

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA - IPOL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**CULTURA ORGANIZACIONAL E AGÊNCIA DE PRINCÍPIOS:  
NARRATIVAS DE SERVIDORES PÚBLICOS  
DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**

**Ana Marusia Pinheiro Lima**

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Rebecca Neaera Abers

Tese de Doutorado

Brasília-DF: julho de 2020

**Ana Marusia Pinheiro Lima**

**CULTURA ORGANIZACIONAL E AGÊNCIA DE PRINCÍPIOS:  
NARRATIVAS DE SERVIDORES PÚBLICOS  
DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Tese de Doutorado apresentada como requisito parcial para a obtenção do Grau de Doutora em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Rebecca Neaera Abers

Brasília-DF: julho de 2020

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de ensino, estudo ou pesquisa, desde que citada a fonte.

**Ana Marusia Pinheiro Lima**

**CULTURA ORGANIZACIONAL E AGÊNCIA DE PRINCÍPIOS:  
NARRATIVAS DE SERVIDORES PÚBLICOS  
DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Tese de Doutorado apresentada como requisito parcial para a obtenção do Grau de Doutora em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília

Aprovada por:

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Rebecca Neaera Abers (Presidente)  
Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Suely Mara Vaz Guimaraes de Araújo  
Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Camila Penna de Castro  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Roberto Rocha Coelho Pires  
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Débora Rezende de Almeida (suplente)  
Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília

Brasília, julho de 2020

A meus filhos Felipe, Aline e Daniel,  
que nasceram na vigência da democracia

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, Inteligência Suprema do Universo, onde tudo se conecta em propósito;

A meu pai, Pedro Alberto de Araújo Lima, servidor público, que começou como escriturário no interior da Bahia e aposentou-se como um dos diretores do Banco do Brasil, em Brasília. Em sua sala, havia um quadro com os dizeres: “Senhor, dai-me serenidade para aceitar as coisas que não posso mudar; coragem para mudar aquelas que posso; e sabedoria para distinguir umas das outras”. Obrigada, pai, por me ensinar o valor do líder como aquele que mais serve;

A minha mãe, Edeltrudes Pinheiro Lima, servidora pública, professora de ensino fundamental no interior da Bahia. Em Brasília, formou-se psicóloga clínica. Em sua sala, havia um quadro que retratava um ambiente escuro, cuja porta dava para um dia ensolarado, pintado por mim aos 15 anos. Depois, constatei que havia um defeito na pintura, pois a porta abria para fora. Ela respondeu: “a luz que buscamos está do lado de dentro, então não há erro”. Obrigada, mãe, por me ensinar a confiar na minha luz interna e me mostrar o poder dos pequenos gestos nas grandes transformações;

A meus irmãos Juninho, Ivan, Maria e Antonio, e minhas cunhadas Núbia e Adrianas, por formarmos esse clã de apoio incondicional e admiração mútua;

A Fernando Meneguim, que me matriculou (à revelia) no cursinho e comprou as primeiras apostilas para o concurso da Câmara, em 2001, profetizando que seria o trabalho da minha vida;

A meus filhos, meus pequenos grandes companheiros de vida, por tudo o que me ensinam diariamente;

A Rafael Silva, o primeiro leitor do projeto para a seleção da UnB, pela sua colaboração cuidadosa e certa;

A Ruy e Aline Braga, cicerones na aventura californiana, quando escrevi o primeiro projeto (de nove) do que seria esta tese;

Aos colegas de trabalho desde 2002, quando entrei na Câmara, pela parceria e pelos aprendizados, por me fazerem acordar alegre nas segundas-feiras;

Aos entrevistados, pela disponibilidade e principalmente pela confiança de contarem para mim suas histórias de Câmara, suas expectativas, seus desafios e medos, seus sonhos;

À Câmara e à UnB, organizações públicas pela quais continuo apaixonada;

Ao Instituto de Ciência Política, que recebeu esta publicitária de braços abertos; à equipe administrativa, especialmente Thaynara, servidora pública solícita e sorridente;

Ao grupo de pesquisa Resocie, pela honra de compartilhar conhecimento com pessoas tão interessadas e generosas;

Aos membros da banca examinadora da qualificação, Marisa Von Büllow e Roberto Pires, pelo zelo da leitura, pela precisão das contribuições, pelas observações que, em vez de privilegiarem as lacunas, abriram perspectivas para a elaboração desta pesquisa;

A Roberto novamente, e a Camila Penna e Suely Vaz, pelos preciosos *insights* por ocasião da defesa, que enriqueceram o trabalho final, e a Débora Rezende, por integrar a banca;

A Marisa novamente, que acompanhou os primeiros embriões deste trabalho, me perguntou os “pra quês” e continuou como minha orientadora do coração;

A Rebecca Abers, minha orientadora de fato, de direito e também de coração, pela dedicação paciente, pela competência minuciosa, pelo encaminhamento afetuoso; por dosar meu entusiasmo e destemor pelas páginas em branco, que resultaram em nove projetos de qualificação e sete versões da tese, em milhares de páginas escritas e cuidadosamente lidas e marcadas, parágrafo a parágrafo, com seus questionamentos; por suscitar os pulos do gato e dos coelhos de Alice. Obrigada, Rebecca, servidora pública, agente de princípios exemplar.

**Cultura Organizacional e Agência de Princípios:  
Narrativas de Servidores Públicos da Câmara dos Deputados**

**RESUMO**

Este trabalho procura analisar o impacto da cultura organizacional de um órgão público no modo de perceber, sentir e agir dos seus servidores, em relação a “fazerem a diferença” por meio de soluções de impacto coletivo. O lócus da pesquisa é a Câmara dos Deputados, órgão do Poder Legislativo, cujas regras e recursos disponíveis (estrutura), em distintas dimensões temporais, dão ao engajamento (agência) dos atores um contorno diferenciado. A comparação de quatro setores evidencia a complexidade da Casa, em subculturas e diferentes problemas a resolver. Para a Consultoria Legislativa, viabilizar a política tecnicamente; para a Secretaria de Comunicação Social, balancear o lado do emissor (organização e deputados) com o do receptor (públicos); para a Secretaria de Controle Interno, controlar e estimular os gestores, ao mesmo tempo em que é controlada; para a Diretoria Geral, gerir um orçamento bilionário com recursos cada vez mais escassos. O marco conceitual da análise tem o suporte das teorias do pragmatismo, do interacionismo simbólico, da sociologia relacional e da psicologia social. Por ele e pelos artefatos culturais do mundo social pesquisado (entrevistas, documentos e observação participante, com foco nas narrativas), conclui-se que, a despeito (ou por causa) das dissonâncias estruturais e individuais, das quebras de expectativa e rupturas, e de forma independente das relações principal-agente, alguns atores se engajam em torno de dois aspectos culturais construídos na interação dentro da organização. Primeiro, a identidade coletiva do “servidor da Câmara”. Segundo, uma ideia central, propagada pelos seus líderes desde 1960: a importância do convívio dos diferentes e da inovação, ou seja, a própria democracia em permanente construção como a “coisa certa” a fazer. São “agentes de princípios”, bem distintos dos burocratas inertes ou egocêntricos da teoria principal-agente, dos críticos do serviço público e da “não-identidade” da qual buscam se desvencilhar.

**Palavras-chave:** Serviço público; Cultura Organizacional; Câmara dos Deputados; Agência; Identidade coletiva



**Organizational Culture and Principled Agency:  
narratives from the public servants of the Chamber of Deputies**

**ABSTRACT**

This work aims to analyze the impact of the organizational culture of a public institution on how its workers perceive, feel and act as they find solutions with collective impact in the effort to “make a difference”. The research focuses on the Brazilian Chamber of Deputies, an agency of the Legislative Branch, whose available rules and resources (structure) affect worker’s engagement (agency) differently at different times. The comparison of four sectors demonstrates the complexity of this government agency and of its different subcultures and problems to be solved. For the Legislative Advisory, the problem is how to make politics technically feasible; for the Secretariat of Social Communication, it has to do with the balance between the institution and its deputies on the one hand and the public, on the other; for the Secretariat of Internal Control, the control and encouragement of the managers is in tension with efforts to control the controllers; for the Central Administration, the problem is managing a billion real budget with increasingly scarce resources. The conceptual framework of the analysis is based on the pragmatism, symbolic interactionism, relational sociology, and social psychology. These theories, combined with the cultural artifacts from the social world under study (interviews, documents, and participant observation, focusing on narratives), lead to the conclusion that, despite (or because of) the structural and individual dissonances, despite broken expectations and disruptions, and despite principal-agent relations, some actors engaged themselves in two forms of cultural construction through interaction within the organization. First, they work to building the collective identity of “the Chamber public servant”. Second, they defend a central idea, perpetuated by the agency’s leaders since 1960: the importance of tolerating diversity and of innovation, that is, of permanently constructing democracy itself as the “right thing” to do. These public servants are “principled agents”, quite different from the inert or egocentric bureaucrats described by the principal-agent theory and by those who criticize public service, seen as a “non-identity”.

**Keywords:** Public Service; Organizational Culture; Chamber of Deputies; Agency; Collective Identity

## SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS .....	16
LISTA DE FIGURAS .....	19
LISTA DE GRÁFICOS .....	19
LISTA DE QUADROS .....	19
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	20
<b>PARTE 1 – CONSTRUÇÃO DO MARCO TEÓRICO</b> .....	28
<b>1 DE BUROCRATAS A SERVIDORES</b> .....	29
1.1 Críticas à burocracia e suas raízes: teoria principal-agente .....	29
1.2 Especificidades das organizações do Estado .....	31
1.3 Limitações da teoria principal-agente .....	33
1.4 Agentes de princípios .....	36
<b>2 CULTURA ORGANIZACIONAL E AGÊNCIA DE PRINCÍPIOS</b> .....	39
2.1 Agência e estrutura .....	39
2.2 Problema a resolver .....	42
2.2.1 Regras .....	44
2.2.2 Recursos .....	45
2.3 Experiência pessoal .....	47
2.4 Cultura Organizacional .....	48
2.5 Liderança .....	51
2.6 Estratégias de ação .....	53
2.7 Visão de futuro .....	56
<b>PARTE 2 - CULTURA(S) ORGANIZACIONAL(IS) NA CÂMARA DOS DEPUTADOS</b> .....	61
<b>3 REMINISCÊNCIAS COMO BASES PARA ANÁLISE: OS ADMINISTRADORES DA CASA DO POVO</b> .....	63
3.1 Contexto fundacional - Desafio: estabelecer a Câmara no vazio do planalto central .....	63
3.2 Evento de ruptura: Regime Militar. Desafio: sobreviver ao fracasso da democracia .....	65
3.3 Linguagem comum e categorias conceituais para descrever o “problema a resolver” da Câmara, bem como a mensuração de resultados .....	68
3.4 Distribuição de recursos, relações de proximidade .....	69

3.5 A estabilidade, os mandatos e as diferentes percepções e experiências do Tempo .....	70
3.6 A natureza da atividade como suporte às estratégias de ação: especialização da técnica como complementar à política na missão de servir à Câmara e à democracia .....	71
3.7 Liderança .....	72
3.8 Identidade coletiva, definição de limites e critérios de inclusão e exclusão: concursos para formação de um corpo de alto gabarito .....	74
3.9 Contratação de não concursados. Desafio: necessidade da perpetuação da singularidade e da sobrevivência da organização, por meio dos seus funcionários efetivos .....	74
3.10 Outros afastamentos: a organização dos espaços nos edifícios da Câmara e o esvaziamento nas interações .....	75
3.11 Evento de sucesso: Assembleia Constituinte. Desafio: empreender a redemocratização, promulgar a nova Constituição e atender a sociedade .....	76
3.12 Quebra de expectativas: <i>Impeachment</i> de Collor .....	77
3.13 Síntese .....	77
3.14 Contexto das entrevistas com os servidores atuais .....	79
3.14.1 Estrutura organizacional e atribuições da Câmara dos Deputados ..	79
3.14.2 Perfil dos entrevistados .....	80
<b>4 CONSULTORIA LEGISLATIVA - CONLE: A CÂMARA COMO UM DESAFIO DE LEGISLAÇÃO .....</b>	<b>83</b>
4.1 Contextos fundacionais .....	84
4.2 Problemas a resolver – missão e objetivos .....	85
4.3 Problemas a resolver – desafios .....	85
4.3.1 Desafios na elaboração das leis .....	87
4.3.2 Desafios na gestão da Conle – liderança .....	89
4.4 Problemas a resolver – interações .....	92
4.4.1 Relacionamento com deputados .....	92
4.4.2 Quebra de expectativa: Quando os deputados, como principais, rompem o pacto .....	93
4.4.3 Contrapontos – deputados que são bons principais .....	95
4.5 Identidades .....	96
4.5.1 Experiências pessoais e identidades individuais .....	97
4.5.2. Identidade coletiva .....	98

4.6 Ruptura cultural - Quando a ação de um afeta a todos .....	103
4.7 Visões de futuro da Conle .....	105
4.8 O que fazem os agentes de princípios da Conle .....	106
4.9 Síntese e análise .....	112
<b>5 SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL – SECOM: A CÂMARA COMO UM DESAFIO DE COMUNICAÇÃO .....</b>	<b>114</b>
5.1 Contextos fundacionais .....	115
5.1.1 Relações Públicas na Câmara – no princípio, era a identidade .....	115
5.1.2 Jornalismo na Câmara – “para sua informação” .....	116
5.1.3 A história da Secom .....	117
5.1.4 A Secom e a História .....	118
5.2 Problemas a resolver – missão e objetivos .....	119
5.2.1 Informação em primeiro lugar .....	120
5.2.2 Identidade da Câmara em primeiro lugar .....	123
5.2.3 Divisão de tarefas .....	124
5.2.4 Outros objetivos .....	124
5.3 Problemas a resolver - desafios .....	128
5.3.1 Limitações dos veículos .....	128
5.3.2 Dificuldades de mensuração .....	128
5.3.3 Desafios da gestão .....	130
5.4 Problemas a resolver - interações .....	133
5.4.1 Relacionamento com a sociedade .....	133
5.4.2 Participação ou manipulação popular? .....	134
5.4.3 Quebra de expectativas - Quando a sociedade, como principal, rompe o pacto .....	134
5.4.4 Contrapontos à ruptura pela sociedade .....	135
5.5. Identidades .....	136
5.5.1 Experiências pessoais e identidades individuais .....	134
5.5.2 Identidade coletiva .....	137
5.6 Rupturas culturais .....	140
5.6.1. Integração .....	140
5.6.2. O impacto das redes sociais virtuais .....	142
5.6.3 Divisão da Secom .....	144
5.7 Visões de futuro da Secom .....	147
5.8 O que fazem os agentes de princípios da Secom .....	149

5.9 Síntese e análise .....	153
<b>6 SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO – SECIN: A CÂMARA COMO UM DESAFIO DE CONTROLE .....</b>	<b>156</b>
6.1 Contextos fundacionais .....	157
6.2 Problemas a resolver – missão e objetivos .....	157
6.3 Problemas a resolver – desafios .....	160
6.4 Identidade coletiva .....	163
6.5 Ruptura cultural - ressalva do TCU ao Exercício 2013 .....	167
6.5.1 Problemas a resolver - Quebra de expectativa: quando o TCU, como principal, rompe o pacto .....	167
6.5.2 Desdobramentos da ruptura .....	168
6.6 Visões de futuro da Secin .....	169
6.7 O que fazem os agentes de princípios da Secin .....	170
6.8 Síntese e análise .....	162
<b>7 DIRETORIA GERAL - DG: A CÂMARA COMO UM DESAFIO DE GESTÃO .....</b>	<b>174</b>
7.1 Contextos fundacionais .....	175
7.1.1 Burocracias patrimoniais .....	175
7.1.2 Entrada de Sérgio Sampaio .....	177
7.1.3 A gestão estratégica na Câmara dos Deputados .....	177
7.2 Problemas a resolver – missão e objetivos .....	181
7.3 Problemas a resolver - desafios .....	181
7.3.1 Área meio, área fim .....	181
7.3.2 Duas governanças .....	182
7.3.3 Dois modelos de administração .....	183
7.3.4 Gestão de pessoas .....	184
7.3.5 Burocracias .....	185
7.3.6 Encastelamento .....	185
7.3.7 Entrega da Administração .....	186
7.3.8 Outros desafios .....	187
7.4 Problemas a resolver – interações .....	188
7.4.1 Quebra de expectativa: quando o gestor, como principal, rompe o Pacto .....	188
7.4.2 Contrapontos – dificuldades de ser chefe .....	189
7.5 Identidades coletivas .....	192

7.6 Ruptura Cultural – Emenda Constitucional 95 / 2016 – Teto de gastos .....	192
7.7 Visões de futuro da DG .....	196
7.8 O que fazem os gestores agentes de princípios .....	197
7.9 Síntese e análise .....	201
<b>8 COMO A(S) CULTURA(S) ORGANIZACIONAL(IS) DA CÂMARA</b>	
<b>IMPACTA(M) NA AÇÃO DE SEUS SERVIDORES .....</b>	<b>203</b>
8.1 Comparação entre setores .....	204
8.2 Problemas a resolver da Câmara .....	208
8.3 Experiência pessoal do servidor da Câmara .....	213
8.4 Identidades coletivas .....	218
8.4.1 A identidade do principal .....	218
8.4.2 A identidade do agente .....	224
8.5 Ruptura cultural - Quando o Presidente da Câmara, como principal, rompe o pacto .....	232
8.6 Visões de futuro da Câmara .....	238
8.7 O que fazem os agentes de princípios da Câmara .....	242
8.8 Síntese e análise .....	249
<b>9 CONSIDERAÇÕES PARA O FUTURO .....</b>	<b>259</b>
<b>APÊNDICE .....</b>	<b>270</b>
<b>10 ESCOLHAS E COMPLEXIDADES METODOLÓGICAS – A CÂMARA</b>	
<b>COMO UM DESAFIO DE PESQUISA .....</b>	<b>270</b>
10.1 O que foi pesquisado .....	270
10.2 Como foi feita a pesquisa .....	273
10.2.1 Desafio 1: Como lidar com as expectativas em torno da pesquisa? .....	273
10.2.2 Desafio 2: como capturar a dinâmica? .....	274
10.2.3 Desafio 3: como ter o “porquê” da cultura organizacional influen- ciar a agência de princípios, e não só o “como”? .....	275
10.2.4 Desafio 4: como lidar com a dimensão ética da pesquisa? .....	277
10.3 Por que a pesquisa foi feita .....	279
<b>11 ARTEFATOS CULTURAIS .....</b>	<b>281</b>
11.1 Reminiscências .....	282
11.2 Perfil dos servidores efetivos da Câmara .....	291
11.3 Conle.....	296
11.4 Secom .....	310
11.5 DG .....	336

11.6 Quatro setores .....	341
Roteiro de perguntas para servidores .....	362
Termo de Consentimento Livre e Esclarecido .....	363
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	366
<b>ANEXOS</b> .....	381
Parecer consubstaciado do Comitê de Ética da Universidade de Brasília .....	381
Arquitetura de Processos da Câmara dos Deputados. Documento interno de 16/1/2015 .....	384

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
Adin	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Adirp	Assessoria de Divulgação e Relações Públicas
AI-5	Ato Institucional número 5
Aproge	Assessoria de Projetos e Gestão
Aproj	Assessoria de Projetos Especiais
Arena	Aliança Renovadora Nacional
BA	Bahia
BSC	<i>Balanced Scorecard</i>
CCJC	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CD	Câmara dos Deputados
Cedi	Centro de Documentação e Informação
Cefor	Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento
Cenin	Centro de Informática
CNE	Cargo de Natureza Especial
Conle	Consultoria Legislativa
Corid	Coordenação de Interação Digital
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPP	Coordenação de Participação Popular
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
Decom	Departamento de Comissões
Demed	Departamento Médico
Derpd	Departamento de Relações Públicas e Divulgação
Detaq	Departamento de Taquigrafia
Detec	Departamento Técnico
DF	Distrito Federal
DG	Diretoria Geral ou Diretor-Geral
Ditec	Diretoria de Inovação e Tecnologia da Informação
Dmídias	Departamento de Mídias Integradas
DRH	Diretoria de Recursos Humanos
FC	Função Comissionada
FHC	Fernando Henrique Cardoso
Fies	Financiamento Estudantil
FNDC	Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
Ibope	Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística
HBO	<i>Home Box Office</i>
IRPJ	Imposto de Renda - Pessoa Jurídica
LAI	Lei de Acesso à Informação



LGBT	Lésbicas, gays, bissexuais e simpatizantes
MA	Maranhão
MBC	Movimento Brasil Competitivo
MBL	Movimento Brasil Livre
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MP	Medida Provisória
MP	Ministério Público
PDC	Projeto de Decreto Legislativo
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PE	Pernambuco
PEC	Projeto de Emenda à Constituição
PF	Polícia Federal
PJB	Parlamento Jovem Brasileiro
PL	Projeto de Lei
PLC	Projeto de Lei Complementar
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMI	<i>Project Management Institute</i>
PNT	Painel Nacional de Televisão
PP	Partido Progressista
PPP	Parceria Público-Privada
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PRC	Projeto de Resolução da Câmara
PROS	Partido Republicano da Ordem Social
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
Radiobrás	Empresa Brasileira de Comunicação
RAE	Reunião de Avaliação Estratégica Corporativa
RJ	Rio de Janeiro
RN	Rio Grande do Norte
RP	Relações Públicas
RS	Rio Grande do Sul
Secin	Secretaria de Controle Interno
Secom	Secretaria de Comunicação Social
Semid	Secretaria de Participação, Interação e Mídias Digitais
SGM	Secretaria Geral da Mesa
Sileg	Sistema de Informações Legislativas
Sisconle	Sistema de Solicitações e Acompanhamento de Trabalhos
SP	Secretário Parlamentar ou São Paulo
STF	Supremo Tribunal Federal

SWOT	<i>Strengths, Weaknesses, Opportunities e Threats</i>
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Tecnologia da Informação
UDN	União Democrática Nacional
UnB	Universidade de Brasília

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – O ator na organização .....	43
Figura 2 – Formação de assunções culturais .....	43
Figura 3 – Cultura e ação .....	54
Figura 4 – Narrativa e imaginação .....	57
Figura 5 – Organograma da Câmara dos Deputados .....	80
Figura 6 - Distribuição de recursos humanos na Câmara .....	184

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Ingresso dos entrevistados .....	81
Gráfico 2 – Quantitativo de servidores ativos .....	193
Gráfico 3 – Servidores efetivos por faixa etária .....	291
Gráfico 4 – Servidores efetivos por escolaridade .....	292
Gráfico 5 – Ano de ingresso dos servidores atuais .....	292
Gráfico 6 – Concursos realizados na Câmara .....	293
Gráfico 7 - Proposições apresentadas pelo Executivo e pelos deputados federais .....	302
Gráfico 8 – Número das principais proposições apresentadas pelo Executivo, por ano .....	303
Gráfico 9 – Quantidade de trabalhos realizados pela Conle, por legislatura .....	304
Gráfico 10 – Número de seguidores da Câmara nas redes sociais digitais .....	334
Gráfico 11 – Alterações na programação da TV Câmara .....	354

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Comparação entre Secom e Semid .....	146
Quadro 2 - Características de cada setor .....	205
Quadro 3 – Comparação histórica .....	250
Quadro 4 – Critérios para estabelecer o número mínimo de entrevistas .....	271
Quadro 5 – Comparação entre as missões, a visão e os valores da Câmara e os da Secom .....	320
Quadro 6 – Macroprocessos finalísticos .....	384
Quadro 7 – Macroprocessos gerenciais e de apoio .....	384

## INTRODUÇÃO

*Uma sessão de votação do Plenário da Câmara está no Youtube, ao vivo. Ao lado, o bate-papo sobe, frenético, com pessoas falando sobre os projetos ou comentando a roupa do deputado na tribuna ou simplesmente xingando gentes e ideias. Você já parou para imaginar tudo o que foi feito antes e durante, junto e nos bastidores, para que tal cena esteja acontecendo em tal palco? Quem são os profissionais que filmam, transmitem, comentam, carregam o vídeo na internet? Os que o analisam e noticiam? Como chegaram até ali os projetos que estão sendo discutidos? Em que comissões andaram, quais pareceres receberam, quem os redigiu e apresentou prós e contras, quem verificou sua viabilidade orçamentária? O que foi evitado nesse processo e como se deu a contribuição de setores da sociedade no texto?*

*Nesse cenário, nem sempre está à vista quem geriu o orçamento e orquestrou essas e outras equipes, por exemplo as que assessoram a Mesa na sessão; as que fazem a manutenção do espaço, da luz, do som do plenário; as que possibilitam a votação eletrônica, as que registram as falas, cuidam da segurança, fazem a gestão da informação e do conhecimento, selecionam e capacitam os servidores, oferecem suporte médico e tantas outras atividades... E ainda as que lidam com todo o restante que ocorre na Câmara ao mesmo tempo: cidadãos que chegam, estudantes que aprendem, jornalistas que questionam... e a equipe responsável por controlar todas as outras.*

*Quem e quantas são as pessoas que integram tais equipes? O que pensam, sentem, sonham? O que acham do que a população destila no bate-papo? Você já parou para imaginar a que desafios, impasses, pressões, disputas, ataques e - por que não? burocracias - elas estão submetidas? Que, ao dar suporte técnico à política, algumas dessas pessoas se engajam para que a democracia seja de fato representada no parlamento? Que uma poderosa cultura organizacional, fundada em 1960 por líderes administrativos e refundada continuamente na prática, à qual nem elas mesmas têm consciência, possa estar regendo padrões de conduta e suas ações para resolver tais problemas? Este trabalho procura descortinar essas histórias, feito por alguém que as vive diariamente.*

“Elefante branco” ou “burocracia” no Brasil. “Red tape”<sup>1</sup> nos Estados Unidos e no Reino Unido. A lista de críticas à administração pública é pródiga, começando pela imagem de um aparato gigantesco, pesado e ineficiente. Outra linha a aponta como uma oligarquia de experts, inexoravelmente submetidos à Lei de Ferro de Michels<sup>2</sup> (2001; ver MEIER; O’TOOLE, 2006, p. 4). De um lado, os burocratas são censurados por “incompetência” ou mesmo “atravancamento” no provimento de serviços à sociedade; de outro, por serem “instrumentos da elite”, contribuindo para sua perpetuação no poder. Em ambos os casos, eles formariam uma massa passiva.

<sup>1</sup> Termo em inglês que se refere a formalidades burocráticas excessivas que entravam ações ou tomada de decisões.

<sup>2</sup> Pela Lei de Ferro, toda organização complexa demanda liderança, que por sua vez acaba se tornando uma oligarquia. “É a organização que dá origem à dominação dos eleitos sobre os eleitores; dos mandatários sobre os mandantes, dos delegados sobre os delegantes. Falar sobre organização é falar sobre oligarquia” (MICHELS, 2001, p. 241). (Tradução livre pela autora).

Parte desse entendimento se deve à descrição e mesmo à normatização da burocracia como um corpo “neutro” politicamente (WEBER, 1982, p. 293). Como resultado, por décadas os teóricos em Ciência Política consideraram os administradores públicos invisíveis (“não-atores”, no dizer de SØRENSEN, 2002, p. 694), no hermetismo seco de sua “caixa-preta” (ver MEIER; O’TOOLE, 2006, p. 94), ou implícitos a ponto de dispensarem qualquer discussão a seu respeito. Assim, seu papel nos regimes democráticos foi ignorado ou deixado à margem pela literatura (MEIER; O’TOOLE, 2006, p. 153; SVARA, 2001, p. 176). No entanto, Kingsley (1944, pp. 270-278) já havia identificado, em 1870, que a imparcialidade da burocracia era uma peça teórica fictícia. No alto escalão ou num cargo técnico, as situações que o burocrata enfrenta e às quais precisa responder não são neutras; dessa forma, sua presença em alguma parte do desenvolvimento ou da aplicação de uma política tem efeitos profundos sobre seu modo de pensar e agir<sup>3</sup>.

Outra explicação para as críticas ácidas aos burocratas está na abordagem da escolha racional, em especial a teoria principal-agente (DILULIO, 1994; KISER, 1999; NILAKANT; RAO, 1994), que os toma como indivíduos já contaminados de origem, seja pela seleção adversa, seja pela tendência inarredável que eles têm de serem negligentes e calculistas, pela própria natureza do contrato que estabelecem com quem lhes delega autoridade (EISENHARDT, 2015; JENSEN; MECKLING, 1976). O fato é que a irreversível dependência que o Estado moderno nutre pela burocracia desperta a desconfiança de que ela possa se tornar uma ameaça para a democracia (KISER, 1999, p. 154), principalmente se for autônoma.

Um dos principais fatores de potencialização do poder que os burocratas têm é o tempo – ou a longevidade, no dizer de Kingdon (2014, p. 33). Quando Weber preconiza a vitaliciedade do burocrata, pretende oferecer garantias legais contra desligamentos arbitrários. A estabilidade asseguraria a continuidade do serviço, a possibilidade de especialização do funcionário e a objetividade dos deveres do cargo, “livre de toda opinião pessoal” (WEBER, 2012, p. 18). Se a permanência advinda da estabilidade permite ao servidor conhecer e revisitar um problema pelo tempo que for necessário, do mesmo modo lhe confere larga vantagem em relação a todos os detentores de mandato – inclusive o presidente da república -, que se debatem para realizar suas tarefas antes da próxima eleição (MEIER; O’TOOLE, 2006, p. 28). O servidor sabe que pode garantir a

---

<sup>3</sup> Saliente-se que Kingsley (1944, p. 120 e p. 222) está falando do serviço público britânico, que nessa época era proibido de se afiliar em partido político ou sindicato de trabalhadores, e cuja crítica ao governo era considerada crime.

“perenidade” do conhecimento que acumula. Mais do que isso; a estabilidade produz o sentimento de se saber “sobrevivente” de uma gestão política para outra. Isso torna o servidor efetivo diferente de burocratas de iniciativa privada e também de comissionados de livre nomeação.

Os principais elementos de distinção do burocrata seriam a motivação de carreira; o conhecimento técnico; a menor exposição aos riscos, já que não se submete às eleições; e a mais emblemática: a estabilidade que lhe dá tempo de planejar e agir (ALESINA; TABELLINI, 2004). Além disso, o servidor está no coração da tomada de decisões, no contato com os eleitos e outras pessoas chave da política (KINGDON, 2014, p. 33), com a prerrogativa da execução, bem como o acesso a uma série de recursos.

Em face de tanto poder, Weber (1982, 1997, 2012) insiste no controle político da administração, atribuindo ao servidor público uma série de características “ideais”: ele deve se manter um técnico neutro, controlado pelas normas e pela subordinação, dentro de uma estrutura. Observa-se, assim, o paradoxo do burocrata: alguém que detém muito poder, mas por isso precisa ser controlado dentro de um pesado sistema de restrições, que lhe forcem uma suposta neutralidade.

No contexto burocrático, o servidor público se vê diante de várias possibilidades. Uma delas é agir em interesse próprio. Outra é aderir ao padrão weberiano de imparcialidade, seja pelos incentivos - estabilidade e remuneração fixa (independentemente de como trabalhe) -, seja pelas restrições, e simplesmente seguir as regras. Por que inovar? Por que arriscar? Outra possibilidade do servidor, ainda, é desafiar tudo o que o senso comum diz sobre burocracia como um corpo inerte, e, a despeito de todas as amarras, aproveitar sua posição privilegiada para atuar, “fazendo a diferença” naquilo que acredita ser função do Estado e também sua.

A fim de compreender a diferença de atitude entre os agentes (burla, apatia ou engajamento), a Parte 1 deste trabalho procura alinhar diversas correntes teóricas e construir argumentos que possam dar respaldo à análise empírica da pesquisa. De um lado, a teoria principal-agente, como dito anteriormente, vê o burocrata com desconfiança. Do outro, a teoria estrutura-agência já enxerga o burocrata como um indivíduo que age no contexto e é influenciado por ele. Nas palavras de Emirbayer e Mische (1998, p. 974), **agência** significa o engajamento construído temporalmente por atores em diferentes **ambientes estruturais – os contextos temporais e relacionais da ação** – que, **por meio da ação** recíproca entre hábito (passado), julgamento (presente) e

imaginação (futuro), tanto reproduzem como transformam essas estruturas, em interativa resposta aos problemas apresentados pelas mutáveis situações históricas.

A agência pode se direcionar para vários propósitos diferentes. É possível, por exemplo, que um agente altere a estrutura de forma corrupta, para seu próprio benefício, confirmando a literatura da escolha racional; mas também aja em nome de metas mais altruístas. No segundo caso, alguns estudos apontam a ideologia como condicionante da agência de burocratas; outros, os relacionamentos em função do local que ocupam no Estado; e outros, ainda, destacam o papel da **cultura organizacional** para a atuação dos chamados “agentes de princípios” (“*principled agents*”) (DONNITHORNE, 2013, p. 77). Segundo Dilulio (1994, p. 277 e p. 281), contrariando os teóricos da relação principal-agente, esses servidores não necessariamente se furtam ao trabalho, não são subversivos nem roubam, mesmo sem sanções; podem ir além do dever, mesmo sem certeza da recompensa; podem se sacrificar e por os objetivos organizacionais e públicos acima dos seus, no contexto da cultura da organização onde trabalham.

Aqui, entende-se, por **agência de princípios**, a ação engajada, altruísta e auto percebida de “fazer a diferença”, oferecendo soluções de impacto coletivo acerca do que se julga ser “certo”, guiada por valores sociais, morais e simbólicos (princípios) construídos e compartilhados dentro de uma organização, indo além das atribuições formais e dos valores pessoais. É, portanto, um tipo de agência com forte tom normativo e cultural.

A cultura organizacional é um processo de aprendizado acumulado (SCHEIN, 2004), um sistema de identificação (SAAM, 2007, p. 835) que abrange elementos comportamentais, emocionais e cognitivos. Instaurados pelos líderes da organização, esses elementos eficazmente constroem, modelam, incentivam e sustentam o comportamento dos demais membros (DILULIO, 1994, p. 277 e p. 283). Em paralelo com as dimensões culturais, oriundas da psicologia social e organizacional, o pragmatismo, o interacionismo simbólico e a sociologia relacional ajudam a compor o marco teórico para responder à seguinte pergunta de pesquisa: **qual o impacto da cultura organizacional no caso específico das organizações públicas para a agência de princípios dos servidores?**

A Parte 2 deste trabalho dedica-se a analisar o mundo social<sup>4</sup> da **Câmara dos Deputados** do Brasil, de modo a apresentar mais um lócus do engajamento no Estado. Muitos estudos sobre a ação de burocratas, especialmente no Brasil, voltam-se para o

---

<sup>4</sup> Termo usado pela autoetnografia, uma das linhas metodológicas adotadas neste trabalho, que rejeita a noção de “objeto de pesquisa” ao reconhecer o pesquisador como parte integrante do que pesquisa.

