os casos, compatíveis com as exigências para o desempenho das atribuições dos cargos.

Na ALEPE, as faixas salariais inicial e final encontram-se em níveis compatíveis, em relação à média³⁸, para que se promova um processo seletivo capaz de recrutar profissionais de alto nível, potencialmente habilitados para a missão de ajudar a implementar um assessoramento institucional de qualidade.

Quanto ao apoio aos consultores, em todas as Consultorias visitadas existe um setor dedicado exclusivamente ao suporte administrativo aos consultores. Esses setores são de

³⁵ Definição de Subação no modelo de orçamento adotado pelo Efisco, Sistema Integrado de Execução Orçamentária e Financeira do Estado de Pernambuco, conforme PPA (Plano Plurianual – Revisão – 2014 – LEI Nº 15.201 DE 17 DE DEZEMBRO DE 2013. Disponível em: <http://200.238.107.83/c/document_library/get_file?p_l_id=18613&folderId=51243&name=DLFE-44203.pdf>, Anexo I, p.25. Acesso em 16/jan/2014).

³⁶ Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/transparencia/recursos-humanos/quadro-remuneratorio/TabelaCargoEfetivo.pdf>>. Acesso em 18/set/2013.

³⁷ EDITAL Nº 1 – CD, DE 28 DE JANEIRO DE 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/transparencia/concursos/2014/editais/grupo-1/edital-1-2014>>. Acesso em 30/01/2014.

³⁸ Na média das três Casas, os salários inicial e final ficam, respectivamente, em R\$ 15.627,00 e R\$ 23.655,47. A ALEPE com correspondentes R\$ 11.315,33 e R\$ 26.680,96 apresenta números compatíveis.

grande valia, pois desoneram de carga burocrática os consultores, liberando-os e até auxiliando-os nos trabalhos de pesquisa.

No dimensionamento do modelo de Consultoria a ser implantado na ALEPE, há que se considerar e reservar recursos financeiros e humanos para compor essa equipe de apoio, a qual é essencial para o melhor andamento dos trabalhos, contribuindo sobremaneira para o cumprimento das atribuições genuínas da Consultoria, estas a cargo dos consultores.

No tocante às instalações e materiais que são colocados à disposição dos consultores de modo a prover ambiente e instrumental adequados, que permitam o bom desempenho de suas funções, as estruturas são bastante semelhantes: as salas abrigam de quatro a seis consultores, exceção feita à CL mineira, onde há salas maiores, para abrigar os consultores de uma determinada área temática; pelo menos um ramal telefônico e impressora; cada consultor tem em sua mesa um computador (*desktop*) e espaço para livros de consulta mais frequente. Outras obras podem ser disponibilizadas pelas respectivas bibliotecas.

Pelo que se pode perceber, as estruturas atendem ao propósito de prover aos consultores condições para o exercício das atribuições, salvo pontuais relatos, por ocasião das entrevistas, de que os espaços poderiam ser mais individualizados, com no máximo dois consultores por sala; isso proporcionaria um ambiente de maior concentração.

Na ALEPE, na medida do possível, em que pese o relato ter sido pontual, há de ser considerado, e o momento em que ocorre o recrutamento de consultores e também a construção de um novo prédio e reforma do antigo é oportuno para elaborar um projeto estruturado para dois a quatro consultores por sala. Outro ponto que merece maior atenção é a revitalização da biblioteca, incluindo o reforço e a renovação do acervo, especialmente voltado a cobrir os assuntos mais relacionados às áreas a serem definidas para a consultoria. Quanto aos demais itens, parecem adequados e sem maiores dificuldades para se implantar.

QUADRO COMPARATIVO 4 - Mecanismos de produção

DIMENSÃO: Mecanismos de produção			
ASPECTO	Senado Federal	Câmara dos Deputados	Assembleia Legislativa - MG
Solicitação de serviços	Há sistema informatizado para solicitação e acompanhamento dos serviços	Sistema eletrônico de solicitação de trabalhos - workflow. O solicitante, ao preencher o formulário, orienta e informa o trabalho desejado. Pode, em nosso link, acompanhar o andamento das solicitações, bem como recuperar os trabalhos já elaborados	São feitas através da Intranet pelos Deputados e são recebidas também por Correio eletrônico as demandas de Sugestão de Projeto de Lei, Ceac - Centro de Apoio as Câmaras, Cac – Centro de Apoio ao Cidadão

ASPECTO	Senado Federal	Câmara dos Deputados	Assembleia Legislativa - MG
Produção de informação	Na sessão legislativa de 2012, 508 (79%) das 641 proposições apresentadas contaram com assessoramento da Consultoria. Nas Comissões Permanentes, 1.844 (96%) dos 1.903 pareceres oferecidos por a projetos colocados em pauta no decorrer da sessão legislativa. Total de Trabalhos: 12.321	Solicitações demandadas à Consultoria em 2012: Total de Trabalhos 13.203 Pareceres e informações 5.275 Assessoramentos às Comissões 2113 Projetos e proposições 1501 Outros 4.314	No ano de 2012, foram apresentadas no total 928 proposições, geraram um total de 3972 trabalhos de assessoramentos aos parlamentares.
Áreas	Existem 4 Núcleos Temáticos: Núcleo de Direito Núcleo de Economia Núcleo Social Núcleo de Discursos Estes subdivididos em 22 áreas. Existe ainda a figura de 2 Núcleos Transversais: Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa Núcleo de Acompanhamento Legislativo	21 áreas temáticas aptas a subsidiar tecnicamente todas as fases do processo legislativo e da atividade parlamentar legiferante.	A Consultoria é composta por 10 gerências operacionais, de acordo com as áreas temáticas: Gerências de Direito Constitucional e de Administração Pública – GDC –, de Análise de Processos – GAP –, de Direitos Humanos e Segurança Pública – GDH –, de Economia – GDE –, de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – GMA –, de Educação, Cultura e Esporte – GEC –, de Saúde, Trabalho e Assistência Social – GSA –, de Finanças e Orçamento – GFO –, de Redação – GRE – e de Acompanhamento e Avaliação de Políticas Públicas – GPP.
Disponibilização dos serviços (grau de sigilo X publicidade)	Os trabalhos produzidos pela Conleg a pedido dos parlamentares são considerados a eles pertencentes. Para efeitos da Lei de Acesso à Informação, os documentos devem ser solicitados aos Gabinetes. Ainda assim, os documentos de posse dos parlamentares são protegidos pelo art. 53, §6º da Constituição.	Confidencialidade, para que todas as solicitações sejam resguardadas de divulgação indevida	Confidencialidade, para que todas as solicitações sejam resguardadas de divulgação indevida. Os trabalhos de autoria do consultor (informação, nota técnica, minuta de proposição) são entregues apenas ao solicitante. As minutas de pareceres são entregues ao relator.

Fonte: Consultorias Legislativas do SF, CD e ALMG

As solicitações dos serviços há tempos já se encontram informatizadas em todas essas Casas. Cada qual com suas características próprias, mas basicamente, todos esses sistemas administram o acesso de usuários habilitados a solicitarem serviços; a distribuição, situação e tramitação, até a conclusão do fluxo. As inovações tecnológicas agregadas permitem consulta facilitada e célere, dando maior agilidade, sem deixar de cuidar da segurança do processo.

A ALEPE já possui um sistema informatizado para o processo legislativo, bem como para o trâmite de diversos processos administrativos. Com pequenos ajustes na plataforma atual, vislumbra-se ser possível o desenvolvimento de um módulo voltado aos serviços de assessoramento institucional, a serem prestados pela Consultoria Legislativa.

Para fins de servir de análise para comparação, foram coletados dados do balanço de atividades do exercício 2012, tendo em vista que a pesquisa se realizou no decorrer do exercício de 2013. Dessa forma, não era recomendável se esperar pelo fechamento do balanço de 2013, por questões de exiguidade de prazo.

Assim, segundo os dados de 2012, as consultorias do SF, da CD e da ALMG apresentaram números de trabalhos totais, para o referido período, de 12.321, 13.203 e 3.972, respectivamente. Não há elementos para se estabelecer uma proporcionalidade, contudo percebe-se que os números das duas Casas do Congresso Nacional estão em patamares bem acima do quantitativo da Casa estadual. Entretanto, é mandatório registrar também que o número, em si, expressa tão somente o quantitativo dos trabalhos, mas sabemos que os tipos de trabalhos variam bastante e isso é muito relevante quanto ao tempo dispendido pelos consultores para a produção dos mesmos. Assim, há trabalhos que são realizados em minutos, enquanto outros podem demandar meses.

Feita a importante ressalva, ressalta-se também que o quantitativo de consultores, se não proporcional, acompanhou a sequência de crescimento do volume de trabalhos, o que não ocorre quanto aos números de clientes/usuários que no SF (81) e ALMG (77) são bem menores que os da CD (513).

Assim, os números mostram que as consultorias apresentam uma produção farta e de qualidade, cumprindo seu papel de assessorar os parlamentares no exercício pleno da função legislativa. Muito provavelmente a quantidade e qualidade das produções naquelas Casas não teriam sido tão elevadas sem o apoio de um órgão de assessoramento centralizado e multidisciplinar. Assim, os ganhos de escala ficam patentes, reafirmando o modelo.

As informações detalhadas acerca dos diversos tipos de trabalhos prestados pelas Consultorias do Senado Federal e da Câmara dos Deputados indicam, numa fatia de aproximadamente 2/3 (dois terços), como os mais incidentes no SF: Estudos e notas (27%); Relatórios e pareceres (21%) e Apoio às Comissões (17%); na CD: Pareceres e informações (40%); Assessoramento às Comissões e parlamentares (16%) e Proposições e projetos (11%).

Esses serviços, portanto, concentram as atividades dessas Consultorias. Vê-se que a emissão de pareceres e o auxílio às Comissões, numa e noutra Casa, aparecem com destaque.

Na ALEPE, pode-se dizer que esses indicadores servem de direcionadores para o foco inicial da operação da Consultoria, sem se perder a perspectiva de aprimoramento e ampliação dos serviços à disposição dos usuários.