Poder Executivo e a implementação de políticas públicas. No Legislativo, há maior diversidade de áreas, temas e posições político-ideológicas que nos outros órgãos da administração pública. As entregas para a sociedade são abstratas e de difícil mensuração, uma vez que não envolvem a execução de ações. Ao mesmo tempo, a multiplicidade de “chefes” (“principais”) traz certa autonomia, influência difusa e mais acesso a quem detém poder. Esses, dentre outros fatores, dão à agência dos atores no Legislativo um contorno diferenciado<sup>5</sup>.

A pesquisa em campo focou os profissionais estáveis, que ingressaram por meio de concurso. Contou com 57 entrevistas presenciais semiestruturadas, em profundidade. A seleção de entrevistados foi feita em duas direções. Uma delas partiu dos vínculos da rede pessoal da própria pesquisadora na organização. Assim, não se tratou apenas de acesso mais facilitado aos dados e às pessoas, mas da vivência das interações, para identificação das dinâmicas que moldam e sustentam a ação coletiva ao longo do tempo. Nessa direção, destacam-se os servidores que aparentemente se dedicam à agência de princípios na **Secretaria de Comunicação Social** – Secom (19 entrevistas), cuja principal atribuição é dar transparência ao processo legislativo, valorizando-o, e disseminar informações. A Secom tem contato tanto com os parlamentares, como com a sociedade. Foi um exercício interessante, observar até que ponto os membros de um campo familiar surpreendem ao quebrar noções prévias.

A outra direção aconteceu em encontros com servidores desconhecidos, a fim de sair do foco dos indivíduos que simplesmente reafirmariam as intuições iniciais sobre agência de princípios, evitando o impulso inicial e tentador de mirar os casos de sucesso. As percepções dos servidores desse segundo grupo eram absoluta incógnita no início, o que conferiu à pesquisa um olhar estrangeiro, ainda que dentro da mesma organização. Por isso, esses encontros antecederam as entrevistas com o grupo anterior, de conhecidos. Outros dois setores foram incluídos, todos bem distintos entre si em relação à composição, aos objetivos, às entregas e às relações com outros atores dentro e fora da Casa, buscando conferir mais diversidade ao estudo: a **Consultoria Legislativa** – Conle (25 entrevistas), voltada à pesquisa, à geração de conhecimento e à produção de leis e outros documentos da atividade-fim da Câmara dos Deputados (e por isso convive mais proximamente com os parlamentares), para examinar se, no trabalho ligado ao

---

<sup>5</sup> As pesquisas sobre o Legislativo se voltam majoritariamente para a atuação de partidos e congressistas. Em se tratando dos burocratas, os estudos analisam o assessoramento aos parlamentares, especialmente nas comissões, a exemplo das pesquisas de Hammond (1984, 1996), Patterson (1970), Price (1971) e de Rosenthal e Bell (2002). O presente trabalho também analisa a ação de consultores legislativos (Capítulo 4) e engloba, ainda, setores administrativos e de comunicação social.



processo legislativo, os consultores herdariam ou construiriam um ambiente fértil para a prática engajada; e a **Secretaria de Controle Interno** – Secin (9 entrevistas), órgão-meio por excelência, de pouco contato com a área política, responsável por controlar as ações dos gestores da Casa, para investigar a possibilidade de haver agência de princípios na atividade burocrática de controle.

As categorias de análise, seguindo os conceitos de Schein (2004), também suscitaram a inclusão de mais um setor para entrevistas: a **Diretoria Geral - DG** (4 entrevistas), para observar as percepções, as ações e o papel das lideranças administrativas no trabalho dos demais servidores, uma vez que esse era um componente com forte presença na literatura de cultura organizacional.

Além das entrevistas, foram realizadas observações participantes e pesquisas documentais. O desenho de pesquisa foi sendo construído à medida que o trabalho prosseguia. Um dos materiais de maior relevo foram as coletâneas de entrevistas com 23 servidores que trabalhavam na Casa desde a inauguração de Brasília, nos livros Contos da Câmara 1 e 2, publicados em 2007 e 2008. São mais de 600 páginas com narrativas que permitiram resgatar as origens da cultura organizacional da Câmara, utilizando as dimensões de Schein (2004), na apresentação das circunstâncias (realidade; tempo; espaço); das ações dos líderes e demais atores; das assunções culturais (linguagem comum; missão, objetivos e mensuração; normas de intimidade; critérios de exclusão); e das rupturas. Empregadas como categorias de análise, essas dimensões se mostraram compatíveis com as respostas das entrevistas realizadas na pesquisa em campo e propiciaram o acesso às assunções primordiais da Câmara, incluindo seus princípios. A interpretação dos artefatos culturais amparou-se no conceito de “narratividade” de Somers. O interesse maior, então, foi nas “histórias contadas”, a fim de encontrar, por meio do encadeamento e da ligação de ideias no enredo (SOMERS, 1992, pp. 12-14), os nexos causais entre cultura e agência.

Os servidores da Câmara, em suas narrativas, reiteram um compromisso interno muito forte, não com causas específicas, nem com grupos, mas com a própria organização e suas funções constitucionais. A perspectiva de impacto externo tem a Câmara como intermediária, ou seja, ela vem antes, como a grande expressão e o motor da democracia. Como exemplos de sua agência de princípios, estão ações que ampliam o espectro de suas atribuições originais do cargo: a produção de documentários na TV Câmara, tendo por objetivo disseminar informações históricas e conceituais da política brasileira; a criação de interfaces tecnológicas, desde um portal na internet a uma plataforma virtual de debates para a participação do cidadão; a geração e a divulgação

de conhecimento, alcançando públicos externos à Câmara; a execução de programas institucionais para crianças, adolescentes, professores e organizações da sociedade civil; a gestão da Escola do Legislativo e da pós-graduação da Casa, estimulando a reflexão e a formação acerca dos valores democráticos; a adequação da linguagem das atividades de controle, a fim de ampliar a transparência dos atos administrativos; o resguardo do contraditório e da pluralidade no assessoramento legislativo aos deputados.

Parte dos servidores encontra respaldo institucional, a partir do momento em que a DG da Câmara ratifica e formaliza a criação e a manutenção de suas ações, por meio das diretrizes de gestão estratégica da Casa (e a própria adoção dessa metodologia como agência de princípios), no sentido de resolver os seguintes problemas: (1) ampliar a sintonia da agenda do Legislativo com os anseios da sociedade; (2) ampliar a transparência das atividades e informações da Câmara dos Deputados e das políticas públicas; (3) fortalecer a participação da sociedade nos processos legislativos e de fiscalização e controle; (4) melhorar a qualidade das leis e do ordenamento jurídico brasileiro; (5) aprimorar a avaliação e a fiscalização das políticas públicas e das ações do Estado; (6) fomentar a educação política e a cidadania ativa; e (7) aperfeiçoar a gestão da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2018b).

Para esses servidores, o ambiente institucional e o apoio da hierarquia podem desencadear a agência de princípios. Isso desconstrói a noção de que a burocracia é sempre apática, cooptada já de saída, ou que a organização é inescapavelmente constritora. Ao mesmo tempo, o contexto institucional imediato, sozinho, não é capaz de perpetuar esse engajamento. No caso da Câmara, a resposta vem de uma peculiaridade: os servidores aparecem como agentes de princípios cujas estratégias de ação têm acentuado cunho individual, mas são surpreendentemente sustentadas por assunções de origem remota e amplamente compartilhadas, num espírito de aprendizado que se acumula e se projeta. Sua agência, que poderia ser individual e com resultado também individual, ganha alcance coletivo. Paradoxalmente, há não uma, mas várias culturas organizacionais concomitantes, ambíguas e mesmo concorrentes. Ou talvez uma cultura, cuja característica é ser formada de diversas outras, díspares.

Partindo de conexões teóricas e empíricas entre cultura organizacional, serviço público e identidade coletiva, o estudo na Câmara dos Deputados permitiu que se construíssem os principais argumentos deste trabalho: dentro de uma organização, a cultura é formatada pelos **líderes** e solidificada pela ação dos demais membros. O processo de aprendizado de todos inclui **estratégias** que são consideradas efetivas para atender à **expectativa de resolução de problemas**, guiadas por **assunções**, não raro

inconscientes, compartilhadas e progressivamente ratificadas no grupo. Entre as assunções, estão a **identidade coletiva** e os **princípios** que, combinados à **experiência pessoal** do ator, pode o impelir para o engajamento de impacto coletivo que caracteriza a agência de princípios. Nessa dinâmica, ele se mobiliza para intervir no contexto e assim dá significado às suas ações e constrói narrativas. Entretanto, como interage em dimensões espaciais e temporais múltiplas, ambíguas, mutáveis e sujeitas a rupturas, ele precisam se mover também – ou principalmente - pelas **visões de futuro**.

No caso específico dos agentes de princípios da Câmara dos Deputados, eles estão desvinculados materialmente, mas vinculados simbolicamente pelas assunções culturais fundadas na organização pelos líderes e consolidadas no processo de aprendizado cultural. Entre elas, está a de que **a Casa é a democracia viva**; o princípio de manter o que lhe é mais valioso: **a pluralidade** (desde que racionalizada, disciplinada pelo corpo técnico); a **identidade** de fazer parte de um corpo de alto nível, contraposta às **não identidades** (não concursados, não engajados). Nota-se um **compromisso com o interesse coletivo, condicionado à união entre seu engajamento pessoal, a necessidade de se conhecer os tempos e os caminhos na Casa para fazer as coisas acontecerem**. A questão principal-agente perpassa as relações, mas de um modo distinto daquele abordado pela teoria da escolha racional. Nem sempre os múltiplos principais (deputados, sociedade, gestores, dentre outros) correspondem às expectativas que os agentes fazem sobre eles. E, como esses servidores atuam em contextos espaciais e temporais múltiplos, ambíguos, mutáveis e sujeitos a rupturas, eles se movem também – ou principalmente - pela imaginação propiciada pela percepção ou expectativa da **construção de algo novo**. Tais visões de futuro completam, com o passado (reminiscências) e o presente (contexto vigente), todas as formas de temporalidade da agência, de acordo com o conceito de Emirbayer e Mische (1998, p. 972). O futuro se revela, portanto, um forte componente para se analisar a cultura organizacional e a maneira como os atores guiam sua ação em defesa de princípios compartilhados.

## PARTE 1 – CONSTRUÇÃO DO MARCO TEÓRICO

*O que caracteriza uma ação como engajada? Lembrei uma história<sup>6</sup> sobre três pedreiros que cortavam pedras numa construção. Ao ser perguntado por um viajante sobre o que fazia, o primeiro respondeu: “Corto pedras”. O segundo: “Trabalho aqui para conseguir dinheiro”. Outras versões trazem diferentes respostas deste segundo trabalhador: “alimento minha família”, “corto pedras para que outras pessoas façam paredes”, “eu obedeco às instruções do meu chefe”, “quero ser o melhor cortador de pedras da região”. Já o terceiro pedreiro respondeu: “Eu sou um pedreiro” (que também pode ser traduzido como “maçom”). E continuou: “Eu construo uma catedral. Nesse santuário as pessoas encontrarão consolo. Não estarei vivo para vê-la pronta, mas espero que meus filhos e netos sigam meus passos e façam a coisa certa”.*

*Os três pedreiros produzem exatissimamente a mesma coisa: pedras cortadas. O primeiro simplesmente age e não vê nada além do seu ato individual e do que resulta de imediato. Vejo o segundo pedreiro (em qualquer uma das versões) como um ator criativo (consciente do impacto de seu trabalho na resolução de problemas e nas relações com as pessoas). E considero o terceiro um ator engajado. Ele tem uma identidade coletiva (“sou um maçom”), percebe limites (“não estarei vivo”) e possibilidades, endereça a um alvo (“meus filhos e netos lhe darão continuidade”) e dá sentido ao que faz (“um santuário de consolo”, “a coisa certa”).*

*E o que pode contribuir para que um cortador de pedras se torne um deles? Descobri que a resposta pode estar na união de suas competências pessoais com o que o ambiente oferece, por meio da sua ação concreta. A consciência - da presença no canteiro de obras, que se constitui num ambiente onde se compartilham significados. O modo de enxergar - o trabalho; a percepção - de fazer parte de algo maior. O reconhecimento - da liderança (do arquiteto, do engenheiro, do mestre de obras). A identificação - com um coletivo. O compromisso assumido - diante dos riscos do contexto. A expectativa e a postura - de fazer a diferença na construção de algo novo.*

*O que acontece, entretanto, se tudo isso se rompe? Se já não há projetistas e mestres de obras? Se o projeto se perdeu? Quando o material, os equipamentos de trabalho e mesmo as equipes de construção deixam de ser suficientes? Quando já não há sequer a razão pela qual se deve continuar construindo? Nesse cenário, a resposta, agora, requer imaginação...*

Dois capítulos compõem esta parte. O primeiro inicia com a literatura sobre a burocracia que vê o burocrata como um agente autointeressado, que precisa ser controlado pelos que lhe ortorgam a autoridade (principais), e termina com um uma visão distinta, a dos “agentes de princípios”. Essa abordagem faz a transição para o segundo capítulo, que estuda o agente num ambiente de interação onde a cultura organizacional aparece como fator que pode acender nele o engajamento para se dedicar a interesses mais amplos que os seus próprios.

---

<sup>6</sup> Reproduzida por Girard e Lambert (2007). Também atribuída ao poeta francês Charles Peguy.

# 1 DE BUROCRATAS A SERVIDORES

Este capítulo inicia com a apresentação das raízes das críticas à burocracia, com a teoria principal-agente. Prossegue com as especificidades das organizações do Estado e as limitações de se compreender as ações os burocratas estatais a partir do prisma da escolha racional. E finaliza com uma abordagem alternativa às críticas, no conceito de “agentes de princípios”.

## 1.1 Críticas à burocracia e suas raízes: teoria principal-agente

Na literatura, há autores que se esforçam para compreender as razões pelas quais os burocratas negligenciam o trabalho, cometem atos de prevaricação e abuso do poder, ou se corrompem. A abordagem da escolha racional, em especial a teoria principal-agente, tem sido amplamente usada para explicar tais comportamentos (DILULIO, 1994, pp. 277).

Jensen e Meckling (1976, p. 308) definem, como agência<sup>7</sup>, uma relação em que uma parte (uma ou mais pessoas), denominada “principal”, delega certa autoridade de decisão para que outra parte, denominada “agente”, realize determinado serviço em seu nome. Consiste numa relação ambígua, descrita metaforicamente como um contrato (EISENHARDT, 2015, p. 5).

O problema é que, se ambas as partes do relacionamento são maximizadoras de utilidade, provavelmente o agente não vai sempre agir buscando os melhores interesses do principal (JENSEN, MECKLING, 1976, p. 308). Pelo contrário: segundo a formulação econômica padrão, as partes do contrato têm interesses fundamentalmente diferentes, uma vez que o agente vai querer o máximo de retorno pelo mínimo de trabalho, enquanto o principal vai querer exatamente o oposto (DONNITHORNE, 2013, p. 66).

O principal enfrenta dificuldades para controlar o agente, que não raro detém conhecimento especializado e mais informações sobre o que faz do que aquele que lhe delegou autoridade (KISER, 1999, p. 146). A assimetria de informações favorece o agente (KISER, 1999, p. 157) e também propicia que as percepções de risco e preferências de ações diverjam entre as partes (EISENHARDT, 2015, p. 5). Em outros

---

<sup>7</sup> Frise-se que se trata de uma acepção diferente do termo “agência” utilizado na introdução do presente trabalho, como o engajamento de atores para reprodução e transformação de estruturas nas quais habitam (EMIRBAYER; MISCHÉ, 1998, p. 974).

casos, o agente sabidamente viola uma regra, sacrificando os interesses e traindo a confiança do principal, configurando a corrupção (BANFIELD, 1975, pp. 587-588).

Em 1776, Adam Smith já havia observado o problema da separação entre propriedade e controle nas organizações, gerando negligência e esbanjamento (KISER, 1999, p. 148). A necessidade do monitoramento do trabalho representa, assim, o custo da agência, inerente a qualquer situação que envolva esforço cooperativo entre duas ou mais pessoas, em que uma dependa da ação da outra (JENSEN, MECKLING, 1976, p. 309; DILULIO, 1994, pp. 278-279).

Eisenhardt (2015, p. 6) apresenta a seguinte síntese da **teoria da agência**: por ideia chave, o relacionamento entre principal e agente, que deve refletir a eficiência da organização e da informação e os custos que implicam riscos; por suposições humanas, o interesse pessoal, a racionalidade limitada e a aversão ao risco; por suposições da organização, o conflito de metas entre as partes, a assimetria de informação entre principal e agente e a eficiência como critério de eficácia.

Por essas bases, a teoria da agência então vai focar nas maneiras pelas quais os principais buscam alterar o comportamento dos agentes (SAAM, 2007, p. 829) e mitigar o problema do controle: na seleção de pessoal, nos vários tipos de incentivos e sanções e no monitoramento de suas ações. As regras e os objetivos do principal, por sua vez, devem ser bem definidos, sem ambiguidades e com claros limites para a discricionariedade do agente. Assim, a decisão de resolver qualquer dilema sobre fins contraditórios recai sobre o principal (BANFIELD, 1975, p. 588).

O principal ainda pode limitar divergências de seus interesses e comportamentos aberrantes, criando incentivos apropriados para o agente (JENSEN, MECKLING, 1976, p. 308), não só do que se pode ganhar, mas do que se teme perder (BANFIELD, 1975, p. 588). O controle hierárquico é duplo, tanto para manter o agente no que ele deve fazer, quanto para assegurar que o trabalho será o mais efetivo possível (MOE, 1990, pp. 225-226).

Jensen e Meckling (1976, p. 312) também estavam atentos aos diferentes benefícios para maximização de utilidade por parte dos agentes, incluindo os não pecuniários, tais como instalações físicas, equipe de apoio, relações pessoais (“amor”, “respeito”). Banfield (1975, p. 596) acrescenta, ainda, a estabilidade, o poder e a glória. Em razão do contexto teórico, depreende-se que essas são motivações individuais, para ganho próprio, pessoal.

Após esses cuidados iniciais, as atividades dos agentes são então submetidas ao monitoramento centralizado e rigoroso (inclusive daqueles que os monitoram)

(BANFIELD, 1975, p. 588), com investimento em sistemas de informação e camadas adicionais de gestão (EISENHARDT, 2015, p. 10). O descumprimento pode suscitar sanções (KISER, 1999, p. 155).

A teoria da agência traz duas contribuições para a análise da vida organizacional: o autointeresse dos atores (EISENHARDT, 2015, p. 17) e as implicações de risco (KISER, 1999, p. 149): “o futuro é apenas parcialmente controlado pelos membros da organização” (EISENHARDT, 2015, p. 18). A relação entre agente e principal está presente numa grande variedade de contextos sociais que envolvem a delegação de autoridade (KISER, 1999, p. 146). Para Jensen e Meckling (1976, pp. 309-310), ela existe em todas as organizações, em qualquer nível de gerência.

## **1.2 Especificidades das organizações do Estado**

Conceitualmente, o modelo econômico principal-agente pareceu útil também para a Ciência Política, assumindo que a agência e as perspectivas políticas também implicam a busca do autointeresse no nível individual, o conflito de metas no nível organizacional e a assimetria de informação (EISENHARDT, 2015, p. 14). Nas relações do “mercado político”, os cidadãos elegem seus representantes na expectativa de que estes possam melhorar-lhes o bem-estar (PRZEWORSKI, 1998). Concebe-se a democracia como uma cadeia de relações de agência, do cidadão ao eleito, da burocracia superior à subordinada e da hierarquia do governo aos burocratas que atendem diretamente o cidadão (MOE, 1984, apud DILULIO, 1994, p. 280).

Autores começaram a aplicar o modelo na análise de problemas de governança democrática, focando em como os eleitos (principais) poderiam saber se os burocratas (agentes) estariam cumprindo o que os legisladores determinaram ou implementando as políticas de acordo com a autoridade delegada (KISER, 1999, p. 147). Uma vez que a unidade de análise é o contrato, a teoria empenhou-se em determinar o que seria mais eficiente para reger essa relação principal-agente (EISENHARDT, 2015, p. 5).

Há de se considerar diferenças entre organizações privadas e públicas. Se, na economia, os conflitos de meta são resolvidos pelo alinhamento de incentivos (mecanismo de preços), nos modelos políticos as soluções vêm da barganha, da negociação e das coligações (mecanismos de poder da Ciência Política) (EISENHARDT, 2015, p. 14). Há peculiaridades do governo, porém, que desafiam os preceitos da teoria principal-agente e evidenciam suas limitações para a análise de fenômenos na seara política.

Banfield (1975) enumera pelo menos cinco particularidades das organizações públicas. Em primeiro lugar, está a fragmentação de autoridade, ou seja, há múltiplos “principais” que interagem entre si (KISER, 1999). De um lado, as camadas locais, estaduais e federais de governo, divididas nos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), e, mesmo dentro da mesma esfera, há diversos níveis hierárquicos. De outro, a formação e a intensa atividade de uma miríade de grupos de pressão. São objetivos numerosos, desordenados, às vezes vagos e até ambíguos ou mutualmente antagônicos entre eleitos e grupos de interesse. Além disso, interesses e coalizões são instáveis, mutantes (BANFIELD, 1975, p. 596). O Estado, as instituições, a burocracia, o povo não podem ser considerados em bloco, como atores corporativos homogêneos (KISER, 1999, p. 157; MOE, 1990, p. 233).

Segundo, o “produto” do governo muitas vezes não é suscetível à precificação nos moldes no mercado (quando o é, ainda pode ser subsidiado), nem mensurável quantitativamente. Não raro, a atividade estatal consiste em monopólio no ramo de atuação. Ao mesmo tempo, os custos para evitar ou reduzir a corrupção não conseguem ter um parâmetro comparativo e se equilibrar com os ganhos, de modo a encontrar um valor de investimento ideal (BANFIELD, 1975, pp. 595-596).

Terceiro, a organização governamental está submetida a forte regulação: só se pode fazer o que a lei expressamente autoriza. Busca-se cercear ao máximo a discricionariedade dos burocratas; mas, com objetivos e resultados de difícil mensuração, sua decisão acaba se apoiando em critérios altamente subjetivos (BANFIELD, 1975, pp. 599-600).

Quarto, o servidor público efetivo tem estabilidade garantida por lei, e não pode ser contratado, promovido nem demitido como o são os empregados da iniciativa privada. Seu recrutamento não é realizado pelos políticos (KISER, 1999, p. 156). Ao mesmo tempo, os eleitos têm mandatos delimitados e podem estar fora do jogo na próxima eleição. Segundo Moe (1990, p. 233), a política lida com um problema típico: o de vencedores e perdedores. Se, num momento, os funcionários estão sendo responsivos a certos interesses, noutra, já seriam considerados oponentes. A incerteza é uma típica qualidade da política. Os vencedores de hoje, para proteger suas criações, tentam reduzir as oportunidades de controle futuro por parte dos inimigos. Uma das táticas é detalhar minuciosamente o que a organização pode ou não fazer, insulando-a, deixando uma margem mínima para o julgamento discricionário dos burocratas e prejudicando sua eficiência (MOE, 1990, pp. 227-229). Em outras palavras: ao mesmo tempo em que o governante de situação teme perder o poder para a oposição e sente-se



incentivado a deixar a burocracia fora do controle político, o burocrata, por não saber se terá apoio no futuro, também tenta se livrar desse tipo de influência. “Em consequência, políticos e burocratas entram em conluio para dar autonomia à burocracia”, que não “será bem projetada para atender a objetivos sociais”, ao mesmo tempo em “que os burocratas não terão incentivos para promovê-los” (PRZEWORSKI, 1998, p. 59).

Quinto: a relação principal-agente não é voluntária. Diferentemente de um consumidor ou acionista que rompe com uma companhia privada, o cidadão não consegue se dissociar facilmente de uma organização pública da qual discorde, que seja desvantajosa ou mesmo corrupta. Por esses e outros motivos, Moe (1990, p. 234) reconhece que os cidadãos têm boas razões para temer o Estado.

No caso específico do Poder Legislativo, os legisladores são principais que fazem escolhas coletivamente na criação de estruturas burocráticas, onde estão seus agentes. Por isso, o foco da teoria tem sido as coalizões e seus interesses (MOE, 1990, p. 224). Outra particularidade é que vencedores e perdedores estão na mesma organização. Os perdedores ficam presos ao sistema e, ao participar do design de agências e programas dos quais discordam, usam seu poder para criar organizações que não funcionam (MOE, 1990, p. 230).

Por outro lado, se os legisladores são principais dos burocratas, na hierarquia da autoridade democrática os eleitores são os principais dos legisladores. Por meio de sua soberania, o povo escolhe seus representantes. Entretanto, aí está a contradição: os cidadãos são superiores nessa hierarquia, mas são os legisladores que criam as leis. Sua função como agentes, no exercício da autoridade pública, sustentada pelo poder do Estado, é dizer aos principais o que eles devem fazer. Os cidadãos não são livres nem ao menos para decidir as leis sobre as eleições e todo o processo de escolha dos próprios agentes (MOE, 1990, pp. 232-233).

### **1.3 Limitações da teoria principal-agente**

O maior problema da aplicação da teoria principal-agente é que a grande parte das pesquisas se volta para descrever as condições sob as quais as disfunções surgem. Sob esse prisma, a burocracia é vista como um mal necessário, já contaminada na origem pela seleção adversa. Como bem nota Dilulio, na lógica da escolha racional e no jargão do modelo principal-agente, a dificuldade para detectar e punir a negligência, a subversão e o roubo faz com que a burocracia governamental atraia, contrate, retenha e promova pessoas altamente dispostas a negligenciar, subverter e roubar, ao mesmo tempo em que repele as que querem desafios de trabalho significativos e não apenas a

estabilidade (DILULIO, 1994, pp. 279-280). Wood e Kiser também observam que tais linhas teóricas presumem que os burocratas são passivos, preguiçosos e calculistas apenas na medida em que querem evitar trabalho (WOOD, 1988, apud KISER, 1999, p. 155) e que as redes de longo-termo, possibilitadas pela estabilidade na administração pública, facilitariam o conluio entre eles (KISER, 1999, p. 164).

Ou seja, os autores apontam que a teoria principal-agente já parte do princípio que a relação com os burocratas é sempre problemática. Entre os “remédios”, prescreve-se o controle por intermediação e pela produção de relatórios. No primeiro caso, está o uso do estafe pessoal, ou seja, a contratação de indicados políticos, como “intermediários patrimoniais”, servindo como elemento não-burocrático necessário para controlar os burocratas (KISER, 1999, p. 165). Além disso, alega-se que, nesse sistema patronal, os funcionários (agentes) teriam lealdade ideológica a seus políticos (principais), compartilhando os mesmos valores (KISER, 1999, p. 156). Entretanto, volta-se a uma questão posta anteriormente: esses interesses se coadunam com os dos principais dos principais, ou seja, dos cidadãos que são afetados pelas políticas?

Os ocupantes de cargos comissionados na burocracia, ou seja, que não entraram via concurso, nutrem relações hierárquicas diferentes das dos servidores efetivos, porque têm compromissos pessoais e ideológicos com quem os indicou. Como não são estáveis, estão suscetíveis às mudanças políticas, especialmente as eleitorais, e obedecem a um senso de urgência, atrelado à duração do mandato. Por outro lado, a estabilidade, crucial para a atuação do servidor, não é garantia eterna. O servidor teme perdê-la, junto com todos os outros incentivos que percebe no Estado, e por isso é muito mais cauteloso em suas ações, em contraste com o comissionado (ver MENEGUIN; BUGARIN, 2012, p. 25).

O segundo remédio refere-se aos procedimentos administrativos que reduziriam as desvantagens informacionais, por meio da entrega de relatórios. Ocorre que sua elaboração vem acumular-se às tarefas do burocrata. A “*red tape*”, assim, surge como uma função de monitoramento (KISER, 1999, p. 155), mas também de potencial atravancamento dos serviços, ao obrigar o burocrata a ter que escolher entre reportar o que faz e fazer o que deve. Para Banfield (1975, p. 590), de modo geral, o custo para evitar a corrupção pode ser maior do que aquele que foi desviado pela própria corrupção.

Os modelos simplificados da escolha racional e do autointeresse na teoria principal-agente mostram-se, portanto, irrealistas, incompletos e limitados para a análise das ações dos burocratas no Estado (BANFIELD, 1975; KISER, 1999, pp. 150-151).

Tais modelos supõem e exageram a aversão ao trabalho por parte do agente, sem ao menos considerar os diferentes tipos e qualidades dos esforços, e enxergam somente nele, e não no principal, todas as causas do desempenho inadequado (NILAKANT; RAO, 1994, pp. 666-667). Perrow (1990, apud KISER, 1999, p. 166) é ainda mais categórico; para ele, a teoria da agência não somente é errada, mas perigosa, porque reflete uma ideologia conservadora e sempre é usada para descrever as pessoas “em seus piores momentos”.

Nilakant e Rao (1994, p. 666) ampliam os horizontes, descrevendo um mundo de interdependências, em que o esforço facilitador, e não o operacional, é crucial. O modelo de agência assume que o contrato deve motivar, monitorar e recompensar o esforço facilitador. Mas, se o monitoramento e a recompensa são tarefas árduas, talvez a solução esteja em abandonar o entendimento econômico de suspeita e desconfiança para desenvolver estruturas de trabalho que envolvam colaboração e confiança. Moe (1990, p. 226) menciona estudos da nova economia da organização, nos quais a escolha estrutural não se refere a procedimentos nem controles, e sim à construção de organizações que executem suas missões produtivas.

De modo geral, a teoria da agência parece ter implícito o entendimento de que o principal está sempre certo. Ora, a hierarquia, o chefe, não são entidades naturalmente boas ou más, fomentadoras ou castradoras. Por um lado, há a chance de participar de um projeto estimulante e gratificante, capitaneado ou acolhido por um superior, e ter acesso a recursos para realizá-lo. Por outro, os burocratas ficam à mercê de toda ordem de ameaças, que vão da procrastinação e sabotagem, passando pelo assédio moral, até chegar às manobras de corrupção – que, sim, podem vir dos principais.

As preferências dos atores também devem ser levadas em conta, não somente como “entradas” do modelo, exógenas a ele e por isso não explicadas por ele (DONNITHORNE, 2013, p. 77). Entre essas preferências, estão outros interesses dos agentes, que não somente os individuais. Kiser (1999, p. 152) cita Niskanen para acrescentar a possibilidade de os burocratas não agirem somente por si mesmos, mas em nome do local onde trabalham, por meio da maximização do orçamento, e assim cumprir adequadamente sua missão. Aos olhos dos políticos, contudo, o Estado cresce mais, e de forma mais dispendiosa, do que gostariam. Banfield (1975, p. 601) adiciona, ao “bem da organização”, a motivação de “servir a uma boa causa”. Segundo o autor, os executivos governamentais são mais suscetíveis a esses estímulos não pecuniários e assim também estariam menos propensos a se corromper.

#### 1.4 Agentes de princípios

Para Dilulio, a teoria principal-agente fala dos burocratas autointeressados, corruptos e que investem em formas de burlar o sistema de supervisão; mas tem pouco a dizer sobre os burocratas que podem por os objetivos organizacionais e públicos acima dos seus, proteger o dinheiro público, cooperar com os colegas e se sacrificar física e psicologicamente para fazer seu trabalho da forma correta (DILULIO, 1994, p. 281). Que sejam Servidores Públicos, em maiúsculas.

Dilulio (1994, pp. 277) se dedica a desenvolver o conceito dos “agentes de princípios” (“*principled agents*”), num jogo de palavras com a teoria principal-agente exatamente por contrariá-la. O autor (1994, p. 316) faz referência à obra de Chester Barnard, “*The Functions of the Executive*”, de 1938, para mostrar que os teóricos da escolha racional aprenderam com ele o conceito da organização como dispositivo para promover e sustentar a cooperação entre indivíduos interessados em si mesmos que possuem crenças e motivações diferentes e objetivos conflitantes. Com Barnard, eles reconhecem que o indivíduo é sempre o fator básico na organização, e que as “funções do Executivo” são as de induzir os trabalhadores interessados a cooperar e fomentar, ao invés de frustrar, a realização dos objetivos organizacionais, e que o dinheiro e outras recompensas tangíveis são muitas vezes potentes incentivos. Mas os teóricos da escolha racional ignoram e descartam outra contribuição essencial de Barnard sobre a natureza humana - a importância do “fator moral” na liderança.

O bom governo, em parte, pode ser associado com o desenho de uma estrutura institucional que ofereça incentivos para os que tomam decisões políticas. Em outra, requer bons líderes, ou seja, pessoas com caráter e sabedoria (BESLEY, 2005, p. 10) e que tenham legitimidade. Burocratas tendem a cumprir diretrizes que, em seu julgamento, são legítimas, ou seja, há a crença de que quem as criou tinha direito a fazê-lo (KISER, 1999, p. 162).

Numa organização, há mecanismos informais que têm caráter muito mais social do que econômico. As trocas sociais apoiam-se em contratos implícitos e não explícitos, sem preços, benefícios, deveres nem dispositivos corretivos exatos. Da interdependência entre agentes e principais, podem surgir padrões estáveis de cooperação e o desenvolvimento de confiança. Ou seja, a organização é muito mais uma rede de papéis interdependentes do que umnexo de contratos (NILAKANT; RAO, 1994, pp. 665-666).

A empatia e a confiança faz com que variáveis da relação principal-agente, como divergência de preferências, monitoramento e punições, tenham sua importância diminuída (DONNITHORNE, 2017, p. 525). Os sistemas de identificação podem

oferecer soluções para os problemas dessa relação de um modo não admitido pela teoria principal-agente (SAAM, 2007, p. 825). Quando o agente se identifica positiva e emocionalmente com seu principal, ele o toma como referente e pode agir de acordo com seus objetivos – trata-se do poder de referência do principal (SAAM, 2007, p. 834 e p. 835).

Os líderes organizacionais têm o papel de semeadores, mesmo quando lidam com os solos inférteis das burocracias governamentais (DILULIO, 1994, p. 284), estabelecendo sistemas morais e sociais de recompensa que, em vez de meramente objetivarem o controle nas relações principal-agente (ver BANFIELD, 1975, p. 596; JENSEN; MECKLING, 1976, p. 312; MOE, 1990, pp. 225-226), possam também aproveitar a criatividade, o senso de dever e o espírito público dos funcionários (DILULIO, 1994, p. 315). Outra estratégia dos administradores é o gerenciamento único. Ainda que não seja suficiente para eliminar as tensões entre práticas e objetivos dos diversos indivíduos, ela consegue conciliar pontos de vista distintos. Seria como “lidar com diferentes peças de um mesmo quebra-cabeça” (DILULIO, 1994, p. 301). Constrói-se, assim, um ambiente de compartilhamento.