Em relação à estruturação interna, as consultorias dessas Casas são divididas em diversas áreas temáticas e estas agrupadas em núcleos, conforme temas afins. Esse formato padrão, no entanto, apresenta algumas peculiaridades em cada uma das Casas. O Senado é onde essa estruturação se mostra mais nítida. São 4 grandes núcleos que se subdividem em Áreas no total de 22. Há ainda a figura inovadora de 2 Núcleos Transversais, que permeia todo o processo e todas as áreas, cuidando um de Estudos e Pesquisas e outro de Acompanhamento Legislativo.

Na Câmara, embora existam Núcleos, a subdivisão em Áreas é que sobressai. Assim, na prática, a Consultoria é vista como um órgão que possui 21 áreas³⁹ bem definidas, que atendem às demandas pelos serviços de assessoramento técnico.

Na ALMG, existem ao todo 10 áreas que são agrupadas em 6 núcleos. Como esses quantitativos de núcleos e áreas são muito próximos, acaba ocorrendo que, na metade dos casos, o núcleo só possui 1 única área; na prática, a diferenciação núcleo/área perde visibilidade, salvo melhor juízo.

Na ALEPE, onde a estrutura inicial da Consultoria deve ser ainda mais enxuta, em face do pequeno número de consultores, há que se avaliar e definir bem quais podem ser as áreas temáticas de um modelo inicial capaz de bem assistir aos usuários dos novos serviços ofertados. Não se vislumbra, portanto, a necessidade, nem tampouco utilidade prática, de que sejam criados núcleos, que em sua maioria também seriam compostos por uma só área.

No que tange aos graus de sigilo/publicidade dos trabalhos solicitados à Consultoria, há que se considerar que, por ocasião das entrevistas, ficou muito nítido que os parlamentares consideram o sigilo como imprescindível. Alguns chegam a exigir exclusividade de acesso às informações, mesmo depois de tê-las utilizado em alguma discussão de proposição. Os trabalhos realizados por iniciativa da própria consultoria, estes sim podem ter divulgação ampla. Já os que foram fruto das solicitações pertencem tão somente àquele que fez o pedido.

Apesar de entender as razões políticas que motivam a adoção dessa postura por parte dos parlamentares, é de se lamentar que isso caminhe na contramão da democratização da informação e da difusão do conhecimento produzido por esses especialistas.

³⁹ Na CD, encontra-se em consolidação um pequeno ajuste na estrutura que traz uma 22ª área, na verdade um desdobramento de uma das antigas áreas.

Na ALEPE, essa é uma decisão a ser tomada também mais no campo político que administrativo. Cumpre recomendar que, após a entrega do trabalho, observado um prazo de carência, o conteúdo fique disponível à consulta ampla.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Antes de tecer considerações propriamente ditas, é preciso recapitular alguns pontos mais relevantes daquilo que foi exposto ao longo do trabalho.

A ALEPE, na forma como vem atuando, não tem conseguido promover, seja no âmbito das comissões, seja nos gabinetes e, em última instância, no Plenário, a formulação, a análise e a discussão das proposições legislativas que nascem ou tramitam na Casa, em profundidade desejável.

O atual modelo descentralizado e de livre captação de suporte técnico legislativo tem se mostrado muito deficitário e, até por isso, pouco eficiente e nada eficaz. Fruto da baixa captação por critérios técnicos e alta rotatividade dessas pessoas, inviabilizando a formação de memória histórica da instituição.

O quadro efetivo atual que poderia suprir esse aspecto é o mais reduzido do país dentre as Assembleias Legislativas, como visto no capítulo 2. Ademais, muitos servidores já alcançaram ou estão bem próximos de alcançar os requisitos para aposentadoria, o que aponta para o agravamento da situação.

Diante da magnitude dos problemas e da necessidade de maior e mais ampla avaliação, discussão e proposição, entende-se recomendável um grande trabalho de Planejamento Estratégico que envolva os vários setores da instituição, especialmente, quanto ao aspecto da carreira, os setores de Gestão de Pessoas e Escola do Legislativo, atuando em maior sintonia.

Não obstante, este trabalho traz suas considerações, com base no que pode ser visto, naqueles aspectos e nas instituições que se propôs estudar: Senado Federal; Câmara dos Deputados e Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

Procurou-se atingir o objetivo geral por meio do estudo mais direcionado às experiências exitosas nas três casas supracitadas que foram visitadas, o que pode ser ainda complementado com outras informações advindas da pesquisa bibliográfica, contemplando ainda pontuais relatos de outras Casas Legislativas pelo Brasil.

Para tanto, os objetivos específicos foram buscados por meio das entrevistas, questionários e quadros comparativos, a fim de exprimir a visão dos usuários quanto aos serviços ofertados; a visão dos prestadores de serviço quanto à atuação dos órgãos de assessoramento, e a comparação propriamente dita dos principais aspectos de cada uma, conforme exposto no Capítulo 4, itens 4.1, 4.2, e 4.3 respectivamente.

De início, registre-se que nas três Casas Legislativas pesquisadas foram confirmadas as boas impressões difundidas e que levaram à escolha das mesmas como fontes de aprendizado. Cada uma, a sua maneira de administrar, cumpre muito bem suas missões, o que aponta que o modelo de sucesso não é único e permite variações.

Alguns pontos, considerados fortes, puderam ser destacados para cada uma dessas instituições. Ressalva-se que o destaque para uma não pressupõe ausência ou menos intensidade na outra, mas tão somente na percepção do pesquisador, no curto espaço de tempo em que ocorreram as visitas técnicas.

No Senado Federal, chamou à atenção a alta qualificação técnica dos consultores, comprovada pelo perfil acadêmico de alto nível, identificado e disponibilizado no próprio *site* do órgão. Da mesma forma, merece destaque a inovação advinda dos núcleos transversais, que proporcionam uma ação mais integrada entre os diversos núcleos temáticos e áreas de conhecimento.

Na Câmara dos Deputados, destacam-se a alta competência e a versatilidade dos consultores para atender a uma gama imensa e variada de clientes e ainda conciliar uma intensa produção de estudos técnicos de alto nível.

Na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, o profissionalismo e a integração do grupo são latentes. A atitude propositiva e inovadora se faz presente em cada atividade da Consultoria, especialmente na busca da maior proximidade com o cidadão, o que permite uma melhor identificação dos anseios sociais. Merece destaque o controle social proporcionado pelo Legislativo mineiro, com grande contribuição da Consultoria Legislativa, por meio do Portal de Políticas Públicas.

Todas as Consultorias visitadas contam com o eficiente apoio técnico, administrativo e logístico para prover condições adequadas aos trabalhos dos consultores. Destaque-se ainda a produção de textos de elevado nível que tratam de temas de interesse do Legislativo e que são produzidos e/ou disponibilizados por essas Casas, garantindo-se amplo acesso público.

Voltando o olhar para ALEPE, é preciso deixar claro que nem tudo o que foi visto com aprovação é implementável, neste momento ou no curto prazo. A formação de um corpo técnico, bem como outras reformulações administrativas, depende da injeção de novos valores, não só para repor o efetivo que está prestes a deixar o serviço ativo, mas também para fazer crescer o ínfimo quantitativo do quadro de pessoal de carreira. O déficit é tão grande que um programa amplo e sistemático de recrutamento por concurso é mandatório.

Com relação aos objetivos geral e específicos do trabalho, as avaliações dos modelos pesquisados levaram ao entendimento de que, embora sejam todos bem sucedidos, a simples

importação de um deles, em sua integralidade, para aplicação na ALEPE, não seria o mais adequado. A composição de um modelo híbrido, unindo características de um e de outro, parece ser o caminho mais indicado para a formatação de um modelo para Pernambuco. Além disso, ajustes podem ser feitos para atender determinadas circunstâncias peculiares.

O posicionamento da CL na estrutura organizacional, mais próximo ao centro de poder, agregaria o benefício do melhor encaminhamento dos pleitos, o que é importante para um órgão em formação, além de ter se mostrado adequado, nos demais aspectos, segundo o exemplo do Senado Federal.

Quanto ao desenho da CL, um número menor de áreas, como na ALMG, é recomendável, tendo em vista as dimensões de uma Casa estadual, especialmente no que tange às competências legislativas.

Não se recomenda o agrupamento por Núcleos, nesse primeiro momento, até pela reduzida quantidade de áreas temáticas, que podem ter atuação forte como ocorre na prática na Câmara dos Deputados.

Na definição de que áreas, mais uma vez a dimensão estadual leva a apontar a distribuição mineira, com alguns ajustes, como a mais adequada e que atende ainda às principais demandas identificadas junto aos parlamentares, como visto nas entrevistas.

Quanto aos serviços, recomenda-se o início dos trabalhos ofertando: elaboração de Minutas de Pareceres e Proposições; Acompanhamento nas Reuniões; Apoio direto às Comissões e Parlamentares. Num segundo momento, Estudos Técnicos poderiam ser também oferecidos.

Preocupações unânimes nas Casas pesquisadas, a isenção, a independência técnica e a preservação do sigilo devem pautar os trabalhos do novo órgão também na ALEPE.

Na formação da equipe, o direcionamento é dado pela definição das áreas temáticas, no entanto, aberta aos portadores de diplomas de graduação. Entende-se que o aperfeiçoamento acadêmico pode e deve ser estimulado depois, já no exercício do cargo, e com o devido direcionamento às demandas da instituição.

Quanto à atuação dos consultores, priorizando o interesse da Administração e a necessidade do serviço, deve-se estabelecer e regulamentar, a exemplo do Senado, que os consultores poderão vir a colaborar em outras áreas temáticas por força das circunstâncias.

Em suma, vislumbra-se a Consultoria ligada à Presidência, formada por um corpo técnico de servidores de carreira, centralizado, multidisciplinar, atuando com isenção e autonomia no atendimento a parlamentares e comissões. Esse pode ser o modelo de partida para uma nova era na ALEPE. Outros aspectos mais específicos estão registrados nas análises

feitas ao longo do capítulo 4, que tratou da avaliação conjunta das instituições visitadas, com vistas à construção de uma proposta à ALEPE.