No estudo de Dilulio sobre algumas penitenciárias nos Estados Unidos (1994, p. 294), os agentes rotineiramente escolhiam os mesmos itens de um longo e diverso menu de atribuições. A ênfase recaía sobre as mesmas funções, o modo de agir era o mesmo e racionalizado pelos mesmos termos. Tal atuação não se dava somente porque eles faziam leituras idênticas a respeito das regras e dos procedimentos da direção, mas porque tinham ideias muito similares sobre o “jeito certo” de administrar uma prisão e o compromisso de fazê-lo. Mais que as “doutrinas”, as práticas se tornavam universalizadas. Ou seja, o hábito generalizado de seguir a cartilha era mais decisivo que o conteúdo da própria cartilha. Por isso, em nome da crença nos padrões operacionais, tácitos, os agentes podiam ir além das regras formais (DILULIO, 1994, p. 299). Os agentes obedeciam as normas não somente porque eram oficiais, mas porque acreditavam que eram boas e tinham provas disso (DILULIO, 1994, p. 308), tanto no nível da razão, como no da emoção, e de forma compartilhada: “Você sente que está fazendo algo importante, da melhor maneira possível, e com outras pessoas que sentem o mesmo”, descreve um dos entrevistados de Dilulio (1994, p. 314, tradução livre da autora).

Fatores e recorrências históricas confirmavam as crenças, ao ponto de os funcionários, ativos ou aposentados, recitarem as mesmas narrativas sobre uma determinada situação (DILULIO, 1994, p. 310). Símbolos contribuía para o reforço, e

assim os agentes se orgulhavam de ostentar o uniforme, camisetas ou bonés da organização, mesmo fora do serviço (DILULIO, 1994, p. 313). Observa-se, ainda, nos casos analisados por Dilulio (1994, p. 315), a considerável permanência dos líderes na gestão das agências – numa delas, em 63 anos, houve somente 5 diretores.

A teoria principal-agente subestima a propensão das pessoas para redefinir seus próprios interesses nos termos das preferências de líderes que respeitam, do bem-estar dos colegas e da sobrevivência e da reputação das organizações onde trabalham (DILULIO, 1994, p. 316). A explicação de tais preferências tem, como um referencial empírico robusto, a **cultura organizacional** (DONNITHORNE, 2013, p. 77), um tipo de sistema de identificação (SAAM, 2007, p. 835), cujos elementos sociais, morais e simbólicos, iniciados pelos líderes, eficazmente constroem, modelam, incentivam e sustentam o comportamento dos burocratas (DILULIO, 1994, p. 277 e p. 283).

Os estudos sobre os agentes de princípios descrevem o ambiente organizacional como espaço de regras e atribuições; a marcante condução dos líderes; a percepção de compartilhamento de algo importante com outros atores na organização, depositando empatia e confiança nos líderes. E, sustentando essas interações, a cultura organizacional como sistema de identificação, na medida em que fomenta o interesse altruísta dos funcionários em torno dos princípios de priorização dos objetivos organizacionais e públicos, proteção do dinheiro público, cooperação e sacrifício para fazer a coisa certa (DILULIO, 1994, p. 281), a despeito de todos os “incentivos” de fazer o contrário, segundo a teoria da escolha racional. São aspectos que mostram a relação entre a ação dos atores (agência) e o contexto (estrutura). O próximo capítulo vai aprofundar esses aspectos e desenvolver os conceitos que constituirão o marco teórico deste trabalho.

## 2 CULTURA ORGANIZACIONAL E AGÊNCIA DE PRINCÍPIOS

Este capítulo dedica-se a compreender os fatores que influenciam a adoção de certas estratégias de ação por parte dos membros de um grupo, abarcando a agência de princípios no serviço público. Propõe-se a analisar a relação entre principais e agentes pela ótica cultural, e não pelos preceitos da escolha racional. Metodologicamente, oferece os pontos que devem merecer atenção para descrever e interpretar as informações colhidas em campo. Para tanto, reúne os conceitos de agência e estrutura, bem como contribuições de diversas correntes teóricas – o pragmatismo, o interacionismo simbólico, a sociologia relacional, em paralelo com as dimensões culturais, oriundas da psicologia social e organizacional. Por fim, discorre sobre as dinâmicas inerentes à cultura organizacional, inclusive as rupturas que a põem em risco. Processo de aprendizado que é, ela não dispõe de garantias e está sempre em construção.

### 2.1 Agência e estrutura

O que poderia explicar as diferenças de atitude (burla, apatia ou engajamento) por parte de servidores públicos que estão dentro de um mesmo ambiente? A pergunta vai obrigar o pesquisador a necessariamente olhar para os atores envolvidos e suas motivações psicológicas. Se ele pensar que as características individuais são preponderantes, atores motivados serão sempre engajados em quaisquer situações e ambientes. Por outro lado, se enxergar o contexto como dominante, os fenômenos sociais passam a ser reações desses atores aos estímulos externos. A resposta, contudo, não está apenas na ação individual dos atores (agência), nem somente nos recursos e nas regras (estrutura), nem na alternância entre elas, nem mesmo no somatório das duas, e sim nas relações dinâmicas entre elas, que ocorrem na prática.

Agentes<sup>8</sup> estão situados num contexto que inibe ou estimula suas ações, mas também são capazes de modificar esses contextos com essas mesmas ações, num processo que não é formado por dois estágios separados e subsequentes. Tudo acontece ao mesmo tempo, não sendo possível divisar onde começa um e termina o outro, seguindo o princípio da dualidade da estrutura proposto por Giddens (2000), adotado neste trabalho.

---

<sup>8</sup> Este trabalho considera sinônimos “atores” e “agentes”.

Há burocratas que não se encaixam nos estereótipos da teoria de principal-agente como atores propensos ao desvirtuamento. Seriam burocratas que fariam jus ao título de “servidores públicos”, ao encampar ações na busca, por exemplo, da excelência para alcançar os objetivos de sua organização, otimizar atividades, conectar e mobilizar atores, avançar agendas sociais. Na Câmara dos Deputados, mundo social pesquisado neste trabalho, alguns exemplos de engajamento estão na abertura de canais para a participação da sociedade no processo legislativo; na simplificação da linguagem para tornar as entregas mais acessíveis e palpáveis; na defesa obstinada do contraditório na produção de leis e notícias; nos programas de responsabilidade social; no aprimoramento das técnicas de gestão. Não são fruto de obrigações legais. São estratégias empregadas por servidores com agência de princípios.

O conceito de **agência**, desta vez, aparece sob um prisma teórico diferente. Para Giddens, a agência tem por objetivo intervir “sobre os acontecimentos que ocorrem no mundo, produzindo assim resultados explícitos” (GIDDENS, 2000, p. 82), transformando a **estrutura**, que, por sua vez, integra tanto os condicionantes como as consequências da ação (GIDDENS, 2000, p. 1). A intervenção necessariamente se dá numa condição que é temporal e espacial, uma vez que “as intersecções do tempo-espaço se encontram envolvidas em toda a existência social de maneira social”. Assim, as práticas sociais “são sempre atividades situadas” (GIDDENS, 2000, p. 12). O que possibilita o “cingir do tempo e do espaço” nos sistemas sociais são as regras e os recursos, ou “propriedades estruturantes” (GIDDENS, 2000, p. 31). A agência, assim, intervém não só na estrutura, mas também na própria agência.

Fundamentados na obra de Giddens, Emirbayer e Mische (1998, pp. 973-974) prosseguem no desenvolvimento do conceito de agência, propondo uma tipologia em que as ações são orientadas pelas três dimensões temporais: para o passado, o hábito; para o presente, o julgamento; e, para o futuro, a imaginação. Na reciprocidade de ação entre essas três orientações, os atores constroem temporalmente o engajamento para reproduzir ou transformar ambientes estruturais, em resposta aos problemas apresentados pelas mutáveis situações históricas. Nesse sentido, a agência, ou ação, sempre se dirige a algo, à medida que os atores se relacionam com outras pessoas, locais, significados e eventos.

Emirbayer e Mische (1998, pp. 1007 a 1010) enumeram as seguintes explicações para as orientações de agência, que podem ser um interessante ponto de partida: atores posicionados na interseção de contextos temporais e relacionais múltiplos podem desenvolver capacidades para intervenção criativa e crítica; atores com



autopercepção de criatividade e deliberação em meio a um fluxo de trajetórias não problemáticas estão mais propensos a reproduzirem os contextos vigentes; atores que vivenciem situações de mudança que demandem (ou facilitem) a reconstrução de perspectivas temporais podem expandir a capacidade para respostas imaginativas ou deliberativas; atores que se sintam bloqueados diante de situações problemáticas podem ser pioneiros ao explorar e reconstruir contextos de ação. O que se observa, nessas proposições de Mische e Emirbayer, é a combinação de determinados contextos (estrutura) com determinados traços individuais (sentimentos, percepções do ator), gerando determinadas capacidades que por sua vez vão possibilitar a agência.

Dentre as pesquisas sobre burocratas engajados, há, por exemplo, as que enfatizam a localização dos atores, como nas burocracias no nível da rua (DUBOIS, 2010; LIPSKY, 2019) e de médio escalão (CAVALCANTE; LOTTA, 2015; PIRES, 2011) e o aspecto relacional, como os cidadãos sociológicos (SILBEY ET AL, 2009; SILBEY, 2011). Outras obras apresentam burocratas com forte compromisso ideológico, seja pela identificação com grupos sociais de origem - representantes não-eleitos (KINGSLEY, 1944; MEIER; O'TOOLE, 2006; ROSENTHAL; BELL, 2002), seja por compromissos com movimentos sociais - ativistas institucionais (ABERS; TATAGIBA, 2014; SANTORO; MCGUIRE, 1997; PETTINICCHIO, 2012) - ou com redes dentro e fora do Estado - ativistas burocráticos (ABERS, 2015; 2019; NIESZ; KRISHNAMURTHY, 2013; ZWARICH, 2009) e internos (BANASZAK, 2010; HYSING, 2014; OLSSON, 2009; HYSING; OLSSON, 2012).

Por último (mas não de forma exaustiva), estão os trabalhos que abordam os empreendedores institucionais (CARPENTER, 2001; DIMAGGIO, 1988; FLIGSTEIN, 2001) e os “agentes de princípios” (DILULIO, 1994; DONNITHORNE, 2017), teorias de elevado caráter organizacional e cultural. Este trabalho optou pela abordagem dos agentes de princípios, detalhada anteriormente, devido ao proeminente foco na cultura organizacional e sua influência no grupo na organização, que se revelou fértil para a análise empírica na Câmara dos Deputados. Tanto as entrevistas quanto a pesquisa documental reiteraram um compromisso institucional, e não disposicional, nem ideológico, nem sociológico.

Donnithorne (2003) utiliza, para explicar as ações dos agentes de princípios, as abordagens sobre cultura advindas da psicologia social, em especial os conceitos de Schein (2004), de caráter mais funcionalista, organizacional; e da sociologia cultural, tendo Swidler (1986), de visão mais pragmatista, entre os autores citados. O presente trabalho vai manter e detalhar esse mesmo eixo condutor, rico para as pontes teóricas

que serão erigidas posteriormente. Já os conceitos do empreendedorismo institucional, mais voltado para ações individuais, também se mostrou útil, particularmente para a compreensão do papel das lideranças para a agência dos outros atores, como será visto mais à frente.

As seções seguintes traçam o percurso do ator servidor, desde o momento em que chega à organização pública, com as experiências que já possui, e se depara com as regras e os recursos disponíveis para resolver os problemas que se apresentam. E mostram como a cultura, aprendizado construído coletivamente, influencia a agência desse ator no atendimento de suas expectativas por soluções. Para tanto, aprofundam e detalham as categorias para análise do que foi coletado empiricamente, na Parte 2 deste trabalho: problemas a resolver, expectativa, experiência pessoal, identidade coletiva, assunções, liderança, relação principal-agente, visões de futuro e estratégia de ação. Tais categorias, separadas somente para fins didáticos, descrevem cada possível condicionante da agência de princípios dos servidores públicos.

Dilulio (1994) concentra-se na enumeração do que faz o agente de princípios, sem se ater à conceituação dessa agência. Depreende-se que ela é específica do ambiente burocrático (privado ou público), quando o autor fala sobre o agente ir além do dever formal ou colocar os objetivos organizacionais ou públicos acima dos individuais. A partir de tais fundamentos, o presente trabalho define, como **agência de princípios**, a ação engajada, altruísta e auto percebida de “fazer a diferença”, oferecendo soluções de impacto coletivo acerca do que se julga ser “certo”, guiada por valores sociais, morais e simbólicos (princípios) construídos e compartilhados dentro de uma organização<sup>9</sup>, indo além das atribuições formais e dos valores pessoais. É, portanto, um conceito de forte tom cultural e normativo.

## 2.2 Problema a resolver

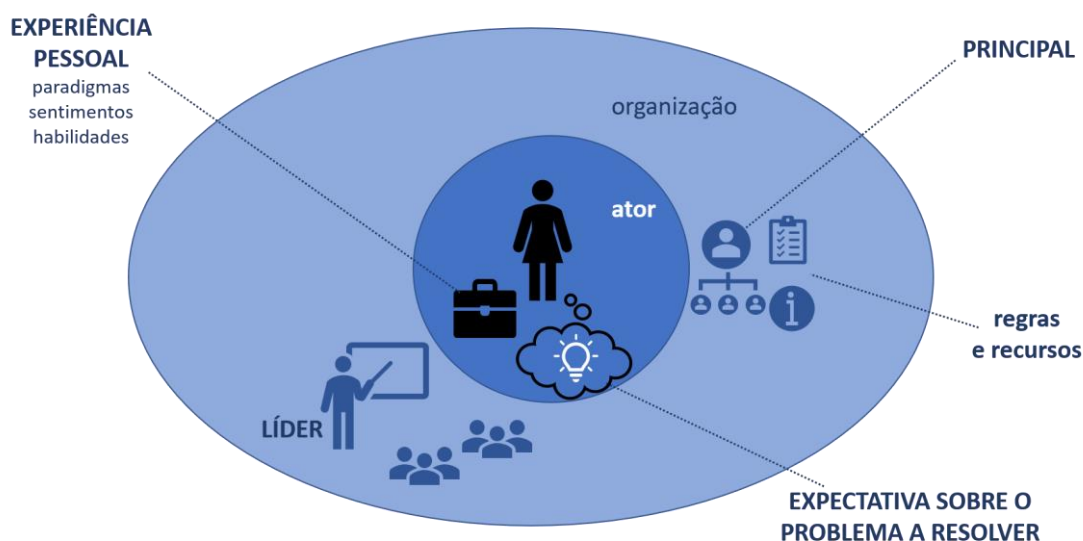
O local onde o servidor público trabalha e, por conseguinte, o que ele faz têm relação com o fato de ele se engajar ou não, somados à **experiência pessoal** (paradigmas, sentimentos e habilidades) que já traz. A organização faz parte da estrutura maior onde esse indivíduo está situado; em outras palavras, é o componente estrutural mais imediato para ele e, como tal, consiste também em regras e recursos. Entre os recursos desse ambiente, marcado pela hierarquia e pela delegação de autoridade, está a

---

<sup>9</sup> Este trabalho utiliza os conceitos de North (1990, pp. 4 e 5) para organização - grupo de indivíduos unidos por algum propósito comum para alcançar objetivos; e instituição – qualquer forma de restrição que as pessoas criam para moldar a interação humana. Saliente-se que, nos normativos pesquisados e na transcrição das entrevistas, a palavra “instituição” é utilizada como sinônimo de organização.

posição dos atores na relação principal-agente e as lideranças; e, entre as regras, estão as que definem seu **problema a resolver** (Figura 1). Observar as ações voltadas para esse fim, de modo concreto e situado, é a ênfase da teoria pragmatista (ANSELL, 2011, p. 84), cujos conceitos auxiliarão na composição do modelo explanatório sobre o impacto da cultura organizacional na agência de princípios.

**Figura 1 – O ator na organização**



Fonte: Elaboração da autora

Olsson e Hysing (2012, p. 267) notam que há áreas na política que são mais favoráveis ao engajamento dos burocratas que outras, porque o “problema a resolver” envolve desenvolvimento e experimentação; requer conhecimento, expertise, soluções inovadoras e criatividade; e atrai um grande número de organizações e atores. É razoável que servidores em organizações cuja missão está ligada ao meio ambiente tenham contato com ideias de preservação; em secretarias da mulher, se envolvam com os direitos das mulheres; em setores da saúde, com o bem-estar da população. Contudo, isso não quer dizer que todos os servidores de áreas como meio ambiente e saúde defendam essas causas.

Por outro lado, não significa que setores mais “áridos”, excessivamente rotinizados, não possam ser berços para o engajamento. Em suma, por mais esmiuçada que seja a lista de atribuições de um servidor, de forma restritiva ou estimulante, isso não o torna automaticamente um agente de princípios. A agência de princípios pressupõe resolver problemas, mas nem toda resolução de problemas se enquadra como agência de princípios.

Sendo um processo aberto, sem meios nem fins fixos, em que a ação do indivíduo transforma e se transforma na experiência, atribuições formais ou tácitas podem se tornar missão organizacional e até de vida para o servidor. Assim, pode-se dizer que, mesmo em áreas não “favoráveis” à agência de princípios, ou cujo “problema a resolver” (conjunto de atribuições do cargo) não seja imediatamente identificado com os temas tradicionais das demandas sociais, é possível que servidores se engajem. Diferentemente de explorar casos em que essas práticas parecem mais evidentes<sup>10</sup>, realizar pesquisas empíricas em setores burocráticos “improváveis” pode oferecer contribuições valiosas.

### 2.2.1 Regras

Dentro da Administração Pública, espera-se que o servidor seja, antes de tudo, um “resolvedor de problemas”. No Brasil, suas atribuições são definidas previamente a seu concurso, estando no topo da lista dos deveres do Regime jurídico dos servidores públicos civis da União, a Lei nº 8112/1990:

Art. 116. São deveres do servidor:

I – exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo;

II – ser leal às instituições a que servir;

III – observar as normas legais e regulamentares;

IV – cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais;

V – atender com presteza:

a) ao público em geral, prestando as informações requeridas, ressalvadas as protegidas por sigilo [...] (BRASIL, 1990).

Considera-se que, enquanto o cidadão comum pode fazer tudo o que não é proibido por lei, o servidor público só pode fazer o que a lei determina. Alguns princípios, como valores a seguir, já estão na letra dessa norma: zelo, dedicação, lealdade, obediência, presteza.

Que tipo de problema se busca resolver? As competências do cargo, no órgão de lotação, podem estar fixadas, mas nem sempre o problema está dado. Por mais que o regramento busque especificar o maior número de situações, é impossível para os legisladores antecipar todas as circunstâncias que podem influenciar as ações dos administradores na execução da lei pública (como recomendavam os teóricos da relação principal-agente). Nesse momento, surgem as noções de discricionariedade e de agência dos servidores, para lidar com os desafios que se impõem no cotidiano, na relação com outras pessoas. Ao se deparar com uma situação nova, para a qual não há disposição legal, o servidor precisa primeiro definir o que vai solucionar. A definição do problema

---

<sup>10</sup> McAdam (2003, p. 286) chama atenção para as limitações desse método, de selecionar os casos e guiar a pesquisa pela variável dependente.

influencia a direção que o ator vai tomar para encontrar soluções (DEWEY, apud JOAS, 1996, p. 131), bem como a expectativa dos resultados.

Em sua concepção de **expectativa**, o pragmatista Dewey (1929, p. 14) observa que as maneiras pelas quais as pessoas acreditam e esperam exercem grande efeito sobre o que elas acreditam e esperam. Tanto no sentido de “*expectation*” (quando as coisas são vistas não pelo que são, mas pelas qualidades que lhe foram atribuídas por fatores sociais – DEWEY, 1929, p. 14), como no de “*expectancy*” (quando surge o preparo e a prontidão imediata para agir, em função da previsão das consequências do ato – DEWEY, 1929, p. 329), o que o ator espera alcançar com sua ação interfere nessa mesma ação, na medida em que dá a ele definições prévias e disposição.

A expectativa da agência de princípios é “fazer a diferença”, mais do que a simples busca por objetivos e a aplicação de normas, tão comuns na burocracia (JOAS, 1996, p. 133). Por vezes, a resolução de problemas vai produzir novas regras, alterar a organização e, portanto, a própria estrutura.

### **2.2.2 Recursos**

Os recursos, como propriedades estruturais, podem ser de ordem física, a exemplo de espaços, equipamentos e aportes financeiros, e de ordem imaterial, que serão o foco aqui, e incluem, entre outros, a estabilidade, a informação, o posicionamento e as lideranças.

A estabilidade (prevista por uma regra, cabe lembrar) é um recurso essencial para o servidor público efetivo. Ela fornece o tempo que permite ao burocrata mapear o contexto, angariar expertise, firmar compromissos e relações de confiança com outras pessoas. O tempo é crucial para o desenvolvimento de capacidades organizacionais, o estabelecimento da autonomia do burocrata e, por conseguinte, sua reputação e legitimidade para agir (CARPENTER, 2001, p. 14). O tempo permite amadurecer uma ideia política, por meio da geração de justificativas técnicas, da difusão de informações, da obtenção de apoio (KINGDON, 2014, pp. 16-18).

Com a estabilidade, o servidor se distingue dos “principais” detentores de mandato, que se debatem para realizar suas tarefas antes da próxima eleição (MEIER; O'TOOLE, 2006, p. 28). O servidor sabe que pode garantir a “perenidade” do conhecimento que acumula. Mais do que isso; a estabilidade produz, já no nível do ator, o sentimento de se saber “sobrevivente” de uma gestão política para outra, traz-lhe a constatação de que nenhum resultado é definitivo e interfere de modo substancial nas suas orientações temporais de agência. A estabilidade torna o servidor efetivo diferente

de burocratas de iniciativa privada e também de comissionados de livre nomeação. Por isso, este trabalho procurou se concentrar nesse tipo específico de ator.

O acesso privilegiado à informação produzida e compartilhada de dentro do Estado é mais um recurso distintivo para o servidor – por isso, diz-se que a assimetria de informação dá-lhe vantagem em relação ao principal. A informação diz respeito não só ao saber técnico, ao conhecimento acumulado ou ao teor das decisões, mas também aos caminhos de onde e com quem obtê-la.

O posicionamento é outro recurso característico na burocracia, tanto na hierarquia, que lhe é premente (WEBER, 1982, 1997, 2012), quanto nas redes que se formam dentro e fora do Estado. De modo similar à estabilidade, resulta de uma regra. Na organização, a instituição de normas define relacionamentos sociais, ajuda a definir quem ocupa qual posição nesses relacionamentos e guia as interações ao municiar os atores de enquadramentos cognitivos ou significados para interpretar o comportamento dos outros. Tal instituição, portanto, pode afetar a situação dos atores com ou sem seu consentimento ou entendimento (FLIGSTEIN, 2001, p. 108).

É curioso verificar que, na Lei 8112/1990, o relacionamento com os “principais” a quem deve servir, superiores (item IV) e sociedade (item V), que está no cerne dos problemas que o servidor precisa resolver – e também de sua missão –, só está listado depois de I - atribuições, II - instituições [organizações] e III – normas. Volta-se, assim, à questão **principal-agente**, mas sob outro prisma teórico e analítico: não mais a escolha racional, mas a cultura (Seção 2.4). A atuação “correta” de principais e agentes está prevista em regras, e o ator nutre essa como mais uma expectativa no momento de agir, ao partir do pressuposto que os demais cumprirão esse “pacto”.

Nessas relações, destacam-se os **líderes**, atores com experiência pessoal diferenciada na organização, que são fator relevante para o engajamento dos subordinados. O líder não necessariamente é um principal ou um superior hierárquico – e vice-versa. A organização oferece a atores poderosos as ferramentas para controlar os destinos do grupo, tais quais o acesso a outros recursos (como informações) e a redes interpessoais e organizacionais, mas é o uso habilidoso das regras e dos recursos por eles, sua destreza profissional e comunicacional e sua capacidade de estabelecer coalizões políticas amplas e novos enquadramentos culturais que efetivamente reorganizam identidades e interesses (FLIGSTEIN, 2001, pp. 122; MELUCCI, 1989b, p. 35). Os líderes constroem reputação para a organização, de eficácia, singularidade, proteção moral e expertise (CARPENTER, 2001, p. 353). Desse modo, eles se tornam mais um recurso da organização, na criação e na manutenção da agência de seus

subordinados (detalhadas na Seção 2.5, sobre liderança). A seção seguinte vai abordar esses e outros aspectos pessoais do líder como ator.

### 2.3 Experiência pessoal

Quando entra na organização, o indivíduo traz consigo uma bagagem de conhecimentos e significados que foi sendo incrementada nas experiências de seus ciclos de vida. Segundo Dewey, a experiência inclui o que o indivíduo faz e sofre; o que ama, deseja, acredita e suporta, aquilo pelo qual luta. E também os modos como tais ações se dão (DEWEY, 1939, p. 8). No cotidiano, a experiência engloba tanto as ações como as relações afetivas e sociais (DEWEY, 1939, p. 38). Neste trabalho, a **experiência pessoal** é composta pelos paradigmas, pelos sentimentos e pelas habilidades (entre elas, a habilidade social, conceito do empreendedorismo institucional).

Por paradigmas, entendem-se os modos como o ator vê a si, que podem impulsioná-lo rumo a uma ação consciente. Podem ser, por exemplo, um propósito (essencial para resolver problemas, segundo Ansell, 2011, p. 89), uma crença, um compromisso, um valor, uma vontade, uma motivação e sua própria identidade. Já os sentimentos vêm da percepção de seu lugar no mundo: se é um lugar de importância, excelência, permanência; se é possível ter confiança, empatia, compartilhamento de sentimentos com outras pessoas. E as habilidades são qualidades ou competências adquiridas. Abrangem a agilidade e assertividade, a lealdade, o caráter inovador, empreendedor e negociador, a coragem para testar e experimentar, e também a formação profissional e a especialização. A experiência pessoal, assim, tem regras e recursos, como uma estrutura interna. É importante frisar que essas características não estão isoladas na psique do ator. Todo o tempo, elas sofrem impacto das diversas estruturas, uma vez que o ator está sempre situado num contexto estrutural.

O inverso também é verdadeiro: em função de seus paradigmas, sentimentos e habilidades, o ator pode exercer impacto na organização onde atua, evidenciando que ela, no contexto estrutural, não é somente um “pano de fundo”, não funciona apenas “por detrás dos atores sociais que as produzem e reproduzem” (GIDDENS, 2000, p. 46), nem serve unicamente como um “ponto de partida” para as possibilidades da agência, constringendo-a ou impulsionando-a (EMIRBAYER; MISCHÉ, 1998, p. 974). “De acordo com a noção de dualidade da estrutura, as regras e os recursos são mobilizados pelos atores através da produção de interações, mas acontece que também é desse modo que são reconstituídos através de tais interações” (GIDDENS, 2000, p. 45).

A capacidade de intervenção do ator é intensificada quando ele tem o apoio de outros atores. No âmbito organizacional, o conceito de “habilidade social”, proposto por Fligstein (2001) reúne várias competências pessoais na aptidão de induzir a cooperação nos outros. Todas as pessoas têm habilidade social em virtude de sua afiliação em grupos, mas algumas têm mais que outras. Sua propensão e suas ações dependem da organização da ordem social local, seu lugar e de como se movem nos diversos grupos que formam essa ordem social (FLIGSTEIN, 2001, p. 107; p. 115). Ancorado no interacionismo simbólico, o conceito de habilidade social procura explicar de que forma os atores são importantes na reprodução e construção de ordens sociais.

Com espírito empreendedor, atores com habilidade social enxergam e aproveitam oportunidades em nome de projetos de institucionalização, de escopo maior (DIMAGGIO, 1988). Pela metáfora apresentada anteriormente, são os projetistas da catedral. E, para angariar o empenho dos demais trabalhadores, independentemente das assimetrias institucionalizadas de poder, eles atuam como catalisadores de paradigmas, sentimentos, habilidades e da participação do grupo (conforme será visto na Seção 2.5, sobre liderança). Por isso, não raro exercem função de liderança (de modo formal ou não).

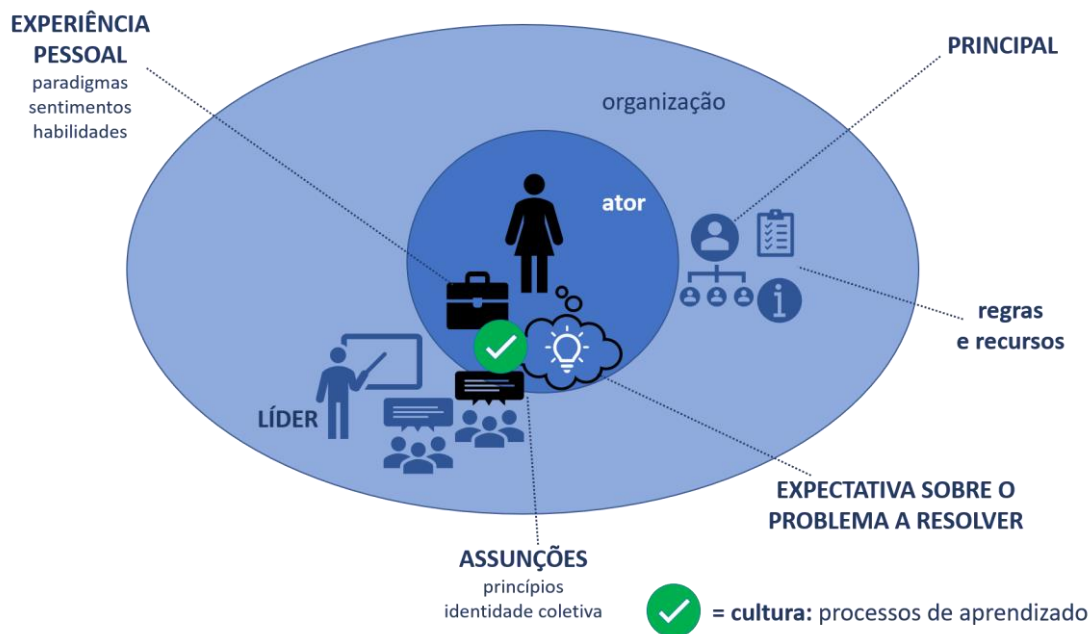
Paradigmas, sentimentos e habilidades são latentes no ator e só são ativados para intervenção na estrutura, ou seja, para a agência, quando se reúnem as condições propícias (de alinhamento ou divergência) no encontro entre a experiência pessoal do ator e a teia de significados da organização, visto na próxima seção.

## **2.4 Cultura organizacional**

O servidor que chega à organização recorre à noção prévia que já tem acerca de suas atribuições, mas vai agir observando os atos dos colegas e das demais pessoas com as quais passa a conviver dentro da organização. Nas interações com outros atores, sua experiência pessoal cruza com os aprendizados culturais (“maneiras certas de fazer as coisas”), sustentados por **assunções** que incluem **princípios** e **identidades coletivas**, formatados por **líderes** e compartilhados em grupo (Figura 2). Para entender os efeitos desses relacionamentos, esta seção faz o diálogo entre alguns conceitos do interacionismo simbólico e a literatura de cultura organizacional, entendida como um processo de aprendizado coletivo.



**Figura 2 – Formação de assunções culturais**



Fonte: Elaboração da autora

Segundo Mead (1925, p. 262), na vida complexa do grupo, os atos dos indivíduos são completados somente por meio dos atos dos outros indivíduos. Na experiência, o indivíduo antecipa a reação do outro ao tomar atitudes, e daí emerge o significado, que Mead define como “o objeto do pensamento”. Os significados que um indivíduo atribui a si mesmo são permanentemente afetados pela ação dos outros, e também pela sua própria conduta social em relação a eles (MEAD, 1913, pp. 1-2). É com base nesses significados, nessas autodefinições, que o ator constrói, em sua experiência pessoal, a **identidade** individual, multifacetada, em função das diversas redes superpostas das quais fez ou faz parte. O processo de identificação individual tem a ver com a identificação social e vice-versa, ou seja, vai influenciar suas decisões sobre com quem ou o que a pessoa vai se identificar.

A antecipação de reações dos outros integra o rol de expectativas, que pautam o ator no momento de realizar seu trabalho. Elas são configuradas por fatores sociais e, nesse sentido, expandem a experiência pessoal do indivíduo. Segundo Melucci, as expectativas, socialmente construídas, permitem que os atores se relacionem com seu mundo externo e assim possam fazer escolhas e tomar decisões dentro do ambiente que percebem, de acordo com os objetivos delineados anteriormente. Somente se puderem reconhecer sua coerência e continuidade como atores, eles conseguirão escrever seu próprio *script* de realidade social e comparar expectativas e resultados (MELUCCI, 1989b, pp. 32).

Segundo Schein (2004), ao comporem um grupo, as pessoas têm expectativa de resolver seus problemas (e, aqui, notam-se congruências com o conceito de agência e a teoria pragmatista) tanto para se adaptarem às condições externas, como para se integrarem internamente. Psicologicamente, as pessoas buscam estabilidade, consistência e significado. Ao encontrar e compartilhar soluções que funcionem bem, o grupo passa então a validá-las e reproduzi-las, criando um padrão de **assunções** básicas que impactam o que seus membros veem, ignoram, amplificam e descartam. As assunções também serão ensinadas aos novos membros como o modo correto de perceber, pensar e sentir em relação a esses problemas. Tal processo de aprendizado acumulado, que abrange elementos comportamentais, emocionais e cognitivos, é o que Schein (2004) vai denominar “cultura”.

A cultura tem singulares raízes históricas: as memórias coletivas e as responsabilidades da missão da organização (DONNITHORNE, 2013, p. 16). Opera em torno do compartilhamento, adicionando a ele alguns elementos críticos: estabilidade (provê significado e previsibilidade); profundidade (é a parte inconsciente, menos tangível do grupo); extensão (é pervasiva; influencia todas as operações da organização); e padronização ou integração (dá ordem e significado ao ambiente) (SCHEIN, 2004, pp. 14-15).

Em sua revisão da literatura, Schein (2004, pp. 12-13) enumera as definições utilizadas por diversos autores para descrever a cultura: regularidade de comportamentos observáveis em interações; normas; valores defendidos; filosofia formal (políticas amplas e princípios ideológicos); regras do jogo (tácitas); clima (incluindo instalações físicas); competências especiais; hábitos de pensamento, modelos mentais e paradigmas linguísticos; significados compartilhados; “metáforas-raiz” ou símbolos de integração; rituais formais e celebrações. O presente trabalho entende que tais descrições não sejam a cultura em si, mas os artefatos culturais, ou seja, seus produtos visíveis, e ainda as crenças, valores e assunções compartilhados (ver níveis de cultura segundo SCHEIN, 2004, p. 26), que passam a integrar a estrutura como recursos e regras, ou são adotados como paradigmas, sentimentos e habilidades na experiência pessoal dos atores.