Assim, a consecução dos objetivos específicos, agregando percepções diferenciadas dos clientes e prestadores de serviços e ainda a avaliação dos aspectos comuns às instituições, permitiu uma visão holística na composição de alternativas.

Portanto, a implantação de uma Consultoria Legislativa na ALEPE é, não só recomendável, mas bem factível. É notório que, contando com esse suporte técnico, o desempenho da atividade, essencialmente parlamentar, que é legislar, fica facilitado, trazendo ganhos de qualidade para as propostas formuladas pelos representantes dos cidadãos e também à análise das propostas oriundas de outros poderes, mormente, as do Executivo.

Por meio do acompanhamento de Políticas Públicas e abrindo novos canais de interlocução com os cidadãos, ganha novo impulso a representação e a fiscalização exercida pelos parlamentares sobre o Governo. O maior acesso e tratamento de qualidade à informação habilita o Legislativo a efetivamente exercer influência na condução dessas políticas.

Os elementos averiguados na pesquisa levam a crer que seria de grande utilidade, quiçá necessidade, para a ALEPE ter esse órgão em sua estrutura administrativa, pois o acesso aos serviços seria mais simples e efetivo, uma vez que dispensaria a contratação de empresas ou profissionais de fora do Poder Legislativo.

Com esse modelo, haveria ainda ganhos de escala inerentes à opção de se ter um grupo único e multidisciplinar, além de as propostas pensadas pelos parlamentares poderem receber o formato, encaminhamentos e fundamentação adequados, com o auxílio de profissionais qualificados e que fariam parte do quadro efetivo da própria instituição.

As leis de reestruturação da carreira e do desenho organizacional aprovadas ao final de 2013 e o lançamento do edital do concurso público no início de 2014 são sinais positivos de que a Alta Administração da ALEPE segue no caminho de implantação da Consultoria Legislativa.

Conforme o edital, o quantitativo de vagas para o cargo de ANALISTA LEGISLATIVO – ESPECIALIDADE CONSULTORIA LEGISLATIVA, como foi visto no final do capítulo 2, embora pequeno, haverá de se juntar aos consultores já existentes. Recomenda-se que seja feito um trabalho entre a Superintendência de Gestão de Pessoas e a Escola do Legislativo da ALEPE para identificação, capacitação e aproveitamento dos mesmos pelas áreas criadas.

Com relação a elas, o edital definiu-as em número de sete, o que se considera adequado para as dimensões da ALEPE e para o início de uma experiência nova, de

assessoramento institucional. Única ressalva à ausência de uma área especialmente voltada para os temas Saúde e Assistência Social, que deverão ser abarcados pela área Administração e Políticas Públicas, neste primeiro momento. Recomenda-se acompanhar a demanda por serviços nos referidos temas e reavaliar a questão.

Do modo como está, é possível e até provável que ocorra um fenômeno semelhante ao da Câmara dos Deputados, em que uma determinada área da Consultoria veio a ser fragmentada, dando origem a duas outras, a fim de melhor acomodar a sobrecarga de demandas por cada um dos temas antes aglutinados.

Há que se registrar que, diante dos dados alarmantes quanto à escassez de pessoal de carreira, é bem verdade que a atual Administração da Casa acena com a intenção de realização de um concurso público para preenchimento de 100 vagas em 2014, portanto 16 anos depois do último certame.

Em se efetivando essa ação, por meio das nomeações e posses dos aprovados, e também as baixas, por meio das aposentadorias que poderão se confirmar até 2017, verificar-se-ia que esses novos 100 concursados nem ao menos reporiam os 107 postos deixados pelos aposentáveis, números vistos no capítulo 2. Isso, por si só, já demonstra que outros reforços precisarão ser feitos em número maior e com intervalo bem menor que 16 anos.

Ademais, esse concurso não há de ter um efeito de reposição dos postos deixados vagos. Isso porque, como é desejável, a Casa vislumbra a prestação de novos serviços como Consultoria Institucional e Convergência Contábil e ainda guarnecer⁴⁰ os postos de TV/Rádio/Jornalismo com esses novos efetivos. Só com essas atividades, estima-se empregar aproximadamente a metade dos concursados nesse certame (49 das 100 vagas, compreendidos: 25 Consultoria; 20 Comunicação Social e 4 Contabilidade). Novos serviços são bem-vindos, mas para os atuais serviços, o reforço seria na prática bem pequeno (51 vagas), uma parte desses ainda seria alocados na Consultoria, em funções de apoio. Além disso, outra parcela iria ainda ser posicionada nos postos deixados vagos por servidores antigos, que migraram para a Consultoria.

Por fim, aponta-se que um programa amplo de Gestão de Pessoas precisa ser empreendido, contemplando a realização de concursos periódicos, até que se estabeleça um número mínimo adequado para o funcionamento de uma Casa que tem por missão exercer,

⁴⁰ A Lei 15.611 prevê no seu art. 21: § 3º Com o provimento dos cargos de Analista Legislativo, especialidade Comunicação Social serão extintos os cargos de Assessor Técnico de Jornalismo e Revisor no âmbito da Superintendência de Comunicação Social.

por meio de suas atribuições constitucionais⁴¹, o Poder Legislativo em prol do cidadão pernambucano.

Entretanto, este concurso já representa um grande avanço, no entanto outras ações precisam ser adotadas. Com o reinício dos trabalhos legislativos no primeiro semestre de 2014, torna-se imperativo trabalhar na elaboração de regulamentação das atividades da Consultoria Legislativa da ALEPE, que tem previsão de entrar em operação no segundo.

Muitas são as ações necessárias, algumas até urgentes, para a reversão do cenário de hoje, que se espera que esteja iniciando uma nova fase. Este estudo, portanto, tem a lucidez de que é somente uma pequena contribuição, como dito no início, para trazer à reflexão da Administração da Casa alguns dos aspectos que precisam e podem ser reformulados.

As informações e recomendações contidas neste trabalho possui caráter opinativo, como deve ser, e serão encaminhadas à Administração para apreciação.

O trabalho chega ao seu final, em que pese limitações, com a grata ratificação de que a escolha do tema, que se confirmou necessário e oportuno, veio de encontro ao momento de reformulação administrativa empreendida pelo órgão.

Mais que almejar a adoção de suas recomendações, o trabalho se encerra, esperando tão somente ter trazido a discussão e reflexão alguns aspectos, sobre o presente tema e de outros tantos, que merecem ser apreciados para que instituição evolua na prestação de serviço público de qualidade.

⁴¹ Constituição do Estado de Pernambuco Capítulo II, Seções I e II (art. 6º a 15).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **O PAPEL INSTITUCIONAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA PAULISTA: 1995 A 1998**. In O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência / Organizador Fabiano Santos. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

BEUREN, I.M.; MARTINS, L.W. (2001) **Sistemas de informações executivas: suas características e reflexões sobre sua aplicação no processo de gestão**. Revista Contabilidade e finanças, São Paulo, FIPECAFI, FEA-USP, v.15, n. 26, p. 6-24, maio/agosto.

BORGES NETTO, André Luiz. **Competências legislativas dos estados-membros**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, p. 175, 1999.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASILEIRO, Ana Maria. **O assessoramento legislativo**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1968. In HORTA, Anderson Braga. **BREVE MEMÓRIA SOBRE O ASSESSORAMENTO LEGISLATIVO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS**, p.27-50. IN 40 anos de Consultoria Legislativa: consultores legislativos e consultores de orçamento. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011

BROD, Jairo Luis. **QUANDO O LEGISLATIVO NÃO LEGISLA: O Caso do Projeto de Lei nº 1.151/1995, que disciplina a União Civil entre pessoas do mesmo sexo**. In Estudos Legislativos, 2008, Brasília. Senado Federal, p. 297 - 305.

CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes Legisladores?.** Porto Alegre, Sérgio Antônio Fabris Editor, 1993.

CARBONE, Pedro Paulo; BRANDÃO, Hugo Pena; LEITE, João Batista Diniz. **Gestão por competências e gestão do conhecimento**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

CATELLI, A. **Controladoria: uma abordagem da Gestão Econômica – Gecon.** São Paulo: Atlas, 1999.

CATELLI, A. **Visão da Controladoria Aplicada ao Setor Público: Criando Valor para a Sociedade.** In: MACHADO, Nelson. HOLANDA, Victor Branco de; RIBEIRO FILHO, José Francisco et al (Orgs.). **GBRSP: Gestão baseada em resultado no serviço público: uma abordagem didática para implementação em Prefeituras, Câmaras municipais, Autarquias, Fundações e Unidades Organizacionais.** São Paulo: Atlas, 2012.

DOMINGUES, Mauro Petersen. **ESPÍRITO SANTO: PRODUÇÃO LEGAL E RELAÇÕES ENTRE OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO ENTRE 1995 E 1998.** In O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência / Organizador Fabiano Santos. – Rio de Janeiro : Editora FGV, 2001.

FARIA, Flávio Freitas. **A CONSULTORIA LEGISLATIVA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS AOS 40 ANOS DE SUA EXISTÊNCIA.** In 40 anos de Consultoria Legislativa: consultores legislativos e consultores de orçamento. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011

FEITOSA, M. G. G.; ANDRADE, J. A.; SILVA JR, A. S. **A Gestão de Pessoas Baseada em Resultados no Serviço Público como um Ato de Aprendizagem Contínua.** In: MACHADO, Nelson. HOLANDA, Victor Branco de; RIBEIRO FILHO, José Francisco et al (Orgs.). **GBRSP: Gestão baseada em resultado no serviço público: uma abordagem didática para implementação em Prefeituras, Câmaras municipais, Autarquias, Fundações e Unidades Organizacionais.** São Paulo: Atlas, 2012.

GRATERON, Ivan Ricardo Guevara. **Auditoria de gestão: utilização de indicadores de gestão no setor público.** Cad. estud. no.21 São Paulo May/Aug. 1999. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-92511999000200002&script=sci_arttext>. Acesso em 08/01/2014.