**Assunções** culturais são premissas compartilhadas no grupo, com a característica distintiva de serem inegociáveis (SCHEIN, 2004, p. 16). Não são visíveis; precisam ser identificadas por quem analisa a cultura. Schein apresenta uma série de pontos-chave para ajudar na empreitada analítica da cultura organizacional. No que diz respeito às regras e aos recursos da organização e nas expectativas de resolução de problemas, as

assunções relacionam-se a cinco deles: entendimento compartilhado da missão e da estratégia; objetivos; meios; mensuração e formas de correção (SCHEIN, 2004, p. 88). No esforço de apreensão do contexto por parte dos atores, surgem as assunções relativas aos seguintes pontos-chave: percepção e à experiência do tempo (p. 151, p. 162); à organização do espaço (pp. 166-167); à natureza e a atividade humana (p. 187).

Por último, há as assunções referentes à **identidade coletiva**, definida por Melucci como o processo de construir um sistema de ação, numa rede de relacionamentos ativos entre os atores (MELUCCI, 1995, pp. 44-45). Abarcam os seguintes pontos-chave: criação de linguagem comum e categorias conceituais; definição de limites e critérios de inclusão e exclusão; distribuição de poder; definição de recompensas e punições; e maneiras de explicar o inexplicável (ideologia) (SCHEIN, 2004, p. 112).

Um **princípio** (que guia a agência de princípios) é também um tipo de assunção, com a particularidade de ter um objetivo moral e envolver um juízo de valor. Dilulio expõe alguns deles: por os objetivos organizacionais e públicos acima dos seus, proteger o dinheiro público, cooperar com os colegas e se sacrificar física e psicologicamente para fazer seu trabalho da forma correta (DILULIO, 1994, p. 281). A seção seguinte mostra o papel do líder na origem e consolidação da cultura e das assunções (inclusive os princípios) que a suportam.

## 2.5 Liderança

De acordo com Schein (2004, pp. 1-2), a essência da liderança está no processo de criação e gestão da cultura dentro da organização, o que mostra que liderança e cultura são duas faces da mesma moeda. O líder apresenta seus próprios valores e assunções ao grupo. Se consegue obter sucesso, as assunções passam a ser dadas como certas e incontestáveis. A partir daí, forma-se a cultura, que também definirá, para as próximas gerações de membros, quais os tipos de liderança são aceitáveis (SCHEIN, 2004, p. 2).

Para Dilulio (1994, p. 314), ainda que não se saibam ao certo as condições sob as quais culturas organizacionais vigorosas surgem, persistem ou decaem, elas não são produtos acidentais da interação espontânea dos funcionários. São os líderes organizacionais que configuram (ou não) o movimento dos atores em processos que transcendem os problemas apontados pela teoria da escolha racional quanto à relação principal-agente e nutrem a cultura dos agentes de princípios. Ou seja, a agência dos líderes está no início e na manutenção desse processo.

Schein (2004) analisa a cultura da DEC, empresa estadunidense de computadores, e observa como o seu fundador, Ken Olsen, imprimiu diversas assunções na organização que influenciaram a tomada de decisões e as ações. Por exemplo, sob os slogans “faça a coisa certa” e “não há verdade sem debate”, os funcionários eram instados a discordar da orientação de seus chefes, caso a julgassem errada. Ao mesmo tempo, nenhum projeto poderia ser levado adiante sem o convencimento de todas as áreas envolvidas. Havia, assim, um alto nível de confronto interno. Contudo, ao viés individualista se conciliava a crença de “fazer parte da mesma família”, sob a figura paterna de Olsen (SCHEIN, 2004, pp. 39-49).

E Dilulio (1994) conta como a história da Penitenciária de Atlanta, nos Estados Unidos, mudou depois que revoltosos incendiaram os prédios e fizeram mais de 138 reféns, em 1987. Assim que os detentos foram remanejados e as chamas apagadas, um dos veteranos do Federal Bureau of Prisons (BOP), Joe Petrovsky, sentou com o estafe para criar estratégias não somente de reconstrução dos edifícios, mas da cultura da organização: “faremos mais segura, mais limpa e melhor do que nunca”. Um ano depois, a penitenciária recebeu um prêmio pelo “excelente desempenho gerencial” (DILULIO, 1994, pp. 286-287).

Cabe destacar que a cultura organizacional não pode ser desenhada mecanicamente. Não há uma “fórmula” da cultura “certa” que, caso inculcada no grupo e aplicada, tornará a organização mais efetiva. Meek (1988, p. 469) chama a atenção também para a tendência que alguns pesquisadores têm, de tratar a cultura organizacional como uma “variável” que pode ser controlada ou manipulada, ligada ou desligada. Isso não é possível – ainda que o autor reconheça que alguns indivíduos estão em posições melhores que outros para influenciar os aspectos culturais, reafirmando o papel da liderança.

Atores que se alçam a postos de liderança ganham capacidade de ver o todo. Ao mesmo tempo, indivíduos que veem o todo são passíveis de se tornar líderes. Aqui, entra o conceito de “holismo” da ação, descrito por Joas como a “vitalidade do todo” que se apresenta nos resultados da ação criativa (JOAS, 1996, p. 84). A visão de que seu trabalho tem conexão com algo mais amplo e nele influencia é um dos fatores para o engajamento dos atores.

É interessante observar que o holismo tanto é uma habilidade (competência para ver o todo) como uma percepção (sentir-se em algo maior). Essa percepção dá significados à ação, mesmo que no início não haja efeitos sensoriais ou inovadores (JOAS, 1996, p. 84). Tal significado é o que pode explicar a agência de princípios, por

exemplo, nos casos em que os servidores cumprem as atribuições atinentes a seus cargos, inicialmente até de forma modesta, mas constroem cumulativamente algo de relevo, chegando mesmo a transformar as atribuições iniciais, o modo de alcançá-las e o próprio sistema.

O holismo é um dos sistemas morais de recompensa proporcionados pelo líder a fim de aproveitar elementos da experiência pessoal dos funcionários - a exemplo da criatividade, do senso de dever e do espírito público (DILULIO, 1994, p. 315) -, e passa a constituir um aprendizado cultural. Assim, é possível que o ator reordene seus interesses próprios nos termos das preferências do líder, do bem-estar dos colegas e da reputação da organização (DILULIO, 1994, p. 316). Ele vê potencializada sua propensão individual para a agência de princípios. Ao se posicionar num todo mais amplo, atender aos interesses coletivos significa atender também a seus interesses pessoais, e então já não faz mais sentido condenar o autointeresse como uma atitude sempre egoísta.

Dilulio (1994) fala da atuação de Patrick Keohane, Robert Matthews e Richard Rison, respectivamente diretores das penitenciárias Lewisberg, Leavenworth e Lompoc, nos Estados Unidos, reconhecidas pelo bom gerenciamento. Para além das rotinas da custódia - contar, trancar, monitorar o movimento dos presos, revistar os presos, controlar o contrabando e servir refeições - eles têm uma atitude comum que não está escrita em nenhum manual. Os diretores “andam e conversam” com detentos e funcionários, em sua ronda diária pelos pavilhões, refeitórios, áreas de trabalho e recreação. O hábito é visto como uma forma de vigilância, mas também de atenção e vínculo, e acaba por se estender aos subordinados, inclusive aos novatos, que o aprendem logo nos primeiros meses de trabalho. Os diretores ainda se dedicam às relações públicas, com pessoas-chave fora da organização. Dessa maneira, conseguem situar a penitenciária num panorama maior.

O líder tem papel essencial na formação e manutenção da cultura, que influencia o modo como as pessoas mobilizam seus paradigmas, sentimentos e habilidades para utilizar as regras e os recursos da estrutura e, assim, transformar a organização, o ator e a própria agência. E como isso se dá? No estabelecimento e na reprodução de estratégias de ação.

## **2.6 Estratégias de ação**

Segundo Donnithorne (2013, pp. 17-18), as assunções (crenças resilientes sobre fins, modos e meios) se estruturam a partir das características e da história da



modo agregado (DONNITHORNE, 2013, p. 497). Em seu estudo sobre o comportamento dos militares nos Estados Unidos, Donnithorne (2017, p. 524) mostra como as reações diferem de uma força armada para outra, em relação a políticas em debate. Como não estão em jogo questões como distinção de missão e disputa por recursos, o modelo cultural é o que melhor explica a diferença.

Essa perspectiva coloca em xeque tanto a visão que pressupõe que a ação é governada por valores consensuais e culturais, quanto a que atribui aos interesses individuais a orientação da ação; Swidler (1986, p. 276) considera-as ambas inadequadas. Pessoas não constroem, nem podem construir, sequências de ações uma a uma, esforçando-com cada ato para maximizar um determinado resultado esperado. A ação é necessariamente integrada em agregados maiores, as estratégias de ação.

Swidler (1986, pp. 276-277) não utiliza o conceito convencional de estratégia, como se fosse um plano conscientemente arquitetado para atingir objetivos. Para a autora, a **estratégia** é um modo geral pelo qual as pessoas organizam a vida, e elas não escolhem uma ação de cada vez como meio eficiente para certos fins, mas constroem correntes de ação a partir de alguns *links* pré-fabricados, como habilidades e hábitos. As escolhas particulares até podem ser inconscientes; mas fazem sentido, “funcionam”, mostram-se úteis, atendem às expectativas, dentro de modos de vida estabelecidos. A cultura, portanto, influencia a ação por meio da forma e da organização desses *links*, e não pela determinação de fins. Os *links* preestabelecidos, ou seja, aprendidos pelo grupo, são sustentados pelas assunções, no dizer de Schein (2004).

É interessante observar a sintonia entre as acepções de estratégia de ação de Swidler (1986) e de agência de Giddens, para o qual não pode ser compreendida “fora do contexto dos modos de atividade historicamente localizados” (GIDDENS, 2000, p. 15), combinando elementos intencionais e não intencionais (GIDDENS, 2000, p. 16).

Ação, ou agência, “não se refere a uma série de atos discretos combinados entre si, mas a um fluxo contínuo da conduta”. [...] uma “corrente de intervenções causais, concretas ou projetadas, de entes corpóreos no decorrer do processo de acontecimentos que ocorrem no mundo” (GIDDENS, 2000, p. 14).

O conhecimento acerca de uma solução só é compartilhado se houver uma ação concreta e em comum quanto ao problema apresentado. Se não for fruto de aprendizagem, fica só na teoria – o que se fala não é o que se faz. O gerente de uma loja, por exemplo, pode dizer à sua equipe que propaganda aumenta as vendas. Se os funcionários nunca tiveram essa experiência, podem interpretar a orientação como algo passível de objeção. Contudo, ao colocarem em prática repetidamente e atestarem os

bons resultados, a orientação passa ao nível de crença, até chegar a uma assunção, onde não se cogita mais a refutação (SCHEIN, 2004, pp. 28-30).

A cultura se produz na interação e, principalmente, na ação – na agência. Nas palavras de Swidler (1986, p. 283), a significância de símbolos culturais específicos só pode ser entendida em relação às estratégias de ação que eles sustentam. A cultura não influencia como grupos organizam ações por meio de propensões psicológicas implantadas nos indivíduos por sua socialização. Em vez disso, significados disponíveis publicamente facilitam certos padrões de ação, tornando-os prontamente disponíveis, enquanto desencorajam outros. Isso não é o arranjo de alguma herança flutuante de ideias, mitos ou símbolos. É na verdade a apropriação de capacidades de ações maiores, culturalmente organizadas, que dá à cultura seus efeitos duradouros.

Em síntese, o ator seleciona e adota (mesmo inconscientemente) determinadas estratégias, como trilhas de ação, na expectativa de que sejam úteis na resolução de problemas. Na prática, ele se depara com desafios que ocorrem quando regras e recursos disponíveis (insumos materiais e imateriais, que vão do orçamento à estabilidade, do posicionamento físico e hierárquico dos atores, à liderança de indivíduos-chave) não estão compatíveis com sua expectativa, e inclui essa compatibilização entre seus problemas a resolver. O caminho que a estratégia vai tomar é guiado por assunções compartilhadas, no processo de aprendizado que constitui a cultura. Entre as assunções, estão os princípios organizacionais e a identidade coletiva. Por isso, diz-se que a cultura é um sistema de identificação. À medida que ator percebe que alcançou os resultados pretendidos, endossa as trilhas e as assunções, até o ponto em que se tornam inconscientes. A escolha de uma estratégia afeita à agência de princípios, entre vários outros caminhos possíveis, advém da combinação entre esses princípios, a experiência pessoal do ator e sua expectativa de solução dos problemas.

Já é possível entender a agência dos líderes na formação da cultura organizacional, crucial para adoção de determinadas estratégias, ou seja, para a agência dos demais atores. O que dizer, contudo, quando essa cultura é ameaçada?

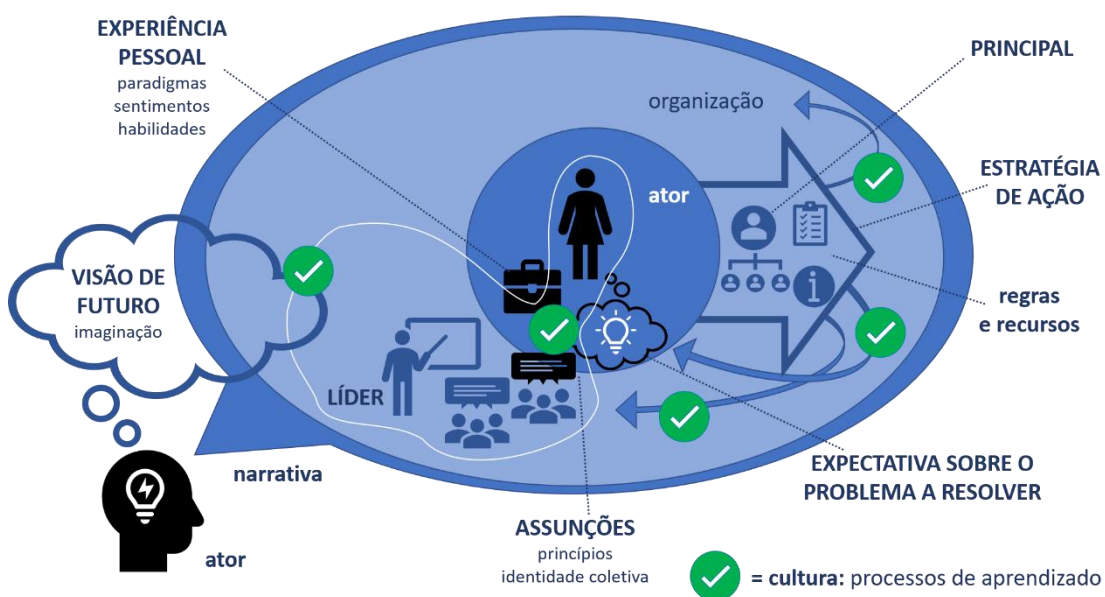
## 2.7 Visão de futuro

O servidor influencia o contexto e é influenciado por ele. Nesse processo simultâneo e contínuo, ele dá sentido a suas ações e constrói narrativas. Os desafios são intensificados em momentos de **quebra de expectativa** por parte de outros atores (quando principais e agentes falham) e **rupturas** culturais, exigindo reconfiguração das bases vigentes, acrescentando mais elementos à experiência pessoal do servidor e



estabelecendo novas trocas. As mudanças temporais e relacionais tanto podem ser encaradas pelo servidor como um desestímulo, quanto como um convite para o compartilhamento de novos aprendizados, a depender das **visões de futuro** presentes na cultura e do quão ressonante essa identidade coletiva é para sua própria experiência imaginativa (Figura 4).

**Figura 4 – Narrativa e imaginação**



Fonte: Elaboração da autora

A cultura é multidimensional, multifacetada. Em última análise, reflete o esforço do grupo para lidar com os problemas e aprender (SCHEIN, 2004, p. 109). Para que o aprendizado se dê, é necessária uma história de experiência compartilhada, o que também implica alguma continuidade da presença dos membros no grupo. No entanto, a despeito dos padrões, a cultura é um fenômeno dinâmico, constantemente criado e colocado em ação nas interações entre as pessoas, a partir de um conjunto de estruturas, rotinas, regras e normas que guiam e constroem o comportamento (SCHEIN, 2004, p. 1). Dentro do repertório, as pessoas usam uma ou outra ferramenta – de forma ativa. Do contrário, seriam passivas, meras “usuárias” de sua cultura (SWIDLER, 1986, p. 277), ou, no dizer de Giddens (2000, p. 47), “dopadas culturais”.

A cultura confere estabilidade, significado e previsibilidade para o presente, mas também sedimenta os resultados de decisões efetivas do passado (SCHEIN, 2004, p. 109). Nesse sentido, a cultura está para o grupo assim como a personalidade está para o indivíduo, guiando e constroendo seus comportamentos (SCHEIN, 2004, pp. 8-9). Como dito anteriormente, há uma história compartilhada. O reforço do que se inicia

como uma crença dá origem a uma assunção, que se torna parte da identidade do grupo e por isso toma o caráter de inegociável (SCHEIN, 2004, p. 16).

Colocar uma assunção em xeque significaria desestabilizar o mundo cognitivo e interpessoal, provocando um alto grau de ansiedade (SCHEIN, 2004, pp. 31-32), pelos altos custos da reconfiguração cultural e adoção de novos padrões de ação (SWIDLER, 1986, p. 284). As estratégias persistem mesmo quando as circunstâncias, e até mesmo os fins, mudam. Pessoas não aproveitam prontamente novas oportunidades estruturais porque são relutantes a abandonar estratégias de ação familiares e para as quais elas têm o equipamento cultural (SWIDLER, 1986, p. 277 e p. 281).

O fato de ser boa ou má, efetiva ou falha, não depende unicamente da cultura em si, mas da relação entre a cultura e o ambiente onde ela existe (SCHEIN, 2004, p. 8). A partir do momento em que as assunções não forem mais válidas diante de transformações no ambiente, a liderança entra em jogo mais uma vez, para iniciar o processo de mudança (SCHEIN, 2004, p. 2).

À proporção que os planos vão sendo postos em prática, novos meios e novos fins vão se descortinando, bem como as consequências não intencionais. Elas não são exceção; lidar com o futuro, com o processo, implica admitir que elas são a regra inevitável (JOAS, 1996, p. 231). Schein (2004) fala sobre o aprendizado acumulado para enfrentar esses desafios. Inicialmente, isso remete à “experiência” como um conhecimento adquirido a partir de algum ponto no passado até o presente. O próprio termo “cultura”, no senso comum, é associado à tradição. Dewey (1939), entretanto, propõe o conceito de experiência como algo para o futuro. Para ele, a **experiência** é a “interação livre dos seres humanos individuais com as condições que os cercam [...], que desenvolve e satisfaz necessidade e desejo, aumentando o conhecimento das coisas como elas são”. O conhecimento amalhado seria uma condição para comunicação e compartilhamento com os outros indivíduos. Mas “necessidade e desejo – dos quais crescem propósito e direcionamento de energia – vão além do que existe”. Vão, portanto, “**além do conhecimento**, além da ciência. Eles continuamente abrem o caminho rumo ao **futuro inexplorado e inatingível**” (DEWEY, 1939, p. 7, grifos da autora). A experiência ocupa-se das coisas que estão vindo, já o mundo onde se vive está sempre mudando, causando bem-estar ou aflição. Assim, a experiência não é nada além de um futuro implicado num presente (DEWEY, 2010, p. 7).

A habilidade de perceber as limitações da própria cultura diante de novos fins e novos meios, para desenvolvê-la de forma adaptativa, é o grande desafio do líder (SCHEIN, 2004, p. 2), porque ele pode estar de tal modo entranhado que não mais a

reconhece, submetendo-se a seus efeitos (SCHEIN, 2004, p. 23). Os fenômenos culturais têm impacto poderoso, mas operam de modo invisível, sob a superfície, na maior parte em planos inconscientes. É possível ver os comportamentos resultantes (alguns deles incompreensíveis ou até ridículos à primeira vista), mas nem sempre as forças subterrâneas que os causam (SCHEIN, 2004, p. 109).

Há momentos em que modos concorrentes de organização da ação põem em confronto o padrão dominante (SWIDLER, 1986, p. 279) e causam a quebra de expectativas. Para Schein (2004, p. 320), o líder deve então explicitar a dissonância, utilizando-se de dados em desconformidade com os objetivos e as ideias, e ao mesmo tempo reduzir a resistência, garantindo segurança psicológica, para que o grupo enxergue a possibilidade de resolver o problema sem perder a integração nem a identidade.

Algum senso de ameaça, crise, insatisfação, deve estar presente para suscitar a motivação de desaprender para aprender algo novo (SCHEIN, 2004, pp. 320-324). Não se trata de coerção, mesmo porque ela é inócua. Se os padrões não se alterarem, os problemas não são resolvidos. E, para que o novo aprendizado se encaixe na personalidade, as pessoas devem escanear o ambiente e desenvolver suas próprias soluções, a partir das diretrizes globais oferecidas pelo líder (SCHEIN, 2004, pp. 326-328). O líder, então, precisa manejar a interação entre duas ansiedades (inclusive em si mesmo): a de sobrevivência e a de aprendizado, para realizar a mudança cultural necessária (SCHEIN, 2004, p. 329).

Surge, então, um paradoxo: como pode a cultura ser uma força conservadora e estabilizadora e ao mesmo tempo ter a necessidade de ser flexível e adaptável? Segundo Schein (2004, pp. 393-395), instituindo-se como **cultura do aprendizado**. Por ela, presume-se que, para se relacionarem com seu ambiente, os indivíduos precisem ser aprendizes e, a partir daí, resolvedores proativos de problemas.

Em suma, o que as pessoas fazem, o que buscam, o que defendem, suas identidades coletivas – e os significados formados e negociados acerca de cada uma dessas coisas - estão em permanente construção e transformação. Os sucessos (e os fracassos) são sempre transitórios. As condições que explicam determinados resultados não necessariamente são suficientes em momentos distintos.

Com base no que foi discutido nesta Parte 1, é possível oferecer a seguinte proposição: dentro de uma organização, a cultura é formatada pelos **líderes** e solidificada pela ação dos demais membros. O processo de aprendizado de todos inclui **estratégias** que são consideradas efetivas para atender à **expectativa de resolução de**

**problemas**, guiadas por **assunções**, não raro inconscientes, compartilhadas e progressivamente ratificadas no grupo. Entre as assunções, estão a **identidade coletiva** e os **princípios** que, combinados à **experiência pessoal** do ator, pode o impelir para o engajamento de impacto coletivo que caracteriza a agência de princípios. Nessa dinâmica, ele se mobiliza para intervir no contexto e assim dá significado às suas ações e constrói narrativas. Entretanto, como interage em dimensões espaciais e temporais múltiplas, ambíguas, mutáveis e sujeitas a rupturas, ele precisam se mover também – ou principalmente - pelas **visões de futuro**.

Para analisar como esse processo se dá na organização, apresenta-se o seguinte percurso metodológico: enumeração dos pontos-chave dos artefatos culturais, em especial os das narrativas<sup>11</sup> dos atores; as assunções que podem ser inferidas a partir deles; o que permanece e o que se rompe. E, especialmente, encontrar o que **de futuro** existe na cultura. Diante da ruptura, da incerteza, do desconhecido, esse talvez seja o aspecto mais nebuloso para se analisar a agência. É quando é preciso que a imaginação forneça respostas a problemas que não mais podem ser resolvidos pelas trilhas (SWIDLER, 1986), pelo aprendizado acumulado (SCHEIN, 2004), por meio de hábitos de pensamento e ação que caracterizam a estrutura do mundo social vigente (EMIRBAYER; MISCHE, 1998, p. 984).

Aos pontos-chave de Schein, outros dois são acrescentados, baseados nos estudos de Donnithorne (2013, p. 82): contexto de fundação e sucessos e fracassos notáveis (os fracassos são importantes para a compreensão das rupturas culturais e seus efeitos na ação). A mudança dá significado à permanência, e a estabilidade e recorrência são necessárias para a realização do possível (DEWEY, 1929, p. 47 e p. 65). “Não há mal que sempre dure, nem bem que nunca se acabe”. Esse é um provérbio que se encaixa naquilo que a estabilidade ensina ao servidor público.

---

<sup>11</sup> Ver Apêndice: 10. Escolhas e complexidades metodológicas – A Câmara como um desafio de pesquisa

## **PARTE 2 - CULTURA(S) ORGANIZACIONAL(IS) NA CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Esta parte traz a pesquisa em campo, na Câmara dos Deputados, que, com base no marco teórico apresentado na Parte 1, buscou investigar: Como se dá a agência de princípios dos servidores? Com que expectativas? Para resolver quais problemas? Sob inspiração de quais indivíduos-chave? Que assunções (identidades coletivas, princípios) podem ser identificadas? Como é a relação principal-agente e quais as quebras de expectativas que ocorrem nesse pacto? Que rupturas são observadas? Quais visões de futuro aparecem? Em que contextos espaciais e temporais? E, em função desses condicionantes culturais, quais os significados que essas pessoas dão às suas ações, e por meio de que narrativas?

Os pontos-chave de Schein (2004), apresentados na Seção 2.4, perpassam as respostas a essas perguntas, na apresentação dos dados, nas interpretações e nas conclusões, dentro de cada setor e na Câmara como um todo. Foram reunidos diversos artefatos culturais da Casa, a partir de entrevistas com servidores, documentos – normativos, artigos acadêmicos, notícias, peças publicitárias, relatórios, livros, dentre outros – e anotações de observação participante em alguns eventos – reuniões internas, seminários, solenidades, dentre outros. O interesse maior foi nas narrativas dos atores, a fim de abarcar todas as formas de temporalidade da agência, de acordo com o conceito de Emirbayer e Mische (1998, p. 972): o passado (reminiscências), o presente (contexto vigente) e o futuro (visões). A partir desse vasto panorama, foram identificadas as principais assunções culturais que sustentam as estratégias dos servidores. De antemão, observaram-se dois aspectos: a autorreferência entre os depoimentos, eventos e preceitos; e a percepção de futuro como um forte componente cultural para a Câmara, no modo como os atores guiam sua ação.

Esta parte da pesquisa estrutura-se da seguinte forma:

Capítulo 3 - Contexto de fundação (conforme DONNITHORNE, 2013) -

Reminiscências como bases para análise: os relatos de antigos funcionários da Câmara.

Esta seção pontua as recorrências nas narrativas dos livros Contos da Câmara 1 e 2

(2007 e 2008), como sementes das assunções na Casa; breve apresentação do contexto das entrevistas – setores pesquisados na estrutura organizacional e perfil dos servidores entrevistados;

Capítulos 4, 5 e 6 - Três subculturas em setores de características distintas (objetivos, recursos, desafios, formação dos profissionais, relacionamentos, etc), a fim de verificar a influência de cada uma delas na agência dos atores: a Consultoria Legislativa, a Secretaria de Comunicação Social e a Secretaria de Controle Interno;

Capítulo 7 - A questão da liderança - Diretoria Geral, com a cultura de gestão da Casa como um todo;

Capítulo 8 – Cultura(s) da Câmara – Comparação dos quatro setores pesquisados e Análise.

Ao final do trabalho, haverá ainda a seção de Artefatos Culturais, uma compilação dos trechos das entrevistas e da pesquisa documental que mostra um panorama mais detalhado das narrativas, como semente e fruto dos pontos-chave tratados nos capítulos desta Parte 2. A formatação dessa seção é propositadamente pouco ortodoxa: a intenção é mostrar uma colagem, uma grande “colcha de retalhos” do que ilustra a cultura “palpável” no plano discursivo, manifestada, de cada setor, com pouca intervenção da pesquisadora.

### 3 REMINISCÊNCIAS COMO BASES PARA ANÁLISE: OS ADMINISTRADORES DA CASA DO POVO

*Ler os dois volumes de “ Contos da Câmara ” foi fascinante. Não somente pelos saborosos casos sobre a compra do crucifixo (único item original do Plenário de 1960); sobre um dos patos do espelho d’água ter sido ou não servido ao tucupi; sobre o deputado que passou mal, mas colocou a esposa na maca para não levantar suspeitas sobre sua saúde nos eleitores.*

*Não somente pela instigante descrição dos bastidores, como o funcionário que parou o relógio do Plenário para que os parlamentares finalizassem as emendas à Constituição de 1967; o uso do Departamento Médico como abrigo na ocupação da Câmara pelos militares; a doença e morte de Tancredo; o ritmo entusiástico dos trabalhos na Constituinte.*

*Foi fascinante porque cada entrevistado encaixou uma peça nessa história que é também a minha própria história. Eu reconheço em suas palavras cada sentimento. Eu olho para as paredes dos espaços onde percorro todos os dias e ouço seus ecos, como testemunhas das origens dessa história que continua a ser escrita. A história da Câmara, que é feita de gente.*

Em 2003, por ocasião das comemorações dos 180 anos do Poder Legislativo, o Centro de Documentação e Informação (Cedi) da Câmara coletou depoimentos de 23 servidores da Casa que trabalhavam desde a inauguração de Brasília, culminando na publicação dos livros Contos da Câmara 1 e 2, em 2007 e 2008. Os relatos orais, transcritos, surpreendem ao revelar tantos pontos de convergência em trajetórias pessoais tão distintas. Assim, permitem resgatar as origens da atual cultura organizacional da Câmara<sup>12</sup>, que teve preponderante influência das seguintes condições: (1) **Histórica**, com os três eventos marcantes: a mudança da capital para Brasília (1960), a Ditadura (1964 a 1985) e a Assembleia Constituinte (1987 e 1988); (2) **Relacional**, pela proximidade (ou não) com os deputados, na definição da natureza técnica do trabalho e na percepção do tempo e do espaço; e (3) **Simbólica**, com a forte assunção de pertencimento a um corpo técnico de alto nível e estável, que ajuda a construir a história democrática do País.

#### 3.1 Contexto fundacional - Desafio: estabelecer a Câmara no vazio do planalto central

Com a transferência da capital em Brasília, muitos funcionários do Rio de Janeiro não quiseram ou não puderam se mudar. Segundo o primeiro diretor do

---

<sup>12</sup> Para as seções a seguir: os grifos de todas as citações são da autora; as referências das entrevistas no corpo do texto serão fornecidas em notas de rodapé, a fim de dar mais fluidez à leitura. Mais excertos das entrevistas estarão no Apêndice – 11. Artefatos Culturais.

Departamento Médico da Câmara, “os que vieram transferidos, compulsoriamente, não estavam felizes”:

Havia uma funcionária que uma vez me disse: “Dr. Renault, eu vou entrar no plenário da Câmara nua, para o senhor me declarar insana e eu poder voltar para o Rio de Janeiro.” Havia uma revolta na grande maioria, que não aceitava Brasília (RIBEIRO, 2007, p. 260).

Foram oferecidos incentivos e compensações para os que vinham, como a “dobradinha” do salário, o tíquete refeição, a condução, o imóvel funcional com módica taxa de ocupação, que tinha relevo especialmente para funcionários muito jovens e em começo de carreira<sup>13</sup>. O último concurso, antes da vinda para o Planalto Central, atraiu pessoas que se interessaram pelas condições estimulantes, nelas incluído o convite para se engajarem “nessa ideia maravilhosa”, já com a intenção de dar início a “uma **aventura muito grande**”<sup>14</sup>.

A prática revelou-se mais difícil do que podiam imaginar: “tudo por fazer, tudo por construir”<sup>15</sup>. Não havia estrutura na cidade. Muitos deixaram suas famílias, por considerarem o local absolutamente inóspito. Contudo, o sentimento de pioneirismo e tenacidade diante dos obstáculos acabaria por contribuir para a identificação com a cidade e a Câmara que estavam construindo<sup>16</sup>.

Aqui se observam as novas motivações e percepções de atores chegando a um ambiente pouco estruturado – literalmente e na teoria: regras a criar, recursos a obter e principalmente relacionamentos a estabelecer. O clima de acampamento também marcaria as relações dos funcionários entre si e com deputados. “Havia uma panela grande, todos os bifés ali. Misturavam-se parlamentares com funcionários, empregados de obra”<sup>17</sup>. “A cidade parecia um piquenique grandioso [...]. Todo mundo se procurando, se ajustando”<sup>18</sup>. “Havia poucas quadras [...]. Enfim, ficaram todos próximos. E todos estavam afastados daqueles a quem estavam unidos. Então, todos se uniram aqui de uma maneira especialíssima”<sup>19</sup>. Para alguns funcionários, no entanto, o

---

<sup>13</sup> HORTA, 2007, p. 61; RIBAS, 2007, p. 99; ARAÚJO, 2008, p. 105.

<sup>14</sup> COSTA, 2007, p. 282.

<sup>15</sup> OLIVEIRA, 2008, p. 182.

<sup>16</sup> Os servidores apreciam divulgar o ano de 1823 como a “data de nascimento” do Legislativo, quando D. Pedro I criou a Assembleia Constituinte Imperial. Contos 1 e 2 (2007, 2008) trazem reminiscências de funcionários que estavam na época da mudança para Brasília, alguns provenientes do Palácio Tiradentes, no Rio de Janeiro. Não foram encontrados outros registros sobre a atividade de burocratas na Câmara. Entende-se que a cultura organizacional da Casa, com os elementos que repercutem atualmente, funda-se a partir da inauguração da nova capital.

<sup>17</sup> AFONSO, 2008, p. 22.

<sup>18</sup> RIBEIRO, 2007, p. 259.

<sup>19</sup> SEREJO, 2008, p. 148.



convívio com os deputados era circunstancial, como no recém-criado Clube do Congresso.

As atividades legislativas também sofreram os efeitos da mudança da capital, no início da década de 1960, com a resistência dos deputados em comparecerem, somada à diferença do que acontecia nas galerias da Câmara no Rio de Janeiro: “Foi uma coisa triste, porque a Câmara perdeu aquela vida que tinha, aquele burburinho, o público interessado nos debates, nas votações. [...] A plateia ficava muito próxima dos deputados”<sup>20</sup>.

Por outro lado, devido à ausência de outras atividades culturais e de lazer em Brasília, as sessões da Câmara logo se tornaram atrações para os cidadãos: “Era um acontecimento aqui na cidade”<sup>21</sup>. O mesmo motivo também concentrou a atenção dos funcionários no trabalho: “Brasília era isso. A vida era de casa para a Câmara”<sup>22</sup>.