HORTA, Anderson Braga. **BREVE MEMÓRIA SOBRE O ASSESSORAMENTO LEGISLATIVO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS.** In 40 anos de Consultoria

Legislativa: consultores legislativos e consultores de orçamento. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011.

LEITE, Adailton Amaral Barbosa; SANTOS, Manoel Leonardo. **VOTO, PARLAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS... Instituições políticas em Pernambuco**. Recife: Editora Universitária, UFPE, 1ª ed., 2010.

MADER, Luzius. Congresso Internacional de Legística: Qualidade da Lei e Desenvolvimento (2007: Belo Horizonte, MG). **Legística: qualidade da lei e desenvolvimento**. – Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009. Painel 2: “Legística: história e objeto, fronteiras e perspectivas”, p.41-54. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/publicacoes_assembleia/obras_referencia/arquivos/pdfs/legistica/integra.pdf>. Acesso em: 20/jan/2014.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MARROQUIM, Fábio Máximo de Carvalho. **BREVES NOTAS SOBRE TÉCNICA LEGISLATIVA**. Disponível em <<http://www.brasilbrasileiro.pro.br/fabio.pdf>>. Acesso em 03/09/2013.

MENDES, Gilmar. **Questões fundamentais de técnica legislativa**. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. 1, nº. 7, outubro,2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 08 de janeiro de 2014

MERRIAM, Sharan B. **Qualitative research and case study applications in education**. San Francisco: Jossey-Bass, 1998.

OLIVEIRA, A. B. S. **A atividade social e seu valor econômico**. São Paulo, 1999. Disponível em: <<http://www.gecon.com.br>>. Acesso em 18/set/2013.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Manual de Consultoria Empresarial – 2 ed.** São Paulo: Atlas, 1999

- ORLICKAS, Elizenda. **Consultoria Interna de recursos humanos: Pesquisa e benchmarking em empresas de ponta**. São Paulo: Futura, 2002.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo**. Tradução de S. Fernando; G. Bath; E. M. Júnior. 6 ed. Brasília: MH Comunicação, 1995.
- PACHECO Luciana Botelho. **Como se fazem as leis**. 2. Ed. - Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009
- PATTON, Michael Quin. **Qualitative research and evaluation methods**. California: Sage Publication, 2001.
- PINHO, José Antonio Gomes de Pinho; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. **Accountability: já podemos traduzi-la para o português?**. Revista de Administração Pública - RAP — Rio de Janeiro 43(6):1343-1368, nov./dez. 2009. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/06.pdf>>. Acesso em 18/fev/2014.
- PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna** / Robert D. Putnam, com Robert Leonardi e Raffaella Y. Nanetti: tradução Luiz Alberto Monjardim- 2 ed. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.
- REZENDE, Cátia Gontijo. **Conceitos e perspectivas em sistemas de informação e de apoio a tomada de decisão**, Tema 168 – Ano IX, nº 68, 2003. Disponível em: <<http://www1.serpro.gov.br/publicacoes/tematec/PUBTEM68.htm>>. Acesso em: 17 jul. 2013.
- RIBAS, ANTÔNIO NAUBER e SILVA, PAULO VIEIRA DA. **A NATUREZA DO ASSESSORAMENTO LEGISLATIVO**. In 40 anos de Consultoria Legislativa: consultores legislativos e consultores de orçamento. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011.
- SANTOS, Fabiano. **A DINÂMICA LEGISLATIVA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: ANÁLISE DE UMA LEGISLATURA**. In O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência / Organizador Fabiano Santos. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

SANTOS, Flávia Pessoa; MOURÃO, Gabriela Horta Barbosa; RIBEIRO, Guilherme Wagner. **PODER LEGISLATIVO E SUAS CONSULTORIAS INSTITUCIONAIS**. Cad. Esc. Legisl., Belo Horizonte, v. 9, n. 14, p. 133-152, jan./dez. 2007.

SCHEIN, Edgar. **Psicologia Organizacional**. 3. ed. Rio de Janeiro : Prentice-Hall, 1982.

SCHUMPETER, J. A. **TEORIA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – UMA INVESTIGAÇÃO SOBRE LUCROS, CAPITAL, CRÉDITO, JURO E O CICLO ECONÔMICO**. In OS ECONOMISTAS. Ed. Nova Cultural. São Paulo: 1997. p. 211 – 212.

SICSU, A. B. e BOLAÑO, C. R. S. **Economia do Conhecimento e Desenvolvimento Regional**. In Portifólio Mestrado em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste – Disciplina CONHECIMENTO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Recife: 2012. p. 022.

SICSU, A. B. **EVOLUÇÃO DO PARADIGMA TECNOLÓGICO INDUSTRIAL E NOVAS FORMAS DE APOIO ÀS ORGANIZAÇÕES INDUSTRIAIS**. In Portifólio Mestrado em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste – Disciplina CONHECIMENTO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Recife: 2012. p. 075.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração**. 9. Ed. São Paulo: Atlas, 2007.

VIANNA, Luiz Werneck. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro, Revan, 1999.