“**‘Construímos-te futura’**. Depositava toda a esperança no futuro nacional, um futuro de paz, de prosperidade” (HORTA, 2007, p. 57). Esse espírito de aposta na nova capital, aliado à esperança de renovação democrática, sofreria mais tarde um grande abalo, de hibernação forçada, para o Poder Legislativo.

### **3.2 Evento de ruptura: Regime Militar. Desafio: sobreviver ao fracasso da democracia**

Os funcionários reportam com amargura os momentos em que sentiram ameaças ao Congresso Nacional e à democracia. A saída de Jânio Quadros da Presidência da República deu início a um processo que levaria décadas: o regime militar. A atividade política na Câmara foi profundamente alterada, com a reconfiguração no jogo de forças.

Exercências marcaram o período. A título de exemplo, está a extinção dos partidos políticos e a criação de somente duas legendas: Arena e MDB. “[...] era uma confusão muito grande, porque havia gente do PSD e da UDN no mesmo partido”<sup>23</sup>. Outro é a fixação do limite mínimo de 8 deputados por estado, alteração imposta por Geisel na Constituição, para aumentar as bancadas do Norte e do Nordeste, menos populosas, mas mais conservadoras, e por isso mais interessantes para o poder militar. “Por incrível que pareça, essa medida revolucionária está mantida até hoje”<sup>24</sup>.

---

<sup>20</sup> GROBA, 2007, p. 203 e p. 207.

<sup>21</sup> MORAES, 2007, p. 137.

<sup>22</sup> AFONSO, 2008, p. 23.

<sup>23</sup> ANDRADE, 2008, p. 232.

<sup>24</sup> PINTO, 2007, pp. 163-164.

Uma vez que a imprensa estava sob a mira da censura, coube à Oposição adotar táticas alternativas no espaço reduzido de que dispunha<sup>25</sup>, discursando na tribuna ou, ainda, apresentando projetos propositalmente contestáveis, para atrair atenção.

[...] a Câmara ficou impedida de ter iniciativa legislativa [...]. Uma coisa interessante que acontecia naquela época era o fato de os deputados apresentarem projetos flagrantemente inconstitucionais. E por que isso? [...] **Era uma maneira que o parlamentar tinha de levar o assunto para debate.** O Diário do Congresso registrava o assunto, e a Voz do Brasil falava que foi apresentado projeto versando sobre tal assunto, que foi apresentado requerimento de informação dirigido a tal autoridade versando sobre tal assunto. Era uma maneira que o deputado tinha de atuar, porque nem sempre o Plenário está acessível ao deputado para fazer um discurso (MASSERA, 2008, pp. 37-38).

No olho do furacão, os entrevistados se consideravam não apenas testemunhas privilegiadas, mas partícipes da história do Brasil. Entre os acontecimentos, eles destacam a invasão e os fechamentos do Congresso pelos militares. Os desdobramentos afetaram todos os funcionários, em menor ou maior grau. De modo geral, o fechamento ou funcionamento precário do Congresso acarretaram perda financeira, uma vez que parte considerável do que eles recebiam estava atrelada à realização das sessões plenárias<sup>26</sup>. O sentimento mesclava apreensão pela Câmara e pelo País, tristeza e compasso de espera. Já de modo pontual, o regime militar atingiu mais gravemente os funcionários que não concordavam com os rumos do governo. Pela legislação da Câmara, o funcionário não podia se manifestar politicamente, mas isso não impediu que alguns se dedicassem a atividades políticas de esquerda – e fossem perseguidos.

Os funcionários também estavam atentos ao drama sofrido pelos parlamentares, que eles acompanharam de perto. De forma análoga, eles descrevem o baque financeiro da interrupção das sessões e, com mais lamento, a interrupção da própria democracia, com o Ato Institucional 5, em 1968.

O deputado Mário Covas teve um sentimento extremamente pesaroso. Ele não demonstrou medo, [...] demonstrou um pesar muito grande. E eu vi uma hora [...] o deputado Mário Covas chorando e dizendo que a democracia havia sido maculada [...]. **Acabou-se a democracia, porque havia sido fechado, pela força, o Congresso Nacional.** Foi um episódio muito marcante na minha vida (BRANDÃO, 2007, p. 221).

Nota-se a crescente admiração pelos deputados que se arriscavam a combater o regime.

A gente tinha muita admiração por eles, admiração pessoal, não política, mas pessoal, pela coragem pessoal deles. E a cassação do Márcio Moreira Alves foi muito traumática para nós porque era um sujeito que gozava de um prestígio com a gente pela pessoa que era, pela maneira que ele falava, pela

<sup>25</sup> SILVA, 2007, p. 120.

<sup>26</sup> HORTA, 2007, p. 58; MORAES, 2007, p. 139; PINTO, 2007, p. 162.

posição contestadora dele naquela ocasião que não era fácil, não é? (BRANDÃO, 2007, p. 227).

Surgiu certa **cumplicidade entre deputados e funcionários**, a exemplo do pedido do então Presidente da Câmara, Aduacto Cardoso, para que o Diretor-Geral Luciano Brandão acolhesse, nas dependências da Casa, os parlamentares atingidos pelas medidas repressoras<sup>27</sup>. Na sessão em que a Câmara rejeitou o pedido de cassação do deputado Márcio Moreira Alves, os registros taquigráficos desapareceram. Somente na década de 1990, uma funcionária revelou que havia guardado os originais em casa, com receio de que os adulterassem, e os devolveu<sup>28</sup>.

Outro episódio que se destacou, por ser tanto ousado quanto anedótico, foi o desligamento dos relógios do Plenário, para aprovar emendas ao projeto da Constituição de 1967 no “prazo fatal para apreciação [...], sob pena de prevalecer o texto original enviado pelo Executivo”<sup>29</sup>:

O Moura Andrade, com quem eu me dava, me chamou e disse: “Olha, você manda desligar os relógios.” Levei um susto. “Manda desligar, porque nós temos que votar isso.” Liguei ao [Diretor Geral] Luciano e ele desligou os relógios. Aí, houve protestos, os deputados mostravam seus relógios de pulso. Moura Andrade, homem obstinado, muito inteligente e bem articulado, quando terminou toda a votação, me chamou e disse: “Olha, Paulo, você pode ligar os relógios.” Eu disse: “O senhor já calculou? Esses relógios darem um pulo de duas horas? Acho melhor deixar isso para amanhã de manhã.” Ele disse: “Você tem razão.” E encerrou a sessão (AFONSO [então Secretário Geral da Mesa], 2008, pp. 26-27).

Simultaneamente, com pesar pelo fechamento do Congresso, houve quem chegasse mesmo a questionar a atitude de confronto ostensivo de alguns deputados, que resultou no endurecimento de medidas por parte dos militares. Esse é um exemplo de rara discordância observada em narrativas bastante coincidentes.

O discurso do Márcio Moreira Alves foi um desserviço, porque a coisa ia muito bem antes do AI-5. Leis importantes haviam sido votadas. Eu me lembro, na época trabalhei na Comissão de Justiça. A Lei da Ação Popular, o Estatuto da Terra, foram votados. Nós tivemos a Constituição de 1967, quer dizer, tinha-se uma Constituição no Brasil. [...] Então, até 1968, houve esse trabalho de reconstituição, de gradativamente se aperfeiçoar a legislação. Veja a importância que teria... esse Estatuto da Terra, é “evoluidíssimo”. As esquerdas não pensavam que depois de haver a Revolução se votasse uma lei permitindo a desapropriação de terras com títulos da dívida agrária. [...] **O Congresso partiu para um choque, confiante de que nada aconteceria** e que com isso se afirmaria, impondo um desgaste ao poder militar (MORAES, 2007, pp. 147-149).

---

<sup>27</sup> SOUZA, 2007, p. 39.

<sup>28</sup> SILVA, 2007, p. 113.

<sup>29</sup> SILVA, 2007, p. 110 e p. 112.

Reporta-se um forte e crescente movimento de desvalorização do Legislativo, na estigmatização e agressão à figura do parlamentar, no esvaziamento de atribuições, na dizimação de lideranças políticas. A desvalorização também atingiu o corpo funcional. Apesar dos esforços do Diretor-Geral em manter a coesão (Seção 3.7), muitos deixaram a organização.

Na reconstituição dos percursos históricos, pelas lembranças dos entrevistados, é possível identificar narrativas públicas, comuns, dos grandes acontecimentos e dos seus efeitos na formação da cultura da Câmara (a epopeia de Brasília; o declínio na imagem e no papel do Legislativo em decorrência do regime militar). Entremeando a história geral, no entanto, emergem sentimentos e narrativas de vivências e memórias particulares (a panela de bifés no acampamento, a perseguição política), em que eles dão contorno às suas próprias identidades como funcionários de uma Casa que está no epicentro dos eventos e das decisões do País.

Observam-se, portanto, as transições de conversação entre o específico e as generalidades. Outro mecanismo é a citação dos mesmos nomes e o uso dos mesmos termos nos diferentes relatos, como será visto a seguir.

### **3.3 Linguagem comum e categorias conceituais para descrever o “problema a resolver” da Câmara, bem como a mensuração de resultados**

As tensões históricas moldaram os conceitos dos servidores sobre a Câmara, sua missão e seus objetivos (“problemas a resolver”), num léxico de impressionante concordância. Nesse ponto, ganham corpo os padrões e as narrativas conceituais.

Segundo os funcionários, a Câmara espelha a diversidade demográfica e ideológica do Brasil. É a própria expressão da democracia, **a Casa do Povo** responsável por **ouvi-lo e a ele dar voz**. Mesmo quando isso não ocorre, é a **Casa aberta, transparente, o motor do progresso**. A representação, assim, se reveste de superior importância, mais até do que a função legislativa, pouco mencionada. A Câmara é, ainda, **o espaço do debate e da crítica**. É o contraponto do Executivo, fiscal de um poder que detém os recursos e a força<sup>30</sup>. Dois pontos merecem atenção: a defesa do regime democrático, e o papel da Câmara nesse intento, a partir do imprescindível convívio dos diferentes.

[...] o sistema democrático é o **único válido para a convivência humana**. Entendo que o Poder Legislativo desenvolve e desempenha extraordinário papel para **manutenção da democracia** (ANDERSEN, 2008, p. 280).

---

<sup>30</sup> Ver as descrições completas no Apêndice 11 - Artefatos Culturais

[...] é uma Casa de **naturais e legítimos conflitos** de interesses, conflitos partidários, uma Casa de disputa de espaço político, totalmente aberta e transparente (SOUZA, 2007, p. 25).

Ao mesmo tempo, o Legislativo é pouco compreendido. Em primeiro lugar, exatamente por não dispor dos recursos e da concretude que as ações do Executivo têm. Em segundo, pelo seu caráter preventivo: “O papel da Câmara é importantíssimo, muito mais pelo que evita que seja feito do que pelo que faz”<sup>31</sup>. Em terceiro, pelo desconhecimento por parte dos cidadãos acerca do trabalho que é realizado<sup>32</sup>. Assim, **as entregas do Parlamento são de difícil mensuração.**

Junto com as definições de missões e objetivos da Câmara, os funcionários descrevem o sentimento que nutrem pela Casa, que ultrapassa o reconhecimento e a defesa da organização, configurando-se como vínculo afetivo. São “apaixonados”<sup>33</sup>; “orgulhosos”, que se referem à Casa como “mãe”<sup>34</sup>; “professora”, “segunda casa”<sup>35</sup>, “universidade”<sup>36</sup>. Na prática, a personificação da organização e a atribuição de missão e objetivos mostram-se estruturantes para a percepção e a forma de agir dos funcionários.

### **3.4 Distribuição de recursos, relações de proximidade**

Um fator de prestígio para os funcionários era a proximidade com os deputados. Se, no Rio, muitos deputados não tinham assessor, em Brasília o corpo funcional passou a exercer, cada vez mais, suporte às atividades legislativa, fiscalizatória e de representação, razões de ser da Câmara, em face da complexificação dessas atividades e da popularização nas eleições dos membros da Casa (antes mais elitista).

Ninguém é dono do saber. Um deputado pode ser muito letrado em determinada especialidade, mas são tantos os ramos do saber, tantos os programas de governo, tantas especialidades, que é impossível o parlamentar dominar todas elas. Agora, de qualquer maneira, nós, na Assessoria, até falávamos: “**O deputado menos dotado é o que mais precisa de nós, e a ele deve ser dada a maior atenção**” (RIBAS, 2007, pp. 97-98).

Para o funcionário que trabalhava nos gabinetes dos membros da Mesa e das Lideranças, chegaram a ser estabelecidas relações de amizade.

O deputado era muito mal servido de apoio. Isso dava muito prestígio ao funcionário da Câmara. O funcionário tinha muita força, [...] [nesse] trabalho de suporte político e administrativo do deputado (BRANDÃO, 2007, p. 239).

---

<sup>31</sup> MASSERA, 2008, p. 51.

<sup>32</sup> MESQUITA, 2007, p. 194.

<sup>33</sup> MESQUITA, 2007, p. 199; ANDRADE, 2008, p. 23.

<sup>34</sup> PAIXÃO, 2008, p. 94.

<sup>35</sup> SALVADOR, 2008, p. 219.

<sup>36</sup> COSTA, 2007, p. 286.

Proporcionar ao deputado as condições para exercer seu mandato como representante do povo torna-se, assim, um exemplo de assunção cultural importante para a agência de princípios dos profissionais.

### **3.5 A estabilidade, os mandatos e as diferentes percepções e experiências do tempo**

Apesar da ligação com determinados deputados, a continuidade propiciada pela estabilidade no serviço público (como um recurso da estrutura) contrastava com os curtos mandatos parlamentares – quatro anos -, e ainda mais curtos mandatos da Mesa – dois anos – e das Comissões – um ano. O funcionário, assim, desenvolveu uma visão a longo prazo e a opção por uma postura mais ponderada, equilibrada, por compreender que, de uma hora para outra, tudo poderia mudar, tanto no plano político (na renovação eleitoral) como no hierárquico (remanejamento de cargos).

Os funcionários da Câmara entram por concurso, mas sua nomeação para os cargos hierárquicos mais altos é feita pelos deputados. Por sua vez, cada chefe seleciona os colegas que vão ocupar as hierarquias abaixo de si. Como consequência, o funcionário em chefia sabe que, na Mesa seguinte, pode vir a ser chefiado por seu subordinado. “Esta Casa tem – vamos chamar assim – uma dança nos gabinetes. Quem é daqui sabe: a cada dois anos tem uma mudança, para melhor ou para pior” (PRESCOTT, 2008, p. 54).

Por outro lado, as carreiras na Câmara, nessa época, são marcadas por extraordinária continuidade, imprescindível para a fixação da cultura organizacional e a ascensão dos funcionários. Entre os servidores entrevistados em 2003 e outros citados por eles, há pessoas que começaram em funções simples, e alçaram-se a posições na cúpula da Casa, a exemplo do auxiliar legislativo, datilógrafo, que virou Secretário Geral da Mesa – Paulo Afonso; e do funcionário do Setor de Habitação que se tornou Diretor-Geral - Ademar Sabino.

**A tradição da Câmara** – a tradição em termos administrativos, legislativos – **quem a mantém é, inegavelmente, seu funcionalismo.** O deputado que chega aqui não sabe de nada e, de certa forma, não se interessa. Eles estão pensando em outras coisas. Se não houvesse essa continuidade do corpo funcional – porque uns passam para os outros, e vão orientando os parlamentares que chegam –, em termos administrativos, seria o caos (AFONSO, 2008, p. 22).

### 3.6 A natureza da atividade como suporte às estratégias de ação: especialização da técnica como complementar à política na missão de servir à Câmara e à democracia

A proximidade com os deputados não impediu que os funcionários agissem de modo independente. O conhecimento técnico e a experiência puderam conferir a ele a propriedade para discordar da posição dos parlamentares. Além disso, por estar submetido ao rigor da norma, ele pôde valer-se dela para respaldar seus argumentos. Dizer “não” era parte da habilidade funcional dos concursados<sup>37</sup>, desde que se mostrasse o porquê<sup>38</sup>. O tratamento equânime a todos os deputados também era uma assunção de caráter democrático, para justificar a negativa a uma demanda, especialmente se a extensão a todos eles fosse insustentável.

[...] se era uma coisa que passava daqueles padrões que nós criamos, eu levava ao meu superior, chegando até a Diretoria-Geral com o alerta: “Olha, se atender este, vamos ter que atender mais quatrocentos e tantos.” (PAIXÃO, 2008, p. 87).

A dificuldade de a gente trabalhar em uma casa igual à Câmara, casa política [...]. Você tem hoje **quinhentos e tantos patrões** (ANDRADE, 2008, p. 267).

Os entrevistados de Contos 1 e 2 fazem questão de pontuar a necessidade de fronteiras (e complementariedades) entre a técnica política e a política partidária, no exercício de suas funções na Câmara. Há pelo menos quatro justificativas: (1) o aprendizado oriundo da rica e típica **pluralidade da Casa**; (2) a **separação de atribuições** entre quem detém mandato e quem não detém; (3) o cuidado para evitar a rotulação ideológica do quadro de funcionários, provocando a perda de **confiança por parte dos deputados**; e (4) a **manutenção da autonomia** dos funcionários, o que aumentaria sua capacidade de intervenção na estrutura, de forma democrática.

[...] diria aos colegas presentes e futuros que, ao entrarem nessa Casa, tivessem espírito de **tolerância ampla, total; de isenção**, que façam política lá fora, não aqui dentro, porque se perde tudo aquilo que poderíamos dar de contribuição ao Brasil, ao Poder Legislativo. Se você fica do lado de um deputado de um partido ou de outro, você não vê aquele outro que tem tanto ou mais valor intelectual ou cultural (OLIVEIRA, 2008, p. 198).

[...] o funcionário não pode ter partido aqui dentro. É um erro gravíssimo, é uma perda, é lastimável. Quando você entra aqui com o espírito aberto, **vocês vê o Brasil, vocês vê as contradições**, e tudo mais (OLIVEIRA, 2008, p. 201).

[...] uma coisa que eu sempre procurei deixar muito claro aos meus superiores e parlamentares – é que **cada um tinha que cumprir a sua tarefa dentro da sua atividade**. Alguma coisa de rotina, pressão de parlamentar, eu sempre passei muito bem por isso, porque eu deixava muito clara a minha função de funcionário e a função do parlamentar, a nossa obrigação com todo

---

<sup>37</sup> PAIXÃO, 2008, p. 87.

<sup>38</sup> MASSERA, 2008, p. 45.

o respeito. Ele dentro de sua autoridade e eu na minha de funcionário. [...] **você é funcionário da Câmara dos Deputados**, para servir a todos com **igualdade de condições**. Então, partindo desse princípio, você **isola qualquer tipo de influência** (PAIXÃO, 2008, p. 86).

Notam-se, nas narrativas, o detalhamento dos meios, como estratégias de ação compartilhadas, validadas, aprendidas e perpetuadas, para resolver problemas e atingir seus objetivos nas relações com os deputados. A agência dos funcionários, confirmando Emirbayer e Mische (1998, p. 982), não foi determinada nem pelas estruturas sociais nem pelos traços psicológicos isoladamente, mas pelos padrões estáveis de interação em resposta ativa às situações históricas.

### 3.7 Liderança

Os funcionários destacam o papel de Luciano Brandão na coordenação dos trabalhos e dos ânimos na implantação da Câmara para Brasília. Engenheiro, Luciano era secretário da Comissão de Acompanhamento da Construção do Edifício Sede na nova capital, constituída em 1957 pelo então Presidente da Câmara, Deputado Ulysses Guimarães. Quando da mudança, tornou-se chefe de Gabinete do Primeiro Secretário, José Bonifácio, deputado responsável pelos serviços administrativos e pelo pessoal da Câmara. Bonifácio foi outro líder marcante: a organização “era, para ele, merecedora de um cuidado extremo”<sup>39</sup>. Em 1964, Luciano foi nomeado Diretor Geral – DG da Câmara.

No período de interrupção e incerteza pelo fechamento do Congresso, entre 1968 e 1969, a liderança de Luciano, que antes fomentava os trabalhos, voltou-se para a coesão e proteção do corpo funcional e a manutenção de suas competências, para que estivesse a postos no momento em que o Congresso fosse reaberto. Assim como na transferência da Câmara para Brasília, a intenção parece ser a de enfatizar a responsabilidade dos funcionários em proporcionar o ambiente e o suporte necessários para que os deputados pudessem exercer a atividade legislativa. A democracia já não mais existia, os deputados haviam sido cassados... mas os funcionários permaneciam. Luciano assumiu o controle das ansiedades organizacionais, em face do choque numa cultura ainda muito recente.

Uma das medidas do Diretor-Geral para **proteger os subordinados**, por exemplo, foi enviar um funcionário ao interior do Brasil para esclarecer supostas irregularidades de deputados, ao mesmo tempo em que o tirava de cena, por estar visado. Tudo isso foi possível porque Luciano detinha **muito poder**.

---

<sup>39</sup> ANDRADE, 2008, p. 230.



[...] os deputados não tinham muito prestígio com o Executivo na época dos governos militares. Então, até o acesso aos gabinetes, às vezes, era complicado. Ele, como diretor-geral, tinha acesso a áreas ministeriais a que o deputado tinha dificuldade. Com isso, ele tinha muita força. Era um diretor-geral que administrava democraticamente a Casa (SILVA, 2007, pp. 130-131).

No caso dos diretores-gerais e secretários-gerais da Mesa, a liderança perene de alguns deles junto a parlamentares e funcionários<sup>40</sup> também foi preponderante para a afirmação e promoção dessa cultura: “Dr. Luciano ficou quatorze anos, o Dr. Sabino ficou dezoito, eles têm **o fio da meada da Câmara**”<sup>41</sup>. “O primeiro [secretário geral da Mesa] Paulo Watz e, a seguir, Paulo Affonso Martins de Oliveira, ambos por todos reconhecidamente competentes. Eram senhores absolutos do Regimento Interno da Casa”<sup>42</sup>.

Há até uma piadinha a respeito disso: **os funcionários são os “insignificantes” e os deputados são os “insigni partintes”**. (risos) Os “insignificantes” se sentem donos da Casa, porque são eles que organizam a Casa, eles que administram a Casa. O deputado vem e vai, e eles ficam aqui, a exemplo de [...] Paulo Afonso, que ficou mais de vinte anos (PINTO, 2007, p. 164).

A citação dos líderes é uma constante na fala dos entrevistados. A longa permanência no cargo permitiu que os diretores solidificassem estratégias em forma de assunções compartilhadas (SCHEIN, 2004), conquistassem confiança dos atores (DONNITHORNE, 2017) (não somente dos subordinados, mas também dos parlamentares e de membros do Poder Executivo) e angariassem sua cooperação (FLIGSTEIN, 2001).

Fosse na área legislativa, fosse na área administrativa, Luciano procurava solucionar problemas por meio dos funcionários, a quem identificava “pelos seus próprios nomes<sup>43</sup>”. Novamente, evidencia-se sua habilidade social (FLIGSTEIN, 2001). Em função disso, havia uma blindagem mútua entre os funcionários e a Diretoria-Geral da Casa. O exemplo de “Dr. Luciano”, como era chamado, evidencia a liderança como um recurso da estrutura para os atores na organização. Ao mesmo tempo, esse recurso propicia a atuação deles em recíproca a seu DG, aumentando a capacidade de intervenção de ambos os lados.

---

<sup>40</sup> DOS ANJOS, 2008, p. 122.

<sup>41</sup> BRANDÃO, 2007, p. 237.

<sup>42</sup> SOUZA, 2007, p. 32.

<sup>43</sup> SOUZA, 2007, p. 26.

### **3.8 Identidade coletiva, definição de limites e critérios de inclusão e exclusão: concursos para formação de um corpo de alto gabarito**

A formação da identidade coletiva dos funcionários ocorre já de origem, no recrutamento por concurso. Isso contraria a tese da “seleção adversa”, de que a burocracia tenderia a atrair pessoas de baixa qualificação e com interesses questionáveis (ver crítica de Dilulio, 1994, pp. 279-280). A identidade de “concursado” era fator de distinção, paulatinamente ratificado pelas relações travadas dentro da organização.

A Câmara tinha por tradição realizar certames muito difíceis, criteriosos e sérios<sup>44</sup>. Dessa forma, ao entrar na Casa, o funcionário se tornava e se via como **pertencente a um quadro de alto nível, seguramente admitido por seus próprios méritos**, e não por “pistolão” nem “carta marcada”. “Tínhamos muita satisfação de dizer que éramos funcionários da Câmara. Sabia-se que era através de concurso, que este concurso era rigoroso, era valorizado”<sup>45</sup>.

Nas entrevistas, os servidores se autodefinem também pelo que os diferencia dos outros atores na Casa. Primeiramente, com os parlamentares, como dito anteriormente. Havia a distinção entre as diretorias legislativa e administrativa; entre os que tinham contato direto ou não com os parlamentares – e nesse caso motoristas e contínuos gozavam de alto status; entre os diversos níveis da carreira; e, especialmente, entre concursados e não concursados, tema da próxima seção.

### **3.9 Contratação de não concursados. Desafio: necessidade da perpetuação da singularidade e da sobrevivência da organização, por meio dos seus funcionários efetivos**

Na década de 1970, a Câmara passou a contratar funcionários sem concurso – os secretários parlamentares - e, mais tarde, os ocupantes de cargo de natureza especial (CNEs). O que de início era visto até com certo preconceito e preocupação pela qualidade e impessoalidade organizacional dos serviços, provocou o afastamento entre políticos e funcionários efetivos e tornou-se ameaça aos concursados. Os depoimentos mostram que, mesmo com todo o poder, o Diretor Geral não conseguiu deter esse processo de contratação.

[...] quando foi criado o Secretariado Parlamentar. Eu me lembro até uma vez o [então Diretor-Geral] Dr. Sabino dizer: “Vamos acabar com o funcionalismo da Câmara por causa deles”. [...] **o funcionário da Câmara não é funcionário do deputado, é funcionário da Câmara** dos Deputados para servir os parlamentares indistintamente. A partir do momento em que se

<sup>44</sup> SOUZA, 2007, p. 47; MESQUITA, 2007, pp. 191-192; BRANDÃO, 2007, p. 216.

<sup>45</sup> PAIXÃO, 2008, p. 94.

criou o secretariado parlamentar, ele passou a ser funcionário do deputado. Então ele não tem a preocupação do funcionário da Câmara – é a impressão que eu tenho – de exaltar a Câmara (PAIXÃO, 2008, p. 94).

Essa divisão isolou o funcionário da Câmara, que é aquele que **dá sentido, apoio direto e, portanto, que sustenta o Poder, que ensina o deputado a trabalhar**, que produz para o deputado, que cada vez mais está perdendo o poder, em detrimento daqueles que não são funcionários, mas que estão crescendo, porque os deputados estão criando vantagens para eles (PINTO, 2007, pp. 179-180).

### **3.10 Outros afastamentos: a organização dos espaços nos edifícios da Câmara e o esvaziamento nas interações**

Além da entrada de outros atores (os não concursados), houve outros fatores para a separação entre deputados e funcionários. Uma delas foi a possibilidade de sindicalização (pós Constituição de 1988), a criação e consequente intermediação do sindicato nas reivindicações, antes feitas diretamente. Outro distanciamento foi de ordem física: a construção dos Anexos III e IV, em 1974 e 1980 respectivamente, para abrigar gabinetes parlamentares, ressaltando a influência da conformação dos espaços, como recursos da estrutura, nas relações entre as pessoas. Novamente, o Diretor-Geral pouco pôde interferir nessa decisão.

[...] o presidente Pereira Lopes [...] queria construir o Anexo III para que [...] alguns deputados tivessem os seus gabinetes, porque eram só trezentos [...]. O [Diretor-Geral] Dr. Luciano dizia a ele para ter cuidado, porque isso esvaziaria o plenário. E o presidente Pereira Lopes insistiu com a ideia, construiu e realmente esvaziou o plenário. Os deputados passaram a ficar mais nos gabinetes (BRANDÃO, 2007, p. 238).

Os deputados nos ouviam. Eles dependiam dos funcionários. Depois que eles foram lá para os anexos III e IV, depois que eles passaram a ter independência em termos de gabinete, houve uma alteração radical no tratamento. [...] **Não tem mais aquela boa vontade quando dependia dos funcionários de carreira** da Câmara para resolver seus problemas de correspondência e de assessoramento (PINTO, 2007, p. 165).

Ainda que os funcionários concursados tenham incluído, em seu repertório de ação, estratégias de delimitação no trato com o deputado, não havia dúvidas sobre a quem eles deveriam se reportar. Em outras palavras, parece claro que o parlamentar era o principal e o funcionário, o agente. **A entrada dos não concursados cria novos “agentes”, que viriam a desequilibrar a relação.** Outros eventos trariam ainda novos “principais”, como será visto a seguir.

### **3.11 Evento de sucesso: Assembleia Constituinte. Desafio: empreender a redemocratização, promulgar a nova Constituição e atender a sociedade**

No processo de redemocratização, a eleição do novo Congresso, a luta pelas Diretas Já e a eleição de Tancredo Neves para a Presidência da República foram eventos acompanhados e sentidos muito proximamente pelos funcionários<sup>46</sup>. Um deles foi o responsável pelo diagnóstico da doença que mataria Tancredo às vésperas da posse.

Eu disse: O senhor está com um problema abdominal sério e provavelmente precisará ser operado. Ele disse: “Renault, faz o seguinte: me trata, de toda maneira, sem operação. Se é infecção, me dá antibiótico”. [...] Depois o Conselho Regional de Medicina iniciou um processo contra os médicos. [...] Acusado... de quê? Não era de negligência, não era de incompetência, não era de nada. Acusaram-me – e, por isso, fui punido – de ter feito boletins médicos que não exprimiam a verdade (RIBEIRO, 2007, pp. 272-275).

Outros trabalharam diretamente com ele e Ulysses Guimarães, no coração do PMDB e das decisões que viriam a seguir.

O deputado Ulysses Guimarães era presidente da Câmara e presidente da Constituinte, mas não era o dono do Brasil, como muitos achavam. [...] quando Tancredo morreu. Ele teve a grandeza de não aceitar, como presidente da Câmara, o cargo de presidente da República, a que tinha direito [...]. O senador José Sarney era candidato a vice, mas não tinha sido empossado [...]. E o general Figueiredo não aceitava o José Sarney como presidente. Não ia passar a faixa, como não passou. Mas a melhor solução a que eles chegaram na ocasião foi ele assumir, como candidato a vice-presidente, a Presidência. Foi uma solução de gabinete, mas era para o deputado Ulysses Guimarães vir a ser o presidente. Mas ele achou que não devia. Ele tinha um amor pela Câmara (PRESCOTT, 2008, pp. 62-63).

Empossado, Sarney convocou a Assembleia Constituinte em 1987. A atuação dos funcionários foi marcada pelo grande volume de tarefas; e pela complexidade de dar tratamento técnico às demandas populares<sup>47</sup>, numa participação até então inédita na política nacional; e pelo entusiasmo por verem novamente o Poder Legislativo resgatar seu papel de protagonista na história brasileira, sob o carisma de Ulysses Guimarães e a condução do Diretor-Geral Ademar Sabino, e a volta da democracia. Assim como na implantação da Câmara em Brasília, a Constituinte foi um período em que o **sentimento de participar da criação de algo grandioso**, ou seja, o holismo da ação (JOAS, 1996,

---

<sup>46</sup> HORTA, 2007, p. 63.

<sup>47</sup> A participação popular foi garantida pelo Projeto Constituição (1986-1987), do Senado Federal, que coletou ideias para a nova Constituição em mais de 72 mil cartas-resposta [...]. Além disso, a sociedade civil mobilizou-se em torno de debates, [...] e manifestações sobre os mais diversos temas. Iniciada a Assembleia Nacional Constituinte, audiências públicas foram abertas aos populares. Comissões e subcomissões temáticas elaboraram anteprojetos de suas áreas específicas, consolidados pela Comissão de Sistematização em um primeiro projeto de Constituição. A esse, puderam ser apresentadas emendas populares: foram 122 emendas e mais de 12 milhões de assinaturas. Após sucessivos projetos de Constituição, parte das 83 emendas populares que cumpriram os requisitos regimentais foi incorporada na redação final (GILIOLI, in: LACERDA et al, 2018, p. 7).

p. 84) exerceu forte impacto para os funcionários reafirmassem sua identidade e suas estratégias.

Os veículos de comunicação da Casa receberam suporte e se especializaram para fazer a cobertura dos trabalhos, procurando divulgá-los, com transparência. Além dos deputados, outros atores foram chamados a adentrar no processo legislativo, a quem os funcionários da Câmara passariam a atender, como mais um “problema a resolver” entre suas atribuições, e que demandaria sua agência de princípios.

Em termos de liberdade, houve muita. Houve também muita iniciativa e criatividade, porque **a Constituinte não foi criada de cima para baixo**, mas de baixo para cima (SILVA, 2007, p. 129).

A população, até então, era um “principal” “embutido” na representação do parlamentar. Quando Ulysses Guimarães abriu as portas da Câmara para que os cidadãos se manifestassem diretamente, lançou a semente de uma ambiguidade que perdura até hoje para o corpo técnico da Casa – **se deve servir ao deputado ou à sociedade**. Ressalte-se, ainda, que a Constituição de 1988 mudou o termo para se referir ao burocrata estatal: de funcionário para servidor público, ou seja, aquele que serve... ao público.

### 3.12 Quebra de expectativas: *Impeachment de Collor*

As expectativas dos agora servidores públicos seriam frustradas novamente com o *impeachment* do primeiro presidente eleito direta e democraticamente após a Constituição. O resultado da combinação entre as denúncias na mídia, a ruptura entre governo e Congresso e, especialmente, a mobilização de diversos setores da sociedade evidenciou as novas relações de força no campo político, trazendo perplexidade aos entrevistados.

O episódio triste mais recente foi a defenestração do Sr. Fernando Collor da Presidência da República [...] Os carapintadas estavam nas ruas pedindo isso, mas foi um dia triste. O homem que foi eleito pelo povo foi defenestrado da Presidência, tendo surgido os traumas que vieram logo após, como no tempo do Jango também (COSTA, 2007, p. 286).

### 3.13 Síntese

As reminiscências da Câmara trazem a **agência** dos atores marcada pelo seu entusiasmo de fazer algo novo, quando **estruturas** inteiras estavam por se formar, e não a transformar, na construção de Brasília e na Assembleia Constituinte. A **cultura**, assim, também estava em formação, e teve a marca dos **líderes**: o secretário geral da

Mesa, o deputado primeiro secretário e, principalmente o diretor-geral, num sentimento de blindagem e confiança mútua com os funcionários.