APÊNDICE I

ENTREVISTA

As questões a seguir foram elaboradas para fins acadêmicos em pesquisa desenvolvida pelo mestrando **EDÉCIO RODRIGUES DE LIMA**, sob a orientação do Prof. Dr. **JORGE ZAVERUCHA**, coorientação do Prof. Dr. **MANOEL LEONARDO SANTOS**, que tem como tema: “**MODELOS INSTITUCIONAIS DE CONSULTORIAS LEGISLATIVAS NO SENADO, NA CÂMARA FEDERAL E NA ASSEMBLEIA DE MINAS GERAIS: PROPOSTAS PARA PERNAMBUCO**”, como parte integrante do Curso de Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste (MGP), promovido pela Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Universidade Federal de Pernambuco (FADE/UFPE), pesquisador patrocinado pela Assembleia Legislativa de Pernambuco (ALEPE).

QUESTÕES PARA ENTREVISTAS COM PARLAMENTARES (na qualidade de usuários dos serviços da Consultoria Legislativa - CL)

Nome do Parlamentar:

Órgão:

Cargo função ou perfil:

O quanto V. Ex^a conhece o trabalho da Consultoria Legislativa (CL)?

Nada Pouco Regular Bem Muito bem

Qual a área temática mais utilizada?

Economia e Finanças Educação, Cultura e Desporto Infra Estrutura Direito Saúde
 Meio Ambiente Agricultura Discursos Redação

Qual serviço mais solicitado?

Pronunciamentos Minutas de Parecer Minutas de Proposição Notas Informativas
 Estudos Técnicos Acompanhamento em reuniões

Em que grau desonera a equipe de gabinete quanto a aspectos estritamente técnicos?

Insuficiente Regular Bom Muito bom Excelente

Em que grau libera a equipe para dedicar mais tempo às demandas sociais das bases?

Insuficiente Regular Bom Muito bom Excelente

Como avalia o serviço da CL no geral?

Insuficiente Regular Bom Muito bom Excelente

Quanto ao tempo de atendimento?

Insuficiente Regular Bom Muito bom Excelente

Quanto à utilidade?

Insuficiente Regular Bom Muito bom Excelente



Quanto à qualidade?

Insuficiente Regular Bom Muito bom Excelente

Quanto à confiabilidade?

Insuficiente Regular Bom Muito bom Excelente

Quanto à isenção?

Insuficiente Regular Bom Muito bom Excelente

Quanto ao sigilo?

Insuficiente Regular Bom Muito bom Excelente

Quanto à necessidade de sigilo?

Desnecessário Indiferente Necessário Recomendável Imprescindível

Qual o principal benefício trazido pela CL?

.....

Na visão de usuário, o que pode melhorar?

.....
.....

Defina a CL em adjetivos (3 a 5):

.....
.....
.....
.....
.....

....., de outubro de 2013



APÊNDICE II

ENTREVISTA

As questões a seguir foram elaboradas para fins acadêmicos em pesquisa desenvolvida pelo mestrando **EDÉCIO RODRIGUES DE LIMA**, sob a orientação do Prof. Dr. **JORGE ZAVERUCHA**, coorientação do Prof. Dr. **MANOEL LEONARDO SANTOS**, que tem como tema: “**MODELOS INSTITUCIONAIS DE CONSULTORIAS LEGISLATIVAS NO SENADO, NA CÂMARA FEDERAL E NA ASSEMBLEIA DE MINAS GERAIS: PROPOSTAS PARA PERNAMBUCO**”, como parte integrante do Curso de Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste (MGP), promovido pela Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Universidade Federal de Pernambuco (FADE/UFPE), pesquisador patrocinado pela Assembleia Legislativa de Pernambuco (ALEPE).

QUESTÕES PARA ENTREVISTAS COM SERVIDORES

(na qualidade de coordenadores/prestadores dos serviços da Consultoria Legislativa - CL)

Nome do Servidor:

Órgão:

Cargo função ou perfil:

Na formação ou última reformulação da CL, quais foram os principais desafios?

.....

.....

.....

.....

.....

Que ações foram bem sucedidas e eficazes para a consolidação da CL ou de sua reformulação?

.....

.....

.....

.....

.....

A posição da CL no organograma é adequada?

.....

.....

.....

.....



Ela poderia estar melhor posicionada? Como?

.....
.....
.....

Quais os órgãos com os que a CL mais interage para bem elaborar seus trabalhos?

.....
.....
.....

A quantidade e distribuição de consultores são adequadas?

.....
.....
.....
.....

A quantidade e distribuição de áreas temáticas são adequadas?

.....
.....
.....
.....

Sente-se necessidade de mais alguma área? Qual seria?

.....
.....
.....
.....

Há programa de qualificação/atualização para os consultores? De que forma?

.....
.....
.....
.....

As solicitações por serviços são atendidas dentro dos prazos estabelecidos?

.....
.....
.....
.....



Que aspectos da CL podem ser aperfeiçoados?

.....
.....
.....
.....

Que aspectos da CL podem ser recomendados (manter ou intensificar)?

.....
.....
.....
.....

Comentários julgados relevantes:

.....
.....
.....
.....
.....

....., de outubro de 2013