No nível **identitário individual**, os efetivos percebem-se como integrantes de um corpo funcional diferenciado, admitido pelos próprios méritos; com a certeza da estabilidade; que atende à organização, e não a interesses particulares. Já a **identidade coletiva** aparece no laço afetivo que eles estabelecem com a Câmara, descrita como a Casa do Povo, espaço da crítica e dos legítimos conflitos, esteio da democracia. Os discursos, os rótulos, as narrativas demonstram grande coesão. Pela longa carreira, os efetivos perpetuam a tradição da Casa.

Na interação com os parlamentares, o funcionário se vê como aquele que “dá sentido, apoio direto e, portanto, que sustenta o Poder, que ensina o deputado a trabalhar” (PINTO, 2007, pp. 179-180) e, com essa **expectativa** de problema a resolver, nutre cumplicidade com os “principais” detentores de mandato. As **estratégias de ação** se voltam para o tratamento igualitário aos deputados e a diferenciação do lado técnico da política, com o espírito aberto, a tolerância ampla e a isenção, para manter a autonomia e aproveitar **o que de melhor a Câmara tem: as contradições do Brasil**. A democracia, como princípio, é defendida como um regime “melhor” que os demais, integrando o conjunto de assunções que vão confluir as ações individuais para a agência de princípios por parte dos funcionários. Os exemplos mais emblemáticos são os trabalhos de suporte à Constituinte, no tratamento de emendas parlamentares e populares, no esforço de recepção dos cidadãos, transparência e comunicação.

Houve a crescente **complexificação nas relações principal-agente**, entre funcionários e parlamentares, com a chegada de mais agentes (os não concursados) e de mais um principal: o povo. Conclui-se com a assunção de que as conquistas do Legislativo são provisórias e se deparam com novos e diferentes desafios. A **democracia mostrou-se frágil**, nos altos e baixos das circunstâncias históricas. Como diz Dewey, a democracia não é uma espécie de mecanismo político que vai funcionar desde que os cidadãos sejam razoavelmente fiéis no cumprimento de seus deveres políticos (DEWEY, 1939, p. 3). A democracia é uma “ideia social” (DEWEY, 1927, p. 1) que está em processo de contínuo desenvolvimento: “uma coisa a ser feita, em vez de uma coisa a ser dada” (DEWEY, 1927, apud CUNNINGHAM, 2009, p. 193). Os desdobramentos culturais do que permaneceu e do que se rompeu poderão ser vistos nos próximos capítulos.

### 3.14 Contexto das entrevistas com os servidores atuais

*Quando passei no concurso da Câmara, em 2002, retinha na mente aquela gasta imagem de que iria “bater carimbo” o resto da vida. Não foi o que encontrei. A primeira surpresa foi poder trabalhar na área em que formei, Comunicação Social. O bônus de trabalhar com Comunicação é ficar por dentro de muita coisa, e assim fui me surpreendendo todos os dias. No jornalismo, descobri gente fazendo matérias e documentários sobre temas sensíveis no meio do furacão. Gente produzindo programas culturais como atrativo para falar de política. Acompanhei a criação de canais alternativos na internet e a ampliação da rede legislativa digital. O destaque dos servidores refletia os recursos de que dispunham ou iam atrás, num setor que tinha a divulgação externa como atribuição. Nas relações públicas, descobri gente que transformou a visita guiada em oportunidade de engajamento cidadão. Integrei programas para crianças e jovens. Vi as saias justas da assessoria de imprensa. Na publicidade, acessei a política interna. Participei de campanhas para programas como o EcoCâmara e a política de preservação do patrimônio cultural. “A Câmara é uma cidade”, me disseram quando entrei. Em todos esses anos, nunca parei de me surpreender com o volume de gente criando de tudo nesse espaço. Uns, com relevo. Outros, de forma silenciosa. É gente que bate carimbo. E se engaja.*

Para oferecer o cenário e as circunstâncias em que as entrevistas foram realizadas na Câmara dos Deputados, será apresentada a localização de cada setor pesquisado na estrutura da Casa<sup>48</sup>. Em seguida, traça-se o perfil dos entrevistados e enumeram-se suas motivações e percepções iniciais ao entrar na Câmara, ou seja, a bagagem de experiências pessoais que trouxeram para a organização.

#### 3.14.1 Estrutura organizacional e atribuições da Câmara dos Deputados

A Câmara tem três macroprocessos finalísticos: (1) Elaborar diplomas legais, (2) Fiscalizar os seus atos e os dos demais poderes e (3) Representar o povo brasileiro (BRASIL, 2018d), exercidos exclusivamente pelos deputados federais e seus colegiados. Há, ainda, 23 macroprocessos gerenciais e de apoio. Dois deles, “Gerir os trabalhos legislativos da Câmara dos Deputados” e “Zelar pela ética parlamentar”, também são realizados unicamente pelos parlamentares. Os demais podem ser efetuados tanto por deputados como por servidores e outros colaboradores, lotados nas diversas unidades administrativas da Casa (ver Arquitetura de Processos da Câmara dos Deputados, Anexo 2).

---

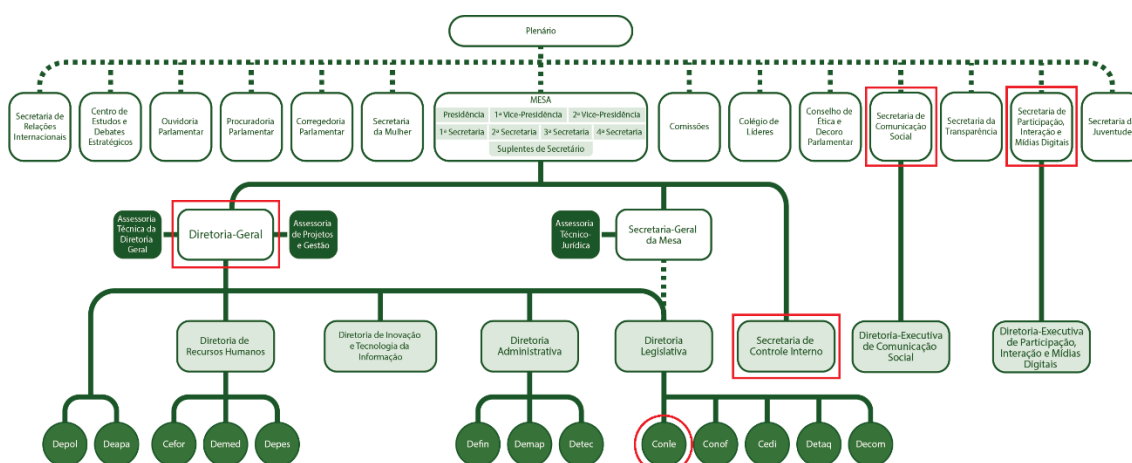
<sup>48</sup> Dados sobre o quadro atual de servidores estará no Apêndice 11 - Artefatos Culturais.

No presente trabalho, os setores pesquisados são responsáveis (junto com deputados e também com outras áreas) pelos seguintes macroprocessos (dentre outras atribuições):

- Consultoria Legislativa - Conle - Prestar assessoria técnica-legislativa, jurídico-regimental e constitucional; Apoiar a elaboração de produtos legislativos; Elaborar estudos de interesse do Parlamento;
- Secretaria de Comunicação Social - Secom - Registrar a atuação parlamentar; Gerir a comunicação social, Gerir o relacionamento institucional; Gerir a informação;
- Secretaria de Controle Interno - Secin – Planejar e realizar ações de controle;
- Diretoria-Geral - DG - Prover e manter a infraestrutura física; Desenvolver e gerir pessoas; Promover a saúde dos parlamentares, servidores e Dependentes; Gerir os trabalhos administrativos da Câmara dos Deputados.

Abaixo, a figura 5 mostra o organograma da Câmara, com as unidades administrativas pesquisadas em destaque vermelho<sup>49</sup>.

**Figura 5 – Organograma da Câmara dos Deputados**



Fonte: ESTRUTURA, 2019. Portal da Câmara dos Deputados. Atualizado em 15/8/2019.

### 3.14.2 Perfil dos entrevistados

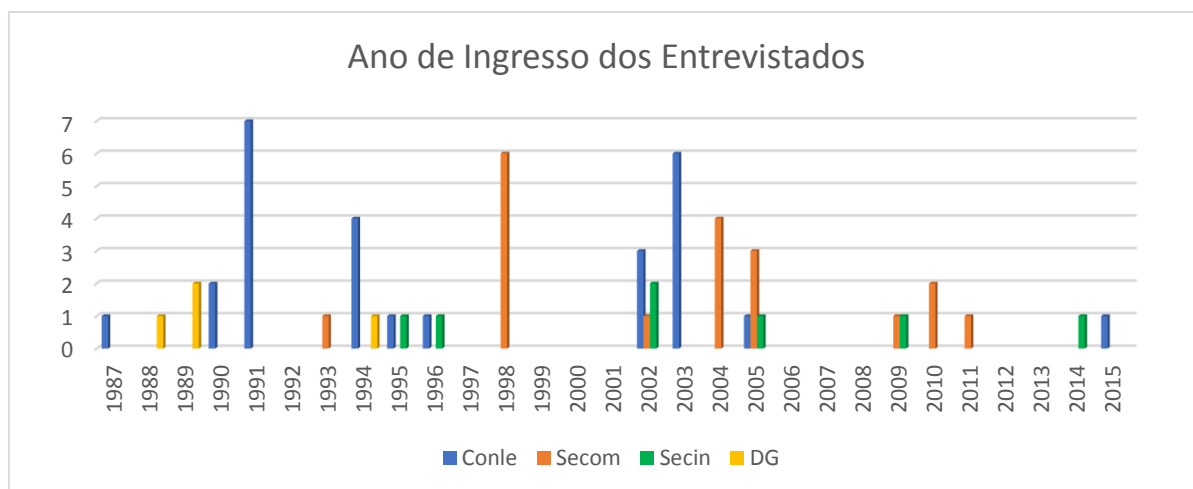
Foram entrevistados 36 homens e 21 mulheres, de todas as formações: Engenharias, Linguística, Letras e Artes, Ciências Exatas e da Terra, Biológicas, da Saúde, Agrárias, Sociais Aplicadas, Humanas.

<sup>49</sup> A Secretaria de Participação, Interação e Mídias Digitais foi criada em 2019 e assumiu parte das funções da Secom, como será visto mais à frente, neste trabalho.



O mais antigo entrou em 1987, o mais novo entrou em 2015. O gráfico 1 mostra a distribuição dos entrevistados segundo seu ano de posse na Câmara<sup>50</sup>.

**Gráfico 1 - Ingresso dos entrevistados**



Elaboração da autora

Do total, 12% (7) chegaram a fazer mais um segundo concurso para a Câmara (de nível médio para superior ou de analista para consultor); 77% (44) já haviam trabalhado no setor público, a grande maioria como servidor efetivo (ou seja, já traziam na experiência pessoal a cultura geral do serviço público); 47% (27) trabalharam em setores diferentes daquele onde estavam por ocasião da entrevista<sup>51</sup>.

Quando perguntados sobre por que decidiram fazer o concurso da Câmara, os entrevistados apresentaram pelo menos 4 grandes razões: (1) entrar no serviço público, e então valeria qualquer concurso; (2) entrar na Câmara, “um bom lugar para trabalhar”; (3) receber incentivo de parentes e amigos, incluindo a vinda de cônjuges para Brasília; e (4) fazer algo pelo País. A maioria dos entrevistados, no entanto, só teve dimensão do que a Câmara era e representava após a posse. Cada percepção inicial foi confrontada com os “problemas a resolver” de cada setor: as missões e objetivos, e os desafios para atingi-los, de acordo com regras e recursos disponíveis:

- **Consultoria Legislativa** – a Câmara como um desafio de legislação;
- **Secretaria de Comunicação Social** – a Câmara como um desafio de comunicação;
- **Secretaria de Controle Interno** – A Camara como um desafio de controle;

<sup>50</sup> Durante a elaboração desta pesquisa, dos 57 entrevistados, 7 se aposentaram.

<sup>51</sup> No decorrer desta pesquisa, vários servidores já não estavam na mesma lotação de quando foi realizada a entrevista.

- **Diretoria-Geral** – a Câmara como um desafio de gestão – muitos principais, muitos agentes.

Se, nas reminiscências, os antigos funcionários veem a Câmara pelo espelho retrovisor, nas entrevistas feitas para esta pesquisa, nos capítulos seguintes os servidores atuais trazem o passado, o presente e – especialmente – o futuro da Casa.

## 4 CONSULTORIA LEGISLATIVA - CONLE: A CÂMARA COMO UM DESAFIO DE LEGISLAÇÃO

Ulisses é o deputado. A Conle é o mastro, é onde ele se amarra para ter segurança. Não somos os remadores, não somos Ulisses. Não somos quem o amarrrou. **Somos o que dá segurança ao representante.** Mas é um papel limitado (entrevista).

O deputado é eleito pela primeira vez, após campanha em que se dedicou a algumas bandeiras, em função de parcela do eleitorado do seu estado. Ao chegar à Câmara, a tarefa constitucional que dá nome ao Poder onde ora exerce mandato é a de LEGISLAR. No entanto, agora, são muitos temas; não é apenas seu estado, mas todas as unidades da federação; não é apenas seu eleitorado, mas todo o Brasil e sua relação com os outros países.

Navegando nesse mar revolto, em que precisa fazer escolhas seguras sobre o rumo a tomar, o deputado ainda se depara com os tentadores chamados das sereias, que sob o canto fascinante escondem intenções perversas. Como na Odisseia de Ulisses, é necessário um mastro firme onde ele possa se apoiar, no meio de tantas vozes inebriantes. É preciso, ainda, um suporte confiável de racionalidade para dar forma técnica às próprias ideias e assim viabilizá-las.

Ser o “mastro de Ulisses” (analogia de Santiso e Whitehead, 2006, trazida na entrevista acima). **Viabilizar ideias.** Assim a Consultoria Legislativa – Conle define seu “problema a resolver” na Câmara. Envolvida em todas as fases do processo legislativo, a Conle exerce participação crucial nas atividades finalísticas da Casa, em contato direto com os deputados.

Assim, a Consultoria foi o primeiro setor da Câmara a vir à cabeça quando o assunto era agência de princípios. A partir de seus artefatos culturais – entrevistas com servidores, normativos, matérias jornalísticas e outros documentos, buscou-se saber se, com a expertise, a tipificação das áreas (direito; educação; saúde; etc) e a influência dos consultores no processo legislativo, eles herdariam ou construiriam um ambiente fértil para a prática engajada.

Neste capítulo, apresenta-se, na estrutura da Conle, suas atribuições e seus desafios para manejar disfunções no processo legislativo e dispositivos legais fora do lugar. Nas interações e disputas, destaca-se a quebra de expectativa no pacto com seus “principais”, os parlamentares. A Conle lida com “o real poder”, e precisa transpô-lo para a palavra de poder, a lei - mas se depara com a incerteza dos efeitos de sua

interpretação posterior. O contexto é complexo, repleto de ambiguidades e divergências. Trabalhando invisíveis sob o convés e interpostos na dicotomia técnica *versus* política, os consultores legislativos seguem critérios, como num roteiro, e muitos ficam perplexos quando esse roteiro não é cumprido na Casa da representação; quando buscam oferecer racionalidade a um processo que é qualquer coisa, menos racional: 30 partidos; 25 comissões permanentes; 200 comissões temporárias concomitantes; mais de 20 mil proposições em tramitação por legislatura. Os comandantes do navio seriam sereias?

Para se manterem firmes, as estratégias culturais de ação de alguns consultores incluem a adesão à “não ideologia”; outros, a abertura aos paradoxos e a identificação de deputados que conduzam ideias. Preservar a coesão de tantas e diversificadas matrizes individuais, exatamente o que a torna a Conle única, está entre os maiores desafios de liderança. Sabe-se que a ação de um pode romper o conjunto. E, tais quais “Ulisses de si mesmos”, destacam-se os servidores agentes de princípios, que seguem os compromissos morais de se aprimorar, equilibrar as forças no jogo político e defender a lei. Assim, conseguem vislumbrar as visões de terra firme para a Conle no futuro.

Outras narrativas da Conle estão presentes no Capítulo 8, com aspectos comuns aos quatro setores pesquisados na Câmara. E também ao final de todo o trabalho, na compilação de Artefatos Culturais, como num diário de viagem, cujas anotações, em mar bravio, podem ser tão úteis quanto um mapa.

#### **4.1 Contextos fundacionais**

Quatro aspectos principais fundam a cultura da Conle na Câmara: o berço nobre, na fusão de duas áreas essenciais para o trabalho dos deputados; a multidisciplinariedade; a relevância em momentos-chave do Parlamento; e a necessidade de distinção.

A Conle tem suas origens na Biblioteca, “um dos órgãos mais prestigiados e de maior status na Câmara”. Lá, tinha início o fluxo de assessoramento aos deputados, com as pesquisas que forneciam “os primeiros subsídios na elaboração de propostas legislativas e discursos” (MESQUITA, 2007, p. 187). “Então, o processo legislativo era vibrante lá dentro” (OLIVEIRA, 2008, p. 196).

A Resolução 20 de 1971 criou a Assessoria Parlamentar, dentro da nova estrutura do Centro de Documentação e Informação, que incorporou a Biblioteca. Na prática, a Assessoria Parlamentar também redigia cartas e discursos. Ao mesmo tempo, nas comissões, havia a Assessoria Técnica Especializada, para dar apoio às atividades

desses colegiados. Com a redundância de trabalhos, que se mostrou contraproducente, em 1973 as duas assessorias se fundiram na Assessoria Legislativa<sup>52</sup> (HORTA, 2007, p. 66; QUEIROZ, 2007, p. 19).

As comissões foram crescendo em trabalho e número. Com tantas especializações, a Assessoria Legislativa tomou a iniciativa de se organizar por tema, realizando o primeiro concurso para diferentes áreas de atividade (MESQUITA, 2007, p. 193). Em 1977, foram 13 vagas (BRASIL, 1977); em 1989, são 20 (BRASIL, 1989a). Atualmente, a Conle tem 22 áreas de especialização que vão, por exemplo, de Finanças Públicas a Direito Agrário, de Ciência e Tecnologia a Ciência Política (CONSULTORIA, 2019).

A redemocratização do País e a elaboração da nova Carta Magna (tanto a Assembleia Constituinte, em 1987, quanto a Revisão Constitucional em 1993) foram os eventos que conferiram maior protagonismo ao Legislativo e impulsionaram o crescimento da Assessoria Legislativa (AZEVEDO, 2011, p. 10).

A Resolução 28 de 1998 alterou o nome da Assessoria para Consultoria Legislativa. Segundo um entrevistado, a mudança não foi apenas terminológica, mas estratégica: ela imprimia a distinção entre os consultores e assessores parlamentares, não concursados, lotados nos gabinetes dos deputados e nas lideranças partidárias. Ou seja, já se marcam os critérios culturais de inclusão e exclusão.

As seções a seguir mostram os “problemas a resolver” da Conle, que provocam a ação dos atores: suas atribuições (missões e objetivos do setor), seus desafios e os relacionamentos estabelecidos.

#### **4.2 Problemas a resolver – missão e objetivos**

A definição do principal “problema a resolver” da Conle é praticamente consenso entre os entrevistados: assessorar. Ela espelha o que aparece em normativos e publicações (inclusive as peças publicitárias) que cristalizam assunções culturais acerca da missão e dos objetivos da Consultoria na forma de “regras” da estrutura onde se dão as estratégias de ação. Outras atribuições vieram para estender e ampliar esse escopo ao longo do tempo.

**Assessorar** é a principal competência da Conle. O folder publicitário de 2019, replicado também na página da consultoria na intranet da Câmara, apresenta as atribuições como “soluções técnicas para o mandato parlamentar”, de forma a auxiliar os deputados para que eles, por sua vez, possam resolver os “principais problemas do

---

<sup>52</sup> Ver Apêndice – Artefatos culturais, Seção 11.3.1

País”. Os materiais também destacam que a orientação técnica e partidária abrange todas as fases do processo legislativo, “desde a elaboração da proposta legislativa, passando pelo acompanhamento do parlamentar nas discussões nas Comissões, até a votação no Plenário”, tanto para os parlamentares como para a Casa (CONLE, 2019). O trabalho busca fornecer “instrumentos, fundamentação teórica, que não seriam acessíveis ao deputado”, seja pela escassez de tempo, seja pelo aumento da complexidade de se exercer o mandato (em tempos, por exemplo, de dados abertos e redes sociais) (entrevistas). De acordo com Azevedo (2011, p. 12), a Consultoria oferece “subsídios atualizados para a formação das decisões políticas, que são a alma do processo legislativo”.

Já em 1971, a Resolução 20 apontava que a então Assessoria Parlamentar deveria preparar seus trabalhos “no que diz respeito à interpretação das leis e dos dispositivos correlatos, implícitos, ou conflitantes, das proposições”. A incumbência de alertar para os problemas e informar, preliminarmente, o solicitante no caso de “inviabilidade constitucional, jurídica, legal ou regimental, técnica, financeira ou orçamentária de proposição” foi ratificada na Resolução 48 de 1993. Em tal situação, “os consultores podem, ainda, propor opções para a ação parlamentar” (CONSULTORIA, 2019). A advertência ao deputado pode ser feita de forma oral. No caso de recusa, o consultor pode enviar uma nota técnica, ou seja, um documento com fundamentação que se contrapõe à linha solicitada para uma determinada matéria. Junto com os estudos autorais, é um dos instrumentos que levam a assinatura do consultor.

Os consultores esperam, assim, **prevenir**, “evitar coisas muito inadequadas”. Essa função remete à fala de um dos entrevistados de Contos 2: “O papel da Câmara é importantíssimo, muito mais pelo que evita que seja feito do que pelo que faz” (MASSERA, 2008, p. 51).

Para além da letra fria dos normativos, as palavras dos consultores revelam obrigações mais amplas que **apresentar prós e contras**, fornecer alertas e alternativas. Seria sua responsabilidade salvaguardar o dissenso na democracia: “prezar o ambiente democrático pressupõe garantir a liberdade de expressão dos contrários” (NARDON, 2011, p. 106). Ou seja, o assessoramento inclui enxergar as demandas de modo mais panorâmico – e democrático, ao expor as diversas perspectivas envolvidas.

A Resolução 48 de 1993 também previu “bases de dados e sistemas de pesquisa e informação” pertinentes às áreas temáticas da Conle. Com as produções do Centro de Estudos e Debates Estratégicos da Casa – Cedes (criado em 2003), do qual é integrante, e ainda as publicações em parceria com outros setores da Casa, o espectro de atribuições

umentou. A partir de 2000, houve incentivo para que os consultores elaborassem publicações autorais, de alta especialização (RODRIGUES, 2011, p. 90). Ao **produzir e disseminar conhecimento**, passaram a **atingir outros públicos** além dos parlamentares e dos órgãos da Câmara, que não estavam previstos em nenhum normativo: outras casas legislativas, órgãos dos outros Poderes, pesquisadores dentro e fora do País... e o cidadão comum.

Nota-se, assim, a construção de significados para o trabalho da Conle por parte de seus servidores, que podem orientar sua agência de princípios: auxílio para que os deputados resolvam os problemas do País, previsto em regra; e, ultrapassando as competências definidas nas normas escritas, a responsabilidade de assegurar o dissenso da democracia e a distribuição de conhecimento na expectativa de que a sociedade se informe e tenha mecanismos de controle de ações do Estado. Os significados mais “holísticos”, voltados para a sociedade, para o país, para a democracia, estão em consonância com a ação criativa descrita por Joas (1996, p. 84 e p. 133).

#### **4.3 Problemas a resolver - desafios**

Para cumprir a missão e os objetivos, os atores se confrontam com outros “problemas a resolver”, decorrentes de práticas, circunstâncias e disponibilidade (ou não) de regras e recursos nos ambientes estruturais, e não raro são óbices para as atribuições idealizadas. Para a Conle, tais desafios referem-se ao processo legislativo e à gestão interna da Consultoria, configurando os contextos relacionais e temporais da estrutura onde seus atores estão situados.

##### **4.3.1 Desafios na elaboração das leis**

Para assessorar o trabalho dos deputados, a Conle se vê diante da fragmentação partidária, nos 30 partidos com representação da Câmara e na personalização das eleições; da pulverização do processo legislativo, nas 25 comissões permanentes e 200 comissões temporárias concomitantes; e da pressão legiferante do Executivo (com a apresentação de Medidas Provisórias – MPs e projetos de lei - PLs<sup>53</sup>).

Acrescente-se o **uso excêntrico dos dispositivos legislativos**, nas mais de 20 mil proposições em tramitação por legislatura, seguindo a (falsa) noção, propalada pela imprensa, de que o desempenho de um parlamentar se mede pelo seu “índice de produtividade”, ou seja, pelo número de projetos apresentados por ele e aprovados. Menos de 1,5% do que foi apresentado pelos deputados se transformou em lei. Quando o ato de propor tem um fim em si mesmo, diminui-se a preocupação com um exame

---

<sup>53</sup> Esse número está caindo, como apresentado no Apêndice - Artefatos Culturais – Seção 11.3.8.

prévio do conteúdo, a saber: se já não há outros projetos semelhantes; se aquela nova lei é necessária; se vai ter um impacto positivo na vida do cidadão; se tem relevância nacional; se é prerrogativa do Legislativo; se é, ao menos, factível. Em outros momentos, para facilitar a aprovação, são postas em debate ideias inócuas, mas para as quais “ninguém tem coragem de fazer parecer contrário. Dificilmente o PL será rejeitado. [...] É triste. Esse é o tipo de PL que consegue consenso, que vale o tempo de discussão em plenário para aprovar” (entrevista).

Existe, ainda, a crença em um poder que a lei não tem. “Os deputados querem lei para resolver tudo. Dificuldades da ponta não se resolvem com leis federais”. Quando o PL não tem “pé nem cabeça”, os consultores enviam a nota técnica. “Mas, se não se coaduna com o projeto político dele, não adianta” (entrevistas). Esse padrão se repete, legislatura a legislatura, e gera consequências sérias. Os projetos se avolumam, exigindo tempo e trabalho das equipes técnicas da Câmara.

Além das proposições, outros dispositivos legislativos que recebem o acompanhamento da Conle têm uso díspar, a exemplo das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), do Conselho de Ética e das audiências públicas. As reuniões são usadas como palco de disputa política (MACEDO, 2018), incluindo “chantagem” a membros do Executivo. Ganham, ainda, contornos de showmício, tornam-se atração para cobertura da mídia. Ao final, as investigações têm pouco efeito prático, acrescentando-se ainda a dificuldade em se julgar e punir colegas parlamentares e a inércia dos eleitores para afastar candidatos que não mereceriam a reeleição (BISCAIA, 2006; entrevistas).

Seja na apresentação de PLs, em reuniões de comissão ou em sessões de plenário, a midiaticização do processo legislativo levou à sua teatralização, nem sempre com estofo.

Não leva a lugar nenhum, mas é **um teatro, uma encenação, uma liturgia, um ritual**. Apresenta, relata, vota. Aquela coisa burocrática. Hoje você tem TV, redes sociais, tudo registrado. Antes, os deputados falavam para outros deputados. Era um debate interno, não era essa encenação. Sem motivo, não tinha debate. Eles ficam fazendo discurso. Qualquer tema [...], e os deputados sabem que não vai dar em nada, pegam o gancho para fazer discurso (entrevista, grifos da autora).

Ao serem perguntados sobre o que estaria em jogo em seu trabalho, quatro exemplos podem ser pinçados nas diversas entrevistas com os servidores: (1) Em relação aos PLs, as verbas envolvidas, a informação aos deputados; (2) Em relação ao processo legislativo, as disputas políticas entre, por exemplo, o autor e o relator de uma matéria – e a Conle no meio, sendo chamada a fornecer uma análise técnica sem tomar



partido; (3) Em relação às demandas, a pressão para acertar sempre; (4) Em relação aos públicos, as regulamentações de profissão.

Eu vou entrar em briga de cabeleireiro e manicure para regulamentar profissão de esteticista? De osteopatas contra fisioterapeutas? Isso é briga de mercado, reserva de mercado (entrevista).

Desafios também estão presentes nas distorções que ocorrem na própria Câmara. O número de parlamentares não é pequeno – 513 - , mas “o processo decisório, as práticas internas, tudo é muito concentrado, não é democrático na prática, é paradoxal!” (entrevista). Os PLs prontos para votação dependem dos presidentes das comissões e do presidente da Casa para serem postos na pauta.

Só vota o que o presidente quer, quando quer, dependendo do que quer, se é aprovar ou reprovar. [...] Relatores escolhidos a dedo. Não tem sorteio, rodízio, fazem o que querem que ele faça. [...] O presidente começa um *impeachment!* Isso depende de uma pessoa! Que poder! (entrevista).

A esses obstáculos, somam-se: o excesso de demanda, nos mais de 25 mil trabalhos por ano feitos pela Conle; a dificuldade de acesso a informações, no contrassenso de usar os dados do próprio Executivo para fiscalizá-lo; e a falta de concretude no trabalho, na incerteza dos rumos das proposições, se serão ou não aprovadas, e, caso o sejam, se a nova lei vai “pegar”. É algo, portanto, que escapa muito à contribuição individual do consultor ou mesmo da Conle.

#### **4.3.2 Desafios na gestão da Conle - liderança**

Perpassando os desafios apresentados, estão outros que requerem habilidades sociais (conforme FLIGSTEIN, 2001) para os administradores da Conle no gerenciamento de recursos: informações, entregas e - especialmente – pessoas. Alguns deles são a horizontalidade, a falta de institucionalização de procedimentos, a redução de servidores e as diferenças entre os 22 núcleos temáticos. Não raro, tornam-se barreiras para que os servidores exerçam - ou mesmo queiram exercer - a liderança.

Entre as incumbências do consultor legislativo preconizadas na Resolução 48 de 1993, está o exercício da coordenação técnica e operacional do seu núcleo temático, com responsabilidade pela distribuição e controle da execução e qualidade dos trabalhos e pela revisão formal e de técnica legislativa da produção documental, entre outros. A coordenação, no entanto, não tem função hierárquica, uma vez que os consultores se vinculam diretamente ao diretor da Conle (BRASIL, 1993). Para Souza (2011, p. 63), “tal formato organizacional não se coaduna com o desdobramento do processo de produção intelectual em vários níveis hierárquicos”. Segundo Ribas e Silva (2011, p.

18), essa configuração se justifica porque a gerência “deve ser sobre ‘fatos’ e ‘resultados’, e nunca sobre ‘pessoas’ ”.

O modelo horizontalizado tem vantagens e desvantagens. Entre os benefícios, está o clima de parceria, pela baixa possibilidade de ascensão, já que não há carreira.

A Conle tem algo de muito peculiar. É um microcosmo. Não se encontra no serviço público. A estrutura organizacional só tem dois níveis hierárquicos. O diretor com FC-4<sup>54</sup> e os consultores com FC-3. Não competem, ninguém disputa função. Já tem por concurso, é inerente ao cargo (entrevista).

Há parceiros enquanto não há conflito de interesse. O ambiente é propício, pessoas selecionadas, não indicadas, não estão competindo, não têm o que subir, pouquíssimos carreiristas. Propício para o bom relacionamento (entrevista).

Trata-se de uma relação rica, porém sensível: uma delicada “**gestão de pares**”, “colega dirigindo colegas”, que requer grande cuidado. O diretor precisa lidar com muitas “pautas simultâneas, nenhuma mais importante que a outra”. São múltiplos temas em 22 áreas, com “as melhores cabeças do Brasil” em cada uma delas. Ilustrando as desvantagens, um dos entrevistados cita Victor Hugo: “um general num local sem hierarquia entra em crise existencial”. Outro complementa: “O bônus da horizontalidade é não ter concorrência de cargo, de FC, o ambiente é bom. O ônus é que o coordenador não tem postura de chefe e o diretor resolve sozinho” (entrevistas).

Com a ausência de hierarquia, soma-se a falta de instrumentos palpáveis de correção e o pudor de punir colegas - que podem se tornar seus chefes, na alternância de poder na Casa (abordada no Capítulo 7).

É bom não ter hierarquia. Há colaboração entre colegas, todo mundo ganha com essa interação. Mas as pessoas acham que não é necessário obedecer às regras. Tem que ter um motivo legal para não fazer, não uma vontade. Incentivos e punições. Ela tem que ter algum incômodo (entrevista).

A falta de procedimentos, métodos e padrões também dificulta a vida do coordenador de núcleo, que não dispõe de regras do que é permitido e do que não é, para fazer o controle das atividades; a do consultor recém-chegado, que não tem onde se apoiar e precisa “aprender na raça”; a do diretor, que vê cada núcleo com seu *modus operandi* próprio. Dentro do Legislativo, faltam regras para o jogo político. E, fora desses domínios, a relação entre a Conle e o Executivo “acontece não em base institucional, mas com amigos” (entrevistas).

Atualmente, como no restante da Câmara, a Conle também sofre com a redução gradual de recursos humanos, decorrente das aposentadorias, caracterizando “o maior

---

<sup>54</sup> Sigla para “Função comissionada”. Na Câmara, as FCs vão de 1 a 6, sendo esta última exercida pelo Diretor Geral e pelo Secretário Geral da Mesa. Os consultores já entram com FC-3.

desafio à continuidade dos trabalhos prestados pela Consultoria Legislativa” (FARIA, 2011, p. 79). “Não haver concursos, demanda crescente, a Conle tem que se reposicionar. [...] Não dá para encolher mais. Estamos no limite”. “O concurso de 2015/2016 venceu com vagas a ocupar e não preencheu. Deu posse aos policiais e não aos consultores. A Conle está com medo de deixar de existir”. Para os entrevistados, uma das razões está nas funções comissionadas da Conle – “o maior número de FCs por metro quadrado”. “Nosso cargo já vem com uma FC embutida. Eles querem FC para distribuir” (entrevistas). De fato, pelo menos quatro Atos da Mesa<sup>55</sup> realocam cargos originais da Conle. O receio é de que, com menos servidores, a Conle não consiga acompanhar e atender o contingente de demandas, que só cresce.

Outro desafio de gestão é que as 22 áreas temáticas são muito distintas entre si, nas matérias, no alcance, nas interpretações, nos impactos, no ritmo e volume, no contato com os parlamentares. Para algumas, os deputados “querem legislar sobre tudo” (entrevista), a exemplo de Saúde e Educação. No entanto, essas áreas são mais regulamentadas e consolidadas, com muitos marcos legais, cujos trabalhos mais relevantes estão no Executivo, ou já não estão no escopo do Legislativo Federal, mas do local. E há os que querem “salvar o mundo” com legislação penal.

Tais áreas, junto com direitos humanos, também são marcadas por diferenças ideológicas nas análises dos assuntos, seja por parte dos parlamentares, seja da sociedade e até dos próprios consultores, criando tensões internas nos núcleos. Outras, como finanças, orçamento, tributação, relações internacionais e minas e energia, envolvem um tipo diferente de conhecimento técnico, fazendo com que os deputados dependam mais de assessoramento. Não há tanto debate com a sociedade, e as interpretações vão numa direção mais uniforme.

Existem distinções acerca do volume orçamentário, do impacto e dos agentes externos envolvidos. Alguns núcleos tratam de assuntos que estão sempre na pauta, no cotidiano das pessoas, e propiciam contato mais próximo com deputados. Outros são mais sazonais. Há um núcleo de interação menor, que não trabalha nas comissões: o de pronunciamentos. E o pessoal de Direito Constitucional trabalha mais proximamente com a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJC, que não é voltada para o mérito das proposições. Mesmo numa mesma área, pode haver altos e baixos, a depender das posições políticas de quem está no Governo.

---

<sup>55</sup> Ato da Mesa Nº 132, de 20/05/2014 – extingue 6 cargos, entre outros de outros locais, cria cargos de analista; Ato da Mesa Nº 56, de 29/04/2019 – extingue 2 cargos, entre outros de outros locais, cria na Liderança e na Presidência; Ato da Mesa Nº 70, de 23/05/2019 – extingue 2 cargos, cria na Liderança e na DG; Ato da Mesa Nº 94, de 15/08/2019 – extingue 1 cargo, cria na Presidência.

A distribuição espacial também difere e influencia. Há núcleos mais agrupados; outros, menos. O fato de trabalhar com consultores de outras áreas permite conhecer métodos e fluxos diferentes, ao passo que a possibilidade de se estar junto cria coesão.

A falta de institucionalização faz com que as áreas sejam muito fechadas. “Não se sabe o que acontece nas outras, não existe transparência”. As diferenças dentro dos núcleos e entre eles cria uma “disputa silente, não por poder, mas pela demonstração de força, de seus interesses”. “As áreas são muito corporativistas. Cada um defende a sua, seus interesses diante das outras áreas” (entrevistas).

A complicação da gestão pode dificultar que líderes sobressaiam ou permaneçam, mas talvez aí esteja um tipo essencial de liderança: não tanto indivíduos “inspiradores”, mas atores que silenciosamente proporcionam e mantêm o ambiente propício para que os demais possam atuar.

Os consultores comemoram o fato de sempre terem tido como diretor um servidor da própria Conle, diferentemente da Secretaria de Comunicação Social, cujo titular é um deputado, como será visto no Capítulo 5. Certamente, esse seria mais um fator de complexidade no relacionamento entre a Consultoria e os parlamentares, assunto abordado na próxima seção.

#### **4.4 Problemas a resolver – interações**

Os deputados são os atores com os quais os consultores mais interagem. Naqueles, está a razão precípua do trabalho destes. Essa dependência inescapável e por vezes limitante, em especial quando os “principais” quebram as expectativas, molda as percepções dos “agentes” consultores, sedimentando-se em assunções que vão guiar as estratégias de ação em resposta.

##### **4.4.1 Relacionamento com deputados**

O cerne do trabalho de assessoramento, como visto neste capítulo, é o parlamentar. Quando há solicitação, o ponto de partida e resultado sempre terá a palavra final de quem exerce o mandato. Ao mesmo tempo, sobrevém a limitação de não ter decisão. Como fazer um trabalho rico com uma demanda fraca? A dependência absoluta do demandante faz com que o consultor atue entre dualidades: “A Conle é muito próxima da matéria da política pública. Isso traz expectativa e frustração, ficamos entre o ideal e o real, o sonho e a materialização”. “Posso auxiliar muito a sociedade ou empacar muito a sociedade com coisas imprestáveis. Há uma dualidade, uma **polarização de possibilidades**” (entrevistas).

Assim, a responsabilidade é imputada ao parlamentar. A Resolução 48 de 1993 reitera: a produção da Conle não expressa “necessariamente posição do Órgão ou de seus integrantes, desobrigados estes, em qualquer caso, de compromisso institucional ou pessoal em razão da orientação ou da destinação dada ao trabalho pelo solicitante” (BRASIL, 1993). Ou seja, o poder é do deputado, bem como o são as consequências de suas decisões. O problema é quando essas decisões se dão em bases equivocadas, ou mesmo espúrias. É quando os deputados “rompem o pacto” na relação principal-agente, na quebra de expectativas feitas pelos consultores acerca do que seriam as funções constitucionais de um parlamentar.

#### **4.4.2 Quebra de expectativa - Quando os deputados, como principais, rompem o pacto**

De acordo Jensen e Meckling (1976, p. 308), o agente provavelmente não vai sempre agir buscando os melhores interesses do principal, uma vez que ambas as partes do relacionamento são maximizadoras de utilidade. O problema que os autores não mencionam é que o principal não está sempre certo. Ele pode agir de modo incompatível para o que se espera dele.

Para a Câmara e para o País, as expectativas formadas pelos entrevistados sobre a atuação parlamentar se quebram quando há corrupção, baixo nível, desinteresse, interesses localizados e excusos por parte de alguns deputados. Para os servidores diretamente, isso ocorre nos casos de grosseria, censura e perseguição. Entretanto, contrapontos também surgem nas entrevistas, salientando os desafios e os méritos dos parlamentares que correspondem às expectativas, geralmente alicerçadas nas funções constitucionais. Os episódios recorrentes vão imprimindo sua marca nas narrativas e acumulando-se em aprendizados culturais, influenciando as formas de sentir, pensar e agir dos consultores.

No caso de corrupção e outros crimes praticados por alguns deputados, o primeiro resultado é o sentimento de quebra de confiança por parte dos agentes, que se estende para o conjunto de principais. “Até hoje esse tipo de coisa me surpreende. [...] fico perplexa, descrente. Olho para o deputado e me pergunto: será que esse fez algo errado?” (entrevista). O trabalho dos servidores pode ser um empecilho para esse desvirtuamento, e alguns lamentam quando a organização toda paga o preço.

Somos idealistas. Mas o tempo inteiro acho que os deputados fazem coisas que acabam quebrando esse idealismo. Nós queremos fazer a diferença. Servidores são vistos pelos deputados como um corpo estranho, um incômodo, na Câmara. [...] Meu amigo me contou que o filho ouviu dos amigos na escola que todo mundo que trabalha onde o pai trabalha é ladrão (entrevista - Secin).

Às vezes o problema não é a prática de crimes, mas a miopia, o interesse limitado. Um termo apareceu em várias entrevistas: o “vereador federal”, utilizado também pelos próprios deputados. Em 2006, o então parlamentar Antonio Biscaia falou como colegas estavam se transformando em “vereadores federais”:

[...] com os graves problemas da nação, que têm que ser discutidos, reformas constitucionais, projetos de lei, propostas de fiscalização, representação digna... O que é que você vê num segmento considerável dos parlamentares? Passam os seus dias em Brasília nos ministérios, tentando aprovar suas emendas e obter dividendo político. [...] existem questões da nação brasileira, as mais relevantes, que são da responsabilidade da Câmara Federal e do Senado, que têm que ser tratadas, e não a liberação de recursos para município (BISCAIA, 2006).

Para os consultores, além do problema de que grandes temas nacionais sejam preteridos, há o excesso de projetos “paroquiais”, que consomem as áreas técnicas da Casa e entram no processo legislativo. Um consultor também observa que os “vereadores federais” acabam por se tornar “massa de manobra dos deputados formadores de opinião”. E traz, na entrevista, a questão entre agente e principal, desta vez entre os parlamentares. “Ou o deputado é do ramo, para defender os interesses dele, ou não sabe nada – assimetria de informação. Os do ramo são os agentes e os deputados fracos são os principais”.

No relacionamento entre agentes e principais, muitos servidores se ressentem do cerceamento de ideias desde a presidência do Deputado Eduardo Cunha. Na Conle, a distribuição de demandas passou a incluir uma série de critérios, um deles o perfil de cada consultor. Mesmo ao assinar um estudo autoral, existe o receio de como o material pode ser usado e até deturpado, e prejudicar a Conle como um todo (um dos casos será visto mais adiante, na Seção 4.6). “Tem trabalho que a gente assina, teria mais liberdade para colocar os diversos lados da questão. Cuidado para não ter uma hiperreação. Zelo pelo nome” (entrevista).

Conle agora não mais publica análise de propostas em andamento, porque os deputados dizem: “a Conle disse que...” isso não era assim. Só quem é de fora que publica. Tem que ser hiper hiper hiper cuidadoso. Houve um processo de domesticação de quando cheguei. Entender como funciona. A circulação de ideias não é tão livre quanto parece. Na nomeação dos novos, o diretor disse: “vamos ter cuidado”. Qualquer coisa vira pretexto. Como essas coisas são fortes! Me tornei corporativa [...]. Penso não no que eu acho, mas em como a Conle fica (entrevista).

O rompimento do pacto pelos principais acentuou o distanciamento entre eles e os servidores, que já tinha surgido com a chegada dos não concursados e a divisão dos espaços, na década de 1970 (conforme visto no Capítulo 3). Foi se consolidando uma assunção de que, infelizmente, **o corpo parlamentar não estava à altura da**

**organização** e “graças a Deus” estaria “**só de passagem**”. Para alguns, o convívio se justificaria ou por bajulação ou por ser “santo, iluminado, que transita sem se contaminar. Não se acha melhor nem pior que os corruptos” (entrevista).

A expectativa era sempre pela renovação, que não acontecia, cumprindo as previsões de Ulysses Guimarães: “Está achando ruim essa composição do Congresso? Então espera a próxima: será pior. E pior, e pior...” (PINTO, 2017). A rotatividade é significativa: a cada quatro anos, a metade da Casa é nova. No entanto, é “só de nomes e caras, não de ideias”. “Algumas renovações, mas de filhos, netos, mulheres...” “Gostaria que o nível melhorasse, e os parlamentares, acima de qualquer partido, têm que contribuir. Como posso ser Poliana<sup>56</sup>? A legislatura mudou e tá tudo como antes” (entrevistas).

Isso contribuiu para que os servidores avocassem para si a **responsabilidade do zelo pela Câmara** e para o cumprimento de sua missão, como um princípio a seguir. Por um tempo, alguns assumiram uma postura de superioridade e mesmo arrogância em relação aos deputados. Mais recentemente, já se observa um movimento de (re)aproximação entre servidores e políticos.

#### **4.4.3 Contrapontos – deputados que são bons principais**

Quando o agente se identifica positiva e emocionalmente com seu principal, ele o toma como referente e age de acordo com seus objetivos – trata-se do poder de referência do principal (SAAM, 2007, pp. 834-835). Nas entrevistas, aparece, em contraponto aos principais que quebram a expectativa, a compreensão acerca das pressões às quais os deputados estão submetidos, do trabalho monumental (e por vezes solitário) e da abstração da atividade parlamentar.

Ao acompanharem de perto o trabalho realizado na Câmara, os servidores concordam que **não é simples exercer o mandato** e que os deputados “trabalham muito, demais, muitos são bem-intencionados” (entrevista). Um deles comenta que, hoje, com o advento da tecnologia, “os parlamentares estão muito mais sujeitos ao crivo, está tudo muito exposto”:

O portal da Câmara diz quem votou contra, quem votou a favor. A transparência sempre é boa para a democracia. Acho que o balanço é positivo. Por exemplo, a audiência interativa. Mas tem o outro lado, pode gerar uma opressão nos parlamentares. A pressão não é sobre nós, é sobre os deputados (entrevista).

---

<sup>56</sup> O nome deriva da novela Pollyanna, de 1913, de Eleanor H. Porter, que descreve uma garota que faz o “jogo do contente” - procurando encontrar algo de que se alegrar em todas as situações (Wikipedia)

Retoma-se o caos do processo legislativo na Câmara. E fala-se sobre o “jogo” que se deve jogar, o “sistema”, a “máquina” aos quais é difícil escapar, a dificuldade de se estabelecer maioria.

Deputados honestos abraçam causas pequenas. Só marcam presença nas comissões, sem se colocar, sem posição, nesse corre-corre. E só defendem o próprio ego, se justificam, justificam o salário. Eles são engolidos pela máquina. Baixo clero não manda nada, nem os partidos, só os donos do partido e a cúpula. Logo logo eles estão atrás das cotas, ninguém consegue fazer diferença (entrevista).

Esse é o jogo. Eles aprendem rapidinho. A força da liturgia. Mesmo os bons. A máquina tritura as pessoas. São poucos os que têm personalidade e talento para se descolar disso (entrevista).

As legislaturas estão cada vez piores. Há bons deputados, excepcionais, mas são andorinhas sozinhas. Princípio da colegialidade – voto da maioria. Se não faz conchavo, não sobrevive. Não sabem nem o que estão votando. Não leem os projetos, os que leem conduzem a favor ou contra os rebanhos (entrevista).

Se, mesmo diante disso tudo, um parlamentar ainda deseje se reeleger, de que modo consegue falar de sua atuação em campanha, com seu eleitor? O que sobra para dizer, diante da abstração do Legislativo, se não for o quantitativo de projetos apresentados ou uma emenda de “vereador federal”, como questiona o deputado Antonio Biscaia?

Vou usar o argumento do [cientista político] Wanderley Guilherme dos Santos [...]. Reclama-se muito no Brasil de que o eleitor e o eleito são distantes. Que o eleitor tem pouco relacionamento, pouco comprometimento com o eleito e vice-versa. O indivíduo que é eleito, quando apresenta emendas ao orçamento ou tenta promulgar legislação que satisfaça sua comunidade de alguma maneira é uma forma de aproximação com o eleitor, faz parte da troca que o eleito faz com o eleitor: “Vota em mim, que eu boto aqui um posto de saúde”, ou coisa parecida. Propor o fim das emendas individuais [...] – é até um argumento do Wanderley –, quer dizer, efeito de afastar ainda mais o eleito do eleitor? (BISCAIA, 2006)

Assim, o parlamento deixa de exercer atração como organização política. “Eu já vi gente boa desistir do Congresso Nacional. [...] Afasta quem queria entrar e quem está dentro também” (entrevista).

Outras estratégias são utilizadas pelos consultores, por meio de componentes culturais identitários, para terem estabilidade no meio de um cenário que consideram caótico. É o que a seção seguinte vai abordar.

#### **4.5 Identidades**

Os processos de aprendizado cultural que se dão nas interações são influenciados pelas experiências pessoais dos atores. Ao mesmo tempo, também ajudam a moldar suas identidades individuais, e a criar e manter a identidade coletiva da Conle – um corpo de excelência, multidisciplinar, técnico e isento.



#### 4.5.1 Experiências pessoais e identidades individuais

Uma vez que as propostas legislativas são multidisciplinares, é necessário que as áreas da Consultoria sejam intercomunicantes, e os consultores sejam especialistas, mas ecléticos (HORTA, 2011, p. 39), e tenham “muita criatividade para tentar atender a tantas demandas parlamentares” (entrevista). Segundo os materiais publicitários da Conle, essa expertise como habilidade dos atores deve-se à capacitação, já de início pela forma de ingresso na Câmara: “**especialistas altamente qualificados**” (folder de 2015); “uma equipe multidisciplinar de consultores selecionados em concurso público de provas e títulos” (folder de 2019). O concurso da Câmara já era considerado difícil (ver Capítulo 3); o da Conle estava entre os mais rígidos e longos (alguns com processo seletivo de mais de um ano). “Concurso dá ponto de corte – salário alto. Nível acima da média” (entrevista).

A habilidade deve-se também à capacitação adquirida em formação complementar e experiência de trabalho. Alguns consultores falam da dificuldade, principalmente no início, para oferecer assessoramento em temas intrincados, envolvendo verbas vultosas, e com tempo exíguo. Não existe um treinamento institucionalizado, um “manual de procedimentos” – se é que isso é possível, uma vez que não se sabe o que será posto em pauta. Observa-se o sentimento de orgulho por cumprirem a missão, com a superação das dificuldades, muitas vezes fruto de um aprendizado individual. Quando percebem – ou criam - oportunidades de fazerem trabalhos conjuntos e compartilharem experiências e conhecimentos, essa tenacidade individual se potencializa. É, para a maioria dos consultores, o aspecto mais fértil e mais interessante da Conle: a convivência diária com tantos especialistas.

Os perfis (também como habilidades) são bem variados. Há “os mais proativos, os mais reativos. Tem os mais dados à interação, outros ao isolamento”. Há quem tem “amizade pessoal com os deputados” e quem “nunca botou o pé no Plenário”. Na prática, o consultor acaba escolhendo o grau de interação que tem com outras pessoas e áreas. Pelo *software* do Sistema de Solicitações e Acompanhamento de Trabalhos - SisConle, é possível a realização de uma tarefa diretamente com o demandante, até mesmo sem contato presencial com ele. “Se você não se esforçar, não tem contato humano, não levanta da cadeira, não tem habilidade social”. Existem ainda os que se antecipam e os que “fazem o trabalho no limite do prazo”; os que preferem trabalhar em equipe e os que não conseguem “escrever a quatro mãos”, ou “não gostam de contraditório”. Os que ficam “nos bastidores” e as “celebridades”. Os enrijecidos e os que “nem minimamente estão desmotivados. Há um senso moral, um

comprometimento, depois de anos”. Para os entrevistados, a Consultoria é flexível quanto a tantas diferenças de perfil. “A Conle é aberta para agir das duas formas. Não te impõem. Vai quem quer. Não tem briga por matéria” (entrevistas).

Nas entrevistas, os consultores dão rótulos para se autodefinirem: “ponte de informação”, “pesquisadores e jornalistas”, e também “filtro”, “bombeiros”, “salvadores da pátria”. Para o País, alguns consultores veem-se como “espectadores privilegiados”, “atores coadjuvantes” no desenrolar na história. São paradigmas que trazem identidades e também valores e motivações.

O trabalho do consultor é relevante, mas invisível, nos bastidores. O anonimato e a confidencialidade da produção intelectual são obrigatórios, uma vez que informações são peças-chave no jogo político. No Sisconle, os deputados somente podem acessar suas próprias demandas e o que for coletivo: estudos e notas técnicas. Os trabalhos passam a ter a titularidade de quem os encomendou. Trata-se de uma atividade, portanto, que se dá em meio à **despersonalização do consultor**. O anonimato pode trazer sentimento de frustração, visto em alguns depoimentos: “Para você ser feliz e realizado, deve ter paixão pelo anonimato. Se não, sofre. Fez o concurso para a área errada”. “Nosso trabalho é anônimo, você não pode assinar nem falar”. “Não é protagonista. Fora dos holofotes. Não é autor”. “Somos *ghost writers*, não fazemos política”. Por outro lado, não deixa de ser também uma proteção para o consultor. A despersonalização diante do parlamentar, então, é vista como vantagem: “Não somos de partido, liderança nem de deputado”(entrevista).

#### **4.5.2 Identidade coletiva**

##### **A Conle e os deputados**

A heterogeneidade de perfis, o trabalho nos bastidores e a dependência do demandante para se ter um bom resultado fazem com que os consultores busquem uma identidade. Aqui, nota-se mais uma ambiguidade: se, por um lado, os atores se consideram membros de um corpo de excelência, por outro se sentem mal-aventurados, desprestigiados. “A Conle está em baixa. Tenta ter uma cara. [...]. O que diferencia o consultor, a força é a excelência, competência, expertise, o nível muito alto. Fico triste com trabalho medíocre” (entrevista).

Em geral, os consultores se posicionam como **membros de um corpo**, a Conle, entendendo que a ação de um atinge a todos. Essa identidade coletiva, então, passa a ser o modo como os atores veem não a si, mas o setor em suas interações na organização. Nas relações com os parlamentares, eles divulgam a ideia de parceria, intensificada mais recentemente. Se, no folder de 2015, o *slogan* era “Consultoria Legislativa: Para o

Brasil, uma referência. Para o parlamentar, um apoio”, em 2019 já muda: “... Para o parlamentar, uma parceria”. O desejo é demonstrar que a Conle está presente não somente na elaboração das minutas, mas também nas horas mais críticas, como, por exemplo, na leitura de relatórios e na resolução eficiente de problemas *in loco*.

Em relação à Câmara, a Conle é considerada, na linguagem comum usada pelos consultores, um “**corpo de excelência**”, “tropa de elite”, “órgão técnico numa casa política”, com “relevância no Congresso”, no “coração da atividade parlamentar”, em que se toma “conhecimento de todos os assuntos” e se torna “memória institucional” (entrevistas), “na medida em que permite a parlamentares recém-chegados conhecer o que previamente foi discutido e analisado, beneficiando-se do conhecimento coletivo acumulado” (RODRIGUES, 2011, p. 89).

De que maneira os consultores proporcionam essa parceria de excelência? Afirmando a Conle como **multidisciplinar e diversa**, no somatório das habilidades individuais dos seus membros. Ou seja, as experiências pessoais tornam-se recursos para a estrutura. No setor, convivem sotaques, costumes, perspectivas de várias procedências do Brasil. Uma experiência de contato enriquecedora, em que cada conversa trazia novos conhecimentos (NARDON, 2011, pp. 104-105). No mesmo espaço, reúnem-se especialistas de 22 áreas temáticas, com múltiplas bagagens acadêmicas. Diversos são os modelos mentais, as visões de país e de mundo. A consultoria é, portanto, um órgão que agrega para quem a compõe e também para aqueles que recebem seu assessoramento – dificilmente um projeto de lei versa sobre apenas um tema, ou tem apenas um foco.

Outro aspecto primordial é reafirmar a Conle, em suas narrativas oficiais, como um **órgão técnico e isento**, capaz de atender equanimemente deputados de todas as linhas ideológicas. Marcos Nardon aponta a necessidade de os consultores

[...] trabalhem como fora de si próprios, deixando de lado, para a produção de seus textos, suas convicções pessoais, principalmente as políticas. [...] havemos até de [ajudar os deputados] a formular raciocínios opostos aos nossos (NARDON, 2011, p. 106).

“A Conle é **apartidária**. Apesar de todo mundo ter posição política, não é partidária. Manifesta de forma livre, avaliação desprovida do viés partidário. É nossa obrigação” (entrevista). Esta seria uma maneira de explicar o inexplicável (SCHEIN, 2004, p. 112). A Consultoria, assim, tem por ideologia (e por princípio) **não ter ideologia nenhuma**.

Os entrevistados também pontuam as fronteiras entre seu trabalho e o dos deputados, reiterando a distinção entre técnica e política (como vista em Contos 1 e 2,

2007, 2008, no Capítulo 3), desta vez como aspectos complementares. Isso não significa que sejam técnicos apolíticos. Ainda que estejam subordinados à Diretoria Geral (braço “administrativo”), e não à Secretaria Geral da Mesa (braço “legislativo”)<sup>57</sup>, a Conle está “muito próxima da matéria da política pública” e em contato direto com os deputados. Para Cid Queiroz, “o fortalecimento da isenção técnica presta papel relevante para que o parlamento continue trilhando o caminho da racionalidade – e do interesse público”, mas não há como abandonar o viés político, sob pena de desconectar as decisões do mundo real das pessoas (QUEIROZ, 2007, pp. 95-96). A isenção apresenta-se, portanto, como mais um princípio para a Conle. Além disso, como lembram Ribas e Silva (2011, p. 22), a configuração dos trabalhos é dada pelo deputado: “os órgãos de assessoramento legislativo ou parlamentar institucionalizados são e serão aquilo que os parlamentares desejarem que eles sejam”. Ao mesmo tempo, com o aprendizado acumulado pela estabilidade de seus servidores, a Conle torna-se “um elemento de continuidade técnica num ambiente marcado por uma elevada rotatividade política” (RODRIGUES, 2011, p. 89).

Nesse momento, aparece uma das assunções mais interessantes da subcultura da Conle: a metáfora do mastro de Ulisses. De acordo com a mitologia grega, o herói pede à sua tripulação que o amarre no mastro de seu barco, para poder ouvir o canto das sereias sem ser persuadido por elas. Trazida por Santiso e Whitehead (2006, pp. 10-11), numa pesquisa sobre a racionalidade técnica e política na América Latina e citada numa das entrevistas, a metáfora compara os consultores ao mastro, mantendo os deputados seguros e o fazer político mais imune a ludibriações de falsa aparência democrática. A racionalidade, assim, inclui-se como princípio para a Conle.

Ulisses é o deputado. A Conle é o mastro, é onde ele se amarra para ter segurança. Não somos os remadores, não somos Ulisses. Não somos quem o amarrrou. **Somos o que dá segurança ao representante.** Mas é um papel limitado (entrevista).

### **A Conle na Câmara**

Em relação ao posicionamento da Conle na Câmara, nota-se, em alguns casos, a percepção de um trabalho “solitário”, “individual e intelectual”, **pouco integrado** com os outros órgãos da Casa. Parece um “internato”, um “clã”, uma “gaiola de ouro”. Isso pode ser um “efeito colateral” do normativo que centraliza a Conle.

Para garantir a multidisciplinariedade no assessoramento, o intercâmbio de informações e a complementaridade do conhecimento sem superposição de funções, buscou-se institucionalizar, por meio de um normativo, um sistema unificado na

---

<sup>57</sup> Ver Capítulo 7, sobre a Diretoria Geral

direção, mas descentralizado no atendimento (SOUZA, 2011). Procurou-se neutralizar uma antiga ameaça que paira sobre a Conle desde seus primórdios: a de separar os núcleos temáticos, distribuindo e lotando exclusivamente os servidores nas diversas comissões permanentes ou ainda nas lideranças partidárias. Assim, a Resolução 48 de 1993 resultou “de incansável trabalho liderado pelo então diretor, Dr. Célio de Souza” (FARIA, 2011, p. 76), e sua resistência “às investidas adversas, afastando propostas divergentes e dispersivas” (SOUZA, 2011, p. 52).

A não fixação do consultor a uma área restrita assegura, ainda, a independência em relação às variações político-partidárias das trocas anuais de presidência nas comissões. Por último, permite atender individualmente os deputados e as demandas das comissões temporárias, o que não seria possível se os consultores estivessem distribuídos em órgãos de funcionamento descontinuado e intermitente (SOUZA, 2011). Trata-se, assim, de um sistema ordenado, mas flexível, “capaz de transformar o empenho e o entusiasmo individuais em trabalho de equipe a serviço do Parlamento brasileiro” (MAIA, 2011, p. 7).

Segundo a Resolução 48 de 1993, o consultor não poderá ter lotação, nem exercício permanente, fora da Conle. Mesmo o assessoramento às comissões é por designação e em tempo parcial (BRASIL, 1993). Isso restringe as experiências dos consultores ao âmbito da Conle – há pouca interação com outros órgãos, além das comissões afeitas ao núcleo temático e do Centro de Documentação e Informação. Os poucos consultores que exerceram funções em outros setores da Casa retornaram em 2017, por determinação do presidente Rodrigo Maia. Os consultores também preferem se ater à “natureza intelectual” da organização, não se envolvendo com atividades de execução, de “natureza material” (“pessoal, material, orçamento, finança, patrimônio e outras funções afins”) (RIBAS; SILVA, 2011, p. 17).

O enclausuramento pode estar por trás de dificuldades de relacionamento. Para alguns servidores, seu trabalho nem sempre é compreendido pelas outras áreas da Câmara, pela direção da Casa, pelos parlamentares, pela sociedade. “Não se tem apreço ao trabalho intelectual. Não conhecem o que precisa. Nossa sociedade não privilegia, não entende, como se não exigisse tanto esforço. É menos valorizado” (entrevista). E mencionam disputas internas, com analistas de outros setores que estariam fazendo assessoria.

A Conle solicitou à Secom peças publicitárias contendo descrição do trabalho, propósito e alguns números que refletissem sua produção, dessem concretude às suas entregas e, de algum modo, mostrassem como a Consultoria gostaria de ser avaliada.

Trata-se de um esforço atinente ao estabelecimento de formas de mensuração, um dos pontos-chave para a cultura organizacional, segundo Schein (2004, p. 88). Os indicadores escolhidos em 2019, em relação à legislatura anterior, foram: porcentagem dos parlamentares que solicitaram trabalhos (91%); porcentagem dos pareceres aprovados nas comissões permanentes minutados pela Conle (87%); número de comissões e partidos atendidos (100%); número de trabalhos produzidos (mais de 100 mil).

A escolha da estratégia promocional teria também o objetivo de persuasão interna. Alguns consultores reportam o sentimento de “cachorro magro”: “A autoestima média é baixa na Conle, mais do que deveria ser. As pessoas não veem o todo” (entrevistas).

Fazer a diferença é colocar a Conle num patamar superior, para a República, para tornar a vida melhor. Nós influenciemos tecnicamente os parlamentares. Nosso potencial é enorme. Não exercemos porque somos técnicos e não enxergamos um diamante para lapidar, nós só enxergamos uma pedra coberta de poeira (entrevista).

Outros já contrapõem, dizendo que a divulgação de quantitativos mais atrapalha do que ajuda, como se fossem metas a serem sempre superadas, num processo que já excedeu o limite. “Sempre a Conle quer parecer que pinta e borda, mas manda o outro. [...] Isso é esmola com o dinheiro dos outros. Se prontificam, a coordenação da área está sempre sob tensão” (entrevista). Constata-se que, mesmo em âmbito interno (a princípio não sujeito a pressões exteriores), a Conle reproduz o jogo e o jugo da máquina. Seus indicadores se baseiam em quantitativos - exatamente o que os consultores criticam no processo legislativo.

Os entrevistados também identificam a Conle por exclusão, ou seja, pelo que ela não é, comparada a outras consultorias privadas. Assim, justificam sua singularidade e importância. A contratação de consultorias externas sempre foi percebida como mais um risco para a Conle, tanto pela concorrência, quanto pela qualidade discutível dos trabalhos, que demandariam correção. Essa não-identidade está presente no discurso dos líderes da Consultoria (ver HORTA, 2007, p. 67; SOUZA, 2011, p. 66). Por isso, como uma forma de proteção, eles estrategicamente fizeram constar, no Regimento Interno da Câmara, a obrigatoriedade de dar seu parecer técnico sobre a necessidade dessa contratação, reunidas uma série de condições (BRASIL, 1989b).

Gabinetes e lideranças partidárias podem, no entanto, contratar assessoria externa. Para os servidores, “Uma pessoa contratada não seria nunca o que somos, somos 200. Nem o Da Vinci teria essa bagagem de conhecimento. Isso é nossa

vantagem”. E recomendam: “A verba, o deputado poderia canalizar para outras coisas políticas, por exemplo, assessoria de imprensa. A gente não faz o trabalho político” (entrevistas).

O assessoramento multidisciplinar é a principal “competência” da Consultoria, nas duas acepções dessa palavra: como atribuição e como expertise. Essa característica se evidenciou nas reuniões de *briefing*<sup>58</sup> com o Serviço de Publicidade da Secom para criação do folder a ser distribuído aos parlamentares no início da 56ª Legislatura:

[...] além do conhecimento sobre as matérias, há a compreensão dos meandros da atividade parlamentar, dos processos da Casa, das relações políticas, enfim, de toda a complexidade que só quem vive o cotidiano interno é capaz de aferir (Documento interno. *Briefing* de Planejamento de Campanha da Conle, 5/11/2018).

Esse *know-how*, contudo, não é “nada que ninguém não possa aprender”, admite um consultor.

A Conle é um corpo formado pela junção de tantas bagagens de peso, em meio a desafios estruturais, quebras de expectativa e ambiguidades nos relacionamentos e nas percepções acerca deles. Em 2017, a Consultoria também enfrentou uma ruptura cultural, que pôs em risco a visão dos parlamentares quanto ao serviço prestado.

#### **4.6 Ruptura cultural - Quando a ação de um afeta a todos**

O consultor tem possibilidade de conduzir seu trabalho diretamente com o demandante, às vezes por meio do Siskonle, sem ao menos precisar do contato com ele. E tem a oportunidade de publicar estudos autorais, de caráter individual, autônomo. Isso não significa a atomização dos atores; pelo contrário: a ação de um repercute na Conle como um corpo. Entrevistados reportam estudos técnicos sobre propostas em trâmite, destacando-se aquelas de iniciativa do Executivo, que tiveram profundo impacto sobre as discussões no Congresso, grande reverberação na mídia e em fóruns internacionais, com efeitos desastrosos - e duradouros - para a Consultoria, configurando uma ruptura cultural.

O estudo técnico, diferentemente do trabalho demandado pelos deputados, não é sigiloso e leva a assinatura do consultor que o elaborou. Visa a aprofundar o debate, oferecendo uma análise especializada e a defesa de um determinado ponto de vista. Segundo os entrevistados, várias dessas publicações são tidas como referência, inclusive pelo Governo. Quando versam sobre alguma medida polêmica, atraem atenção da

---

<sup>58</sup> Documento que traz informações e linhas guias para a criação de uma campanha de comunicação

imprensa, que as toma como sendo “da Consultoria” e, mais ainda, do órgão técnico maior “da Câmara dos Deputados”.

Ao ganharem apelo midiático, os estudos técnicos acabam recebendo cores ideológicas e se tornam objeto de grande disputa no Plenário. Houve situações em que, por conta disso, a oposição chegou a obstruir as votações. E o relator da matéria, “no púlpito, acabou com a Conle, colocou todos no mesmo saco” (entrevista).

Para os consultores, mesmo um trabalho autoral, assinado por um consultor, leva o nome da Conle. “O trabalho de um [...] compromete o todo. O nome vai para a lama”.

O engajamento político de um colega atrapalhou o nosso serviço e causou problema para o debate no plenário. Foi o ápice do stress. Estamos vulneráveis. Fomos a bucha de canhão. [...] Foi uma irresponsabilidade (entrevista).

Existe, ainda, o desgaste de se publicar um parecer contrário e, com isso, o acirramento dos embates internos na Conle. Nesses casos, é trazida à tona a questão da posição ideológica pessoal do consultor, contrariando a identidade “isenta”, culturalmente reforçada, da Consultoria e provocando instabilidade. Para Cid Queiroz,

**dar opinião não é colocar a própria ideologia na frente** da importância (e o acerto) de o Legislativo brasileiro ter construído um modelo de assessoramento técnico apartidário, institucionalizado. Num ambiente em que os interesses e opiniões jogam intensamente para fazer prevalecer suas visões de Brasil e de mundo, **é oportuno que se guarde, num nível mínimo de isenção**, o pensamento crítico daqueles que dão suporte ao processo de construção das políticas públicas. Ter isso como princípio não elimina as tendências (concepções de mundo), mas certamente freiam os impulsos que tornam o debate mais nublado, ou se preferirem, menos transparente (QUEIROZ C, 2007, p. 95, grifos da autora).

Alguns entrevistados concordam: “Não pode ser muito apaixonada nem pela direita nem pela esquerda. Você vai trabalhar para o País, vai suavizar sua posição”. “Pessoas acham que vão mudar a república. Somos técnicos neutros, tem gente que põe ideologia sem às vezes ter consciência disso – e causa estragos”.

Um ou outro fazem coisas que prejudicam o grupo. Se faz certo, individualmente é elogiado. Se faz errado, a Conle toda paga. Deputados falam mal no plenário. Tem que lidar com todas as ideologias. **Não pode divulgar um lado só da questão**. Se não, a Conle inteira fica marcada, pelos deputados do outro lado (entrevista, grifos da autora).

A Conle é apolítica, técnica, mas fica no meio do jogo político. Alguns consultores, individualmente, querem entrar no campo político, por questões ideológicas deles. Temo perder a batalha (entrevista).

Tomar o todo pela parte não é o mais grave da batalha. Para os entrevistados, o temor é que o todo, no caso a Conle, seja rotulada como partidária. “Há certa desconfiança (não comum) em relação à nossa posição técnica. Desconfiam de viés



político ou setorial. Eles ficam reticentes quanto à nossa atuação” (entrevista). Isso significaria perder a guerra.

Um caso desse e os deputados não vão querer confiar na Conle. O Sisconle foi feito para garantir sigilo, que nenhum deputado tenha sua ideia vazada para um rival ideológico. **Se a Conle fica como “não isenta”, simplesmente se acaba** (entrevista, grifos da autora).

O dia que a Conle for identificada com uma linha, é o início do nosso fim. Apartidarismo. Tem que escrever sobre o que não concorda, contra o que acredita. Eu penso que deve fazer esse exercício (entrevista).

Para outros consultores, episódios assim só deixam mais visível a “patrulha” que a Conle passou a enfrentar, especialmente a partir de 2017. Eles criticam a crescente perda de autonomia intelectual que a Consultoria outrora tinha.

O esforço em se afirmar como um “corpo”, centralizado, também tornou a Conle suscetível – a ação de um passa a ser considerada como de todos. E os estudos, que seriam a “vitrine” da Consultoria, em sua missão de produzir e disseminar conhecimento, acabaram por se tornar “vidraça”. E isso também se aplica aos consultores que foram pivôs dos episódios, sentiram a pressão do grupo e sofreram altos custos individuais.

#### **4.7 Visões de futuro da Conle**

Pelas entrevistas, o que de futuro há na cultura da Conle? Uma das visões é de gestão. As outras duas dizem respeito à natureza da sua atividade.

Em 2019, foi proposto um novo modelo de gestão para a Conle, de caráter menos hierárquico, e mais de gerenciamento. A forte horizontalização de 200 consultores e a centralização da chefia apenas no diretor deu lugar a um sistema de quatro diretores adjuntos, divididos em quatro macroáreas que reuniriam os núcleos afins: Direito e Estado, Política Social, Economia e Desenvolvimento e Políticas Setoriais. O objetivo é melhorar a gestão administrativa, a coordenação entre trabalhos, o sistema de informação de pesquisa e o acompanhamento por meio de reuniões periódicas e a geração de relatórios. Aos adjuntos cabe a indução dos fluxos de informação entre si e as diferentes áreas.

Na maior parte das vezes, a Conle ainda trabalha de modo reativo, em resposta ao que é solicitado, e estudos pontuais sobre alguns temas, de iniciativa individual ou do Cedes. Nas entrevistas, aparecem sugestões de antecipação da discussão: “Há um potencial coletivo para dar uma guinada, vinculado às comissões, para cada tipo de política, análise de conjuntura, estudos aprofundados, a gente não faz sistematicamente” (entrevista).

Outra linha é a ampliação da autonomia da Conle, num modelo similar ao do Ministério Público, dentro ou fora da estrutura organizacional da Câmara. Sugere-se, por exemplo, que cada proposição receberia uma nota técnica de caráter global, analítico e “isento”. O trabalho seria para o parlamento e não para o parlamentar. A decisão continuaria na mão dos eleitos, que acatariam o parecer ou não.

Depreende-se, pelas entrevistas, que a leitura que os consultores fazem é de uma realidade que se põe e se impõe; de uma grande máquina a que tudo subjugua. Ao tentar lidar com seus “problemas a resolver”, tais quais “viabilizadores técnicos da política”, eles percebem que se trata de uma dicotomia complexa: encontrar racionalidade na Câmara, um espaço que é de domínio da emoção, do teatro, da representação. As visões de futuro, então, apontam na direção de racionalizar primeiro a pluralidade dentro da própria Conle e ser proativo em relação às demandas, ou seja, agir sobre o que se tem mais controle. A imaginação e o planejamento constituem num esforço de estabilização e, no processo cultural, ajudam a criar sustentação para as ações presentes.

#### **4.8 O que fazem os agentes de princípios da Conle**

A racionalidade é um princípio cabal para os consultores. Entre as estratégias utilizadas por alguns, contudo, está exatamente a aceitação do paradoxo no processo legislativo na Câmara – ou seja, paradoxalmente, esses consultores abrem-se a algo que não é racional. Nas trilhas de ação encontradas, é possível localizar a agência de princípios na combinação de experiências pessoais, expectativas e identidades coletivas dos servidores na Conle: a iniciativa de capacitação, o equilíbrio de informação na disputa política, o aprendizado para reconhecer alguns deputados-chave e a defesa da lei (mesmo a que ainda está em elaboração).

Segundo Giddens (2000, p. 16), é pela racionalização da ação que os agentes acreditam que sua competência será julgada pelos outros. Se a estrutura mostra-se incerta e ilógica, esse esforço é ainda maior. Na Câmara, estrategicamente, alguns servidores passam a admitir o “caos” do processo legislativo (não racional) como “regra” (racional). A vivência prolongada do processo político dentro de uma organização tão plural proporciona a eles o entendimento, a assunção, de que **aspectos díspares, até paradoxais, podem conviver. E de que nada tem um lado só.**

a gente aprende muito como funciona o país aqui, porque a gente aprende que política não se faz só no Plenário. É uma coisa fantástica assistir o trabalho das comissões. Você tem uma visão muito menos estereotipada de política e políticos. Necessariamente, você se torna mais imparcial. O mundo deixa de ser em preto e branco, porque você encontra a razão em diversos lados. É muito mais complexo do que a gente vê de fora (depoimento a BERNARDES, 2010, p. 168).

Para aproveitar o convívio dos diversos, princípio já citado nas reminiscências dos antigos funcionários, bem como manter a liberdade e a posição crítica, vários consultores preferem não ter contato com nenhum grupo de interesse, nem *lobby*. “Sem paixões, idealmente. Deixa a paixão para o parlamentar” (entrevistas). A “sociedade” passa a ser vista como um todo, uma vez com a aproximação com qualquer segmento, para esses servidores, poria a perder sua própria isenção – e a da Conle. O contato externo, assim, é, via de regra, mediado por um parlamentar. A “prática engajada” desses consultores, portanto, distancia-se bastante da prática dos ativistas – e dos próprios ativistas.

Faz parte do aprendizado cultural da Conle enxergar as **dicotomias como complementares**, e não excludentes – por exemplo, técnica e política. E que, pela sua percepção temporal ampla, típica da estabilidade do serviço público, saber que **tudo pode mudar de uma hora para outra na política** – cenários, opiniões, ideias, acordos. Assim, procuram estar preparados para oferecer o maior número de argumentos possível.

A decisão não é minha, é do parlamentar, da comissão. Há coisas que para mim não são relevantes, não são prioritárias para a agenda. Mas o olhar do agente político é diferente do olhar do técnico, ele atribui valor à agenda que eu não vejo. Tenho tranquilidade com isso. Nossas ponderações são de ordem técnica. Toda preferência sua tem que ser justificada tecnicamente. Qualquer pessoa consegue achar razão e achar argumento para qualquer coisa. Parlamentar muda de opinião ou fez outro acordo. A gente é pago para isso: uma hora a gente acha argumento para aprovar, outras para rejeitar (entrevista).

A baixa institucionalização de procedimentos acaba por tornar flexível a escolha do *modus operandi* de cada consultor em relação ao atendimento das demandas que lhe são confiadas. “Faz a diferença” quem corre atrás de conhecimentos e práticas para o aperfeiçoamento constante do trabalho, sem que isso precise ser solicitado. Essa estratégia de autoaperfeiçoamento é sustentada por uma das assunções de experiências pessoais da Conle: a de servidores de alto gabarito, que querem aprimorar continuamente essa qualificação.

O desafio é a aprendizagem diária. Consciência de que eu não sei tudo, devo buscar os meios para ter as respostas. Com o tempo, a gente fica mais esperto na busca desses atalhos. É da minha personalidade – paro, penso, procuro (entrevista).

O arcabouço técnico da Consultoria ajuda a equilibrar a relação principal-agente entre os deputados. Enquanto os partidos maiores (e em especial o que está no governo) têm mais respaldo a oferecer para seus membros no exercício do mandato, os partidos menores, apelidados de “baixo clero” pelos próprios deputados, têm menos recursos e

por isso nutrem maior dependência dos serviços da Câmara. Um desses serviços é fornecido pela Conle, com “produtos de informação e análise para reduzir a assimetria de informações entre parlamentares e públicos”. Assim, “eles se equilibram na disputa democrática”, com “informação crítica para que eles avaliem, não de uma forma manipulada, de um lado só, viesado”. “Quando um deputado simples conversa com o consultor, chega a se sentir aliviado” (entrevistas).

De um modo geral, mesmo os deputados que contam com assessoramento robusto têm vantagens ao receber o suporte da Conle, em face da profusão e complexidade de temas em debate. “A assessoria técnica ao parlamentar é fundamental. Ele não é obrigado a saber de tudo, a entender tudo, fala-se sobre muito tema que ele nunca ouviu falar” (entrevista). Essa trilha de ação tem o suporte das seguintes assunções da Conle: o assessoramento centralizado multidisciplinar, arquitetado e mantido pelos diretores da Consultoria ao longo dos anos; a parceria para que os deputados cumpram sua função constitucional, alertando para inadequações e apresentando prós e contras de propostas legislativas; o zelo pela Câmara; e a isenção, no tratamento equânime aos deputados.

A atividade diária no assessoramento também suscita um exercício de humildade. “A gente aprende muito com os deputados. Não estão aí à toa”. Aprende-se que “para tudo tem argumento. Na política é assim também. Tudo tem crítica e defesa”. “Pode ser positivo ou negativo para um grupo e o oposto para o outro. Nosso cargo é inerte, reativo”. “Tem aspectos que fogem à nossa competência, é da política, tem o *lobby*, e a gente também não é dono da verdade” (entrevistas).

Deputado que chega com ideias diferentes das suas. Eles pensam fora da caixinha. O tipo de raciocínio é diferente, eu nunca imaginei, eles têm soluções fantásticas. A gente, técnico, tem amarras, é mais conservador. Os deputados têm criatividade. Fantástico. Eles têm tirada que eu consigo aproveitar sempre! Eles têm ideia do que querem. Você pode mudar quando é inconstitucional, inviável, vai causar mais problema que solução. Vai servir como filtro. Eles sabem aonde querem chegar (entrevista).

Ao admitir que os **deputados têm experiências, habilidades e conhecimentos diferentes dos que têm os técnicos**, os consultores acrescentam um interessante elemento à relação principal-agente: a de que os principais também detêm informação à qual os agentes não têm acesso. A assimetria de informação que favoreceria o agente (KISER, 1999, p. 157) dá lugar a uma relação diferente, em que os polos se complementam. Os servidores reconhecem, assim, a legitimidade dos eleitos. Alguns preferem não interferir:

Eu quero contribuir para os objetivos do representante. Não tenho a pretensão de ser deputado sem voto! Eu preservo nosso trabalho. Respeito o

parlamentar. Estou aqui para ajudar, não para interferir. Sei do meu espaço. Daqui pra lá, é o espaço político. Ele tem o voto, tem o mandato. Eu, não (entrevista).

A capacidade de se relacionar, de negociar, que é inerente e quase obrigatória para os parlamentares, por vezes é interpretada como encenação, ludibriação, típica de formação de conluio. Para um entrevistado, contudo, ela é apontada como necessária e admirável – uma “habilidade social” (FLIGSTEIN, 2001).

[os deputados] entendem dos interesses e das relações humanas, no sentido de relacionamento. A Conle acha que não tem que se relacionar. Um órgão técnico numa casa política, rígido com conceitos. Tem uma inteligência intelectual muito grande. Já o político tem inteligência emocional, tem que fazer dialogar (entrevista).

Em geral, a proximidade é mais intensa com os membros das comissões que são cobertas pelo núcleo do consultor, e mais ainda com os autores e relatores das propostas legislativas. No entanto, isso depende do perfil dos envolvidos. Se é criado um laço de confiança mútua, aumenta-se a chance de que os deputados fiquem mais abertos a ouvir os pontos divergentes, “até para se preparar para o debate”. Para alguns entrevistados, trata-se da “possibilidade de ter espaço, não para influenciar, mas para discutir temas fora de decisão que vinha do poder”, alertar para “os efeitos colaterais escondidos”. “Os deputados têm uma visão de mundo como se legislar fosse resolver problemas. [...] acham que vai resolver um problema com um pedaço de papel e acabam criando outro” (entrevistas).

A Resolução 48, que cria a Conle, inclui entre as atribuições do consultor “realizar a produção intelectual que lhes for proposta, ou adequá-la à orientação do próprio interessado” (BRASIL, 1993). Em Contos 1, Horta salienta a obrigatoriedade de se alertar no caso de orientação “errada, injurídica ou absurda”, mas também a de fazer “conforme a encomenda”, afinal “o trabalho finalmente era assinado pelo deputado.” “[...] tínhamos o dever de manifestar a nossa posição. Fazíamos isso e algumas vezes essa manifestação não era bem recebida. Outras vezes, era acatada” (HORTA, 2007, p. 67). O consultor Maurílio Groba ratifica: “quem assinava era o deputado. Então ele assumiria. [...] Às vezes a gente conversava com o deputado e conseguia demovê-lo de certas ideias. Isso aconteceu muito” (GROBA, 2007, p. 209). Aqui, aparece uma clara divisão de responsabilidades: o consultor assessora, o deputado assina.

Os consultores, entretanto, pensam que há muito mais do que atuar como meros “escribas”, “robôs”, “autônomos”, “*ghost writers*”, que “simplesmente transporiam para o jurídico as ideias” dos deputados (rótulos da linguagem comum na Conle). Alguns deles, por exemplo, ampliam o que foi solicitado, buscam “encontrar algo de

interessante para provocar um texto”. “O deputado pediu, eu faço. Eu tento ser um pouco mais crítico, trazer mais visibilidade para nossa relevância. Ofereço mais do que ele pediu” (entrevistas).

A proposta é “dosar técnica e política”, ou dar à política embasamento técnico. “Nota técnica não tem juízo de valor. É só um alerta”. Assim, preserva-se o próprio deputado, mas também o Poder Legislativo, e mesmo o País. Afinal, isso traz um desgaste. “Seria mais fácil mandar o parecer” do jeito que foi orientado. “Para isso, não precisa de consultor” (entrevistas). Alguns se respaldam na norma (estratégia mencionada em Contos 1 e 2, 2007, 2008):

A Resolução [48 de 1993] que cria a Conle diz que os consultores são obrigados a apontar se há problemas de inconstitucionalidade, técnica, oportunidade. Os deputados não podem reclamar porque está na resolução. Somos a Parresia de Platão, que considero o primeiro consultor legislativo. É dizer a verdade sempre, ir além. A Conle é parresiática. É sua raiz filosófica (entrevista).

Os entrevistados falam de parlamentares a quem admiram, mesmo discordando fortemente de suas opiniões. E também de deputados totalmente diferentes, mesmo estando num mesmo partido, para o bem e para o mal. “Aprendi a não discriminar por sigla. Aprendi muito com deputado de tudo o que é bancada”. Observa-se, assim, que, em geral, os consultores entrevistados distinguem os deputados muito menos em função de cores partidárias ou ideológicas (até porque “a Conle é apartidária, não ligada a grupos de interesses”), e muito mais entre quem está disposto a ouvir ou não. É quando eles sentem que o trabalho de assessoramento ganha relevância; quando aprendem a identificar “**deputados que podem ser condutores de ideias**” (entrevistas), que querem navegar como Ulisses, distinguindo-os daqueles que caem no canto das sereias, ou são as próprias sereias.

Por fim, os consultores agentes de princípios sabem do poder das palavras de uma lei. Elas não são “inofensivas, irrelevantes”. Enquanto estão sendo escritas, é preciso detectar “o que prejudica o quê. Um comando errado muda todo o resultado da votação”. E saber se “uma frase não vai afetar outro trecho de lei”, especialmente nas propostas que são velozmente aprovadas, como as MPs. São palavras que passam a valer e têm impacto na vida “de milhares de pessoas ao longo do tempo”, “na vida do país”. “A lei é citada, fundamenta o trabalho do Executivo. Faz diferença” (entrevistas). Trata-se de preocupações em torno da legística, ou seja, das qualidades formais e materiais da lei, para que seja eficaz e não onerosa. E, por princípio, moralmente “correta”.

E mais, são palavras que podem ser interpretadas de muitas formas. Por isso, os consultores têm tanto cuidado e até medo em sua confecção. Isso se agrava recentemente, quando até a Constituição Federal vem sendo questionada.

Está em jogo colocar em palavras o anseio do parlamentar, representante do povo, fazer da melhor maneira possível com menor impacto negativo. Uma palavra mal colocada desata mil ações judiciais. Rigor com a escrita técnica, especializada (entrevista).

A despeito do volume imenso de propostas que não vão a lugar algum, grandes marcos legais tiveram o suporte da Conle e também impactaram em sua cultura:

Revisão constitucional; Regulamentação da previdência; Reformas da previdência; Reformas trabalhistas, políticas, tributárias; Lei de Diretrizes e Bases da Educação; Lei do Fundeb; Lei do Fies; Plano Nacional da Educação; Legislação ambiental; Lei dos transgênicos; Lei da biossegurança; Código Florestal; Lei dos biocombustíveis; Lei do Gás; Lei das telecomunicações; Lei da TV por assinatura; Lei de tarifas bancárias, para citar alguns.

Defender a lei é uma estratégia de caráter normativo, tanto para se respaldar nas regras existentes, como para elaborar novas. Ancora-se nas seguintes assunções culturais: percepção de que dispositivos legislativos estão tendo uso desvirtuado, numa encenação, que pode tanto ajudar como prejudicar a sociedade brasileira; a convivência de aspectos díspares, onde nada tem um lado só; reconhecimento da impermanência na política; a alta qualificação dos especialistas; a responsabilidade do zelo pela Câmara; o “mastro” que dá segurança ao representante; a ideologia da “não ideologia”; e o assessoramento multidisciplinar.

“Parlar”. Palavras são ditas pelos deputados, mas são escritas pelos *ghost writers* da Conle. Nelas, está impresso e expresso o jogo do poder. Os consultores reconhecem sua função nele. “Aqui tem negociação, sensibilidade, exige que as pessoas se transformem”. Eles têm a expectativa de que o trabalho com os deputados possa “realmente poder interferir na história do País”, reforçar “os personagens do jogo democrático. Para isso estamos aqui” (entrevistas).

Tenho certeza que todos os colegas estão vendo isso em suas áreas, em outros segmentos, políticas semelhantes. Eu lido com o poder, a expressão do poder. Não tem a ver com o Poder Legislativo. É o real poder (entrevista).

Essas são algumas formas que os agentes de princípios na Conle usam para definir e resolver seus problemas, e encarar o desafio da Câmara em produzir leis. À medida que põem em prática essas trilhas de ação, vão confirmando sua eficácia e reproduzindo-as com o passar do tempo, validando os padrões culturais encontrados para assim continuarem a ser os viabilizadores de ideias políticas.

#### 4.9 Síntese e análise

Agentes de princípios na Conle têm a expectativa de que os deputados cumpram suas funções constitucionais e estejam à altura da organização. Esperam cumprir a missão de assessorar, alertando para inadequações e apresentando prós e contras de propostas legislativas, para que o trabalho com os parlamentares possa “realmente poder interferir na história do país” e reforçar “os personagens do jogo democrático”, viabilizando tecnicamente as ideias políticas (entrevistas). E, ainda, desejam lograr na responsabilidade de salvaguardar o dissenso da democracia e produzir conhecimento, para que a sociedade se informe e tenha mecanismos de controle de ações do Estado.

Os consultores acumulam, em sua experiência pessoal, múltiplas formações acadêmicas. Diversos são os modelos mentais, as visões de país e de mundo. Na identidade individual, julgam que fazem um trabalho relevante, mas invisível, nos bastidores. A obrigatoriedade do anonimato despersonaliza os consultores, frustrando alguns. Na identidade coletiva, eles se consideram membros de um corpo de excelência, mas em geral se sentem mal-aproveitados, desprestigiados. Contraditoriamente, os indicadores da Conle mostram alta produtividade, mas também impõem metas a serem sempre superadas, num processo que já excedeu o limite.

Para enfrentar os desafios, os servidores respaldam-se em normas existentes e criam outras; e marcam a distinção com a área administrativa da Casa, os assessores parlamentares (não concursados) e com as consultorias externas. Um grande mérito das lideranças é assegurar condições para o bom trabalho de todos. A horizontalidade de cargos entre os consultores refreia disputas individuais entre eles, mas dificulta o controle e sobrecarrega o diretor. Os atores se identificam na multidisciplinariedade centralizada que torna a Conle única, fruto do trabalho de seus líderes, desde os primórdios do órgão. No entanto, ao se assumirem como um corpo coeso, tornam-no suscetível à ação de um único membro. A produção de conhecimento, que deveria enaltecer o órgão, pode, de repente, espoliá-lo.

Nas interações com seus principais, os consultores não têm poder de decisão final. Isso, ao mesmo tempo em que os protege, limita sua ação: como fazer um trabalho rico se o deputado apresenta uma demanda fraca? Como criar uma lei que beneficie, em vez de prejudicar, a sociedade? Eles percebem que há parlamentares que não estão à altura da organização e quebram as expectativas. Ao mesmo tempo, reconhecem as dificuldades de se exercer o mandato, e que deputados têm experiências, habilidades e conhecimentos diferentes dos que têm os técnicos e podem trazer soluções criativas e não usuais para os problemas do País.



Os contextos relacionais e temporais da ação da Câmara, ou seja, os ambientes estruturais da Conle, no dizer de Emirbayer e Mische (1998, p. 974), revelam várias ambiguidades. Os consultores se veem na tarefa de imprimir racionalidade a um processo legislativo caótico, numa Casa que é o domínio da representação (inclusive na acepção teatral). O uso excêntrico dos dispositivos legislativos confere à elaboração de leis um caráter de “encenação, uma liturgia, um ritual” (entrevista) e faz com que alguns servidores adotem, racionalmente, a estratégia de aceitação da coexistência (não racional) dos paradoxos. Assim, enxergam que aspectos díspares, até contraditórios, podem conviver, e nada tem um lado só; veem dicotomias como complementares, e não excludentes – por exemplo, técnica e política - e entendem que tudo pode mudar de uma hora para outra. Para isso, demonstram disposição para isenção: buscam conhecer e fornecer um vasto leque de argumentos para os debates; oferecer tratamento igualitário aos deputados; e evitar o contato com grupos de interesse.

Culturalmente, a Consultoria tem por ideologia não ter ideologia nenhuma. Alguns servidores discernem os parlamentares não tanto pelas suas siglas partidárias, mas pela possibilidade de serem “condutores de ideias”; pela capacidade de ouvirem os técnicos, e não tanto a de “parlarem”. Com os princípios da responsabilidade pelo zelo pela Câmara e da racionalidade para dar segurança ao representante, os agentes de princípios da Conle tomam a iniciativa de capacitação, para ampliar o que foi solicitado no assessoramento; procuram assegurar o equilíbrio de informação na disputa política, em face da complexidade e multiplicidade de temas em discussão, fazendo diferença para deputados com menos recursos; e defendem a lei (mesmo a que ainda está em elaboração). E, para o futuro, lançam as visões para aperfeiçoar a gestão da Consultoria e assim projetá-la como órgão proativo – antecipando esse mesmo futuro. Navegantes de uma nova Odisseia.

## 5 SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL – SECOM: A CÂMARA COMO UM DESAFIO DE COMUNICAÇÃO

Em jogo? As narrativas. Quem vai contar a história? Qual versão vamos contar? Antes, era mais claro. Antes, o ponto de vista era do cidadão comum. Hoje somos um “ativo” para que grupos contem a história do jeito que eles querem que seja contada. A vantagem é que são muitos grupos. Servem de *checks and balances* internos. Então, temos que dar a versão deles também (entrevista).

Até 1960, a comunicação da Câmara se restringia ao cerimonial. Com a vinda para Brasília, decide-se formar uma equipe de jornalismo para poder contar histórias diferentes das que estavam sendo propagadas na imprensa. Era a tentativa de se mostrar para a população o que ninguém mostrava. E, especialmente, mostrar a importância do Legislativo para o País.

Sessenta anos depois, esse desejo não mudou. A dificuldade de cumpri-lo também não. Como dar voz a tantas vozes? Os servidores divergem sobre qual deve ser o fio condutor das narrativas jornalísticas, publicitárias e de relações públicas: o que se quer mostrar na Câmara ou o que o cidadão tem direito a saber? Em outras palavras: identidade/imagem ou informação? Como atrair a atenção, traduzir o “parlamentês” (uma das mais complexas linguagens existentes), educar para possibilitar a participação e o controle social?

As perguntas se mantêm. O cenário atual, contudo, é completamente distinto. A tecnologia de comunicação e informação transformou as relações humanas de maneira irreversível. Os fluxos, antes unilaterais, passaram a ser em rede. Hoje, há mais transparência, mais alcance, mais agilidade, e também mais saturação, desinformação, polarização. Hoje todo mundo é comunicador. Não... hoje, todo mundo esbraveja seu ponto de vista. E ninguém se comunica com ninguém. Assim, os servidores da Secom veem o conteúdo rico da Secretaria precisar disputar com toda essa babel. Se o que produzem não chega aos múltiplos e diversos públicos, não é possível informar, valorizar o Legislativo, educar, convidar à participação.

E mais... os entrevistados se perguntam como fazer comunicação “pública” quando o próprio público, como “principal”, rompe o pacto com os servidores, seus “agentes”? Como agir quando o povo não escolhe bem seus representantes, de acordo com um modelo moral ideal? Ou pior, quando quer usar o poder que de si emana para acabar com o poder do povo?

Este capítulo empenha-se em contar a história da Secom, testemunha ocular da história da Câmara e do Brasil. São descritas suas dimensões culturais e desafios, nos

planos externo e interno. Os servidores se identificam, tanto como personagens quanto como narradores, em reafirmarem-se como fontes primárias, apartidárias, únicas e – principalmente – públicas. Em um instante de 2012, precisam lidar com um movimento centrípeto, de integração imposta. No outro, em 2019, a força é centrífuga, de cisão.

Arautos responsáveis por lidar com a divulgação e valorização da Câmara, talvez tenham dado por certa sua própria imagem e não se preocuparam com ela, nem para os parlamentares, nem para a sociedade, seus dois “principais”. O fato é que pouco se conhece dos deputados. E pouco se conhece da sociedade, que é vista de modo abstrato, amorfo, homogeneamente idealizado. Tanto se clamou pela participação popular, mas pouco se fez com ela, não se estreitou o relacionamento.

É certo que histórias têm começo, meio e fim. E o fim é necessário para novos começos, de novas histórias... Nesse enredo, atuam os protagonistas, “agentes de princípios” da Secom, para manter essa comunicação que é institucional e é pública, para evitar que não fique ninguém para contar a história. Para que ainda haja história para contar.

## **5.1 Contextos fundacionais**

Seis décadas separam os primeiros anais, datilografados a partir das notas taquigráficas, passando pela produção da seção da Câmara no programa de rádio Voz do Brasil, até chegar ao complexo sistema de Comunicação da Casa, atingindo milhões de espectadores e usuários na internet. Da mesma forma, os primeiros serviços de cerimonial e receptivo, hoje, dão conta de meio milhão de cidadãos e quase 1400 eventos por ano, realizando ainda campanhas, exposições, programas institucionais. Tudo com o objetivo de divulgar a Câmara para todo o Brasil.

As seções a seguir apresentam um percurso sucinto da Secom e da formação de sua subcultura na Câmara, com destaque para sua marca de nascença – divulgar e valorizar a Casa; a criação dos veículos nativos, em 1998; e o fortalecimento do jornalismo (mais detalhes estão ao final do trabalho, na parte dos artefatos culturais).

### **5.1.1 Relações Públicas na Câmara – no princípio, era a identidade**

A Resolução 20 de 1971 criou a Assessoria de Divulgação e Relações Públicas - Adirp, com os serviços de Divulgação e de Relações Públicas - RP. Interessante verificar que mesmo o Serviço de Divulgação tinha pouca função jornalística. Na intenção do legislador, a divulgação de informações se destinava a valorizar o parlamento (ver também BERNARDES, 2010, p. 26):

Art. 8º Ao Serviço de Divulgação compete **informar e esclarecer a opinião pública** a respeito das atividades da Câmara dos Deputados [...]; realizar, em caráter permanente, **campanhas educativas e divulgações, bem como adotar medidas adequadas para promoção e valorização do Poder Legislativo** e consolidação do seu conceito perante a Nação, com objetivo inclusive de fortalecimento das instituições democráticas, e promover ampla divulgação sobre as atribuições da Câmara [...] (BRASIL, 1971, grifos da autora).

A Seção de Imprensa atuava como assessoria de imprensa (competência de RP). A Seção de TV e Cinema tinha caráter de registro, distribuição de vídeos e produção de documentários (que também não se enquadram como produção jornalística). O único produto de jornalismo era o programa de rádio Voz do Brasil. O Serviço de Relações Públicas ficou responsável pelo receptivo, cerimonial e programas de esclarecimento sobre as atividades da Casa. A Assembleia Constituinte trouxe novas necessidades e perspectivas para trabalho, pela presença de vários setores da sociedade, impulsionando a Adirp a criar uma nova estrutura de comunicação na Câmara. A Coordenação de RP foi criada em junho de 1998.

### **5.1.2 Jornalismo na Câmara – “para sua informação”**

Com a mudança para Brasília, a Câmara perdeu a cobertura jornalística que tinha no Rio de Janeiro. Mais tarde, na época do Regime Militar, chegou a ter destaque nos jornais, que eram contra a ditadura - diferentemente das TVs, que “eram mais camaradas com os militares porque dependiam das concessões”. Contudo, “depois que caiu a ditadura, os jornais precisavam de novos moinhos de vento para combater, e um dos moinhos eleitos foi o Congresso” (depoimento a BERNARDES, 2010, p. 22). O desprestígio do Legislativo já havia sido mencionado pelos funcionários em suas reminiscências (Contos 1 e 2, 2007 e 2008). Os deputados viram a necessidade de ocupar espaço na mídia, ao mesmo tempo em que se depararam com o “esgotamento do processo eleitoral como principal mecanismo de contato entre parlamentares e eleitores” (SANTOS, 2005, apud BERNARDES, 2010, p. 22).

Ficou claro para o Legislativo que “a opinião pública formava os seus conceitos e as suas ideias a partir do que ela sabia através da mídia” (depoimento a BERNARDES, 2010, p. 22). Havia, ainda, “a necessidade de reverter a lógica imposta pela imprensa tradicional que cobria muito mais a luta partidária, as divergências políticas, as intrigas e as denúncias do que o processo de discussão e votação das leis” (QUEIROZ D, 2007, p. 85). Todos esses fatores impulsionaram a criação de veículos nativos de comunicação da Casa – Jornal, Rádio, TV - no final dos anos 1990, e a Agência Câmara, no começo dos anos 2000.

### 5.1.3 A história da Secom

A Secretaria de Comunicação Social da Câmara dos Deputados foi criada pelo Ato da Mesa nº 96, de 1998, sucedendo a Adirp, por esforços do então diretor Ronaldo Paixão. A história que os servidores contam começa nesse ano, com a chegada dos primeiros concursados para a nova estrutura.

Em 1998, o Tribunal de Contas da União – TCU determinou que a Secom não mais poderia terceirizar as atividades de comunicação. A Câmara, então, aproveitou um concurso realizado para o Senado e deu posse a jornalistas, publicitários e RPs. Tudo estava por criar. Na estrutura de 1998, a RP ficou com a Coordenação de RP e a de Divulgação. E o Jornalismo se hipertrofiou, englobando as Coordenações de Jornalismo, TV, Rádio, Agência e Jornal.

Cedo, os profissionais observaram os desafios de se fazer comunicação numa casa política. O dia a dia exigia decisões rápidas no uso de parâmetros éticos e equânimes para lidar com os conflitos de interesses que se apresentavam na relação entre os deputados e seu público. Para estabelecer esses parâmetros, em 2004 foi publicado o Manual de Redação da Secom, organizado pelo servidor Ademir Malavazi (MALAVAZI, 2004, pp. 17-18). O manual explicita as especificidades, a descrição das atividades e as linhas editoriais de cada veículo. Em seguida, traz regras de estilo e gramática e glossário para o jornalismo no Legislativo. Dez páginas nas seções finais falam sobre RP e Divulgação. Um equivalente mais robusto para a área de RP foi o Manual de Eventos da Câmara, que trazia serviços prestados, procedimentos e normas protocolares para a realização de eventos na Casa, lançado somente em 2013. Já a Publicidade, dentro da Coordenação de Divulgação, produziu o Manual de Identidade Visual em 2012 (MANUAL, 2012).

Em 2006, os servidores da Secom redigiram a missão e as diretrizes da Secretaria. O planejamento e o mapeamento estratégico foram feitos entre 2007 e 2008. Em 2012 ocorreu a primeira grande mudança na estrutura do setor, conhecida como a “Integração”, quando foram criados o Departamento de Mídias Integradas (DMídias) e o de RP e Divulgação (Derpd), mantendo a separação entre os veículos, de caráter mais jornalístico, e o restante. A segunda foi em 2019, com a absorção de setores e atribuições da Secom pela nova Secretaria de Participação, Interação e Mídias Digitais – Semid.

Desde abril de 2019, com a Resolução da Câmara nº 6, a Secom permaneceu com os veículos de comunicação – TV, Rádio e Agência Câmara; com os setores de Fotografia e acervo; a Coordenação da Coordenação de Rede Legislativa de Rádio e TV

Digital; as Coordenações Administrativa e de Infraestrutura Tecnológica; o Centro Cultural; e a Coordenação de Relações Públicas (Eventos e Cerimonial e Visitação). Os detalhes da integração, em 2012, e da divisão da Secom e da criação da Semid, em 2019, serão tratados na Seção 5.6, no contexto das rupturas. Em 2019, foi criado o Conselho de Comunicação da Câmara, formado por 5 deputados, 2 servidores e 4 representantes da sociedade civil.

#### **5.1.4 A Secom e a História**

Os momentos históricos do País repercutiram de modo muito mais marcado na Secom do que nos outros três setores desta pesquisa (Conle, Secin e DG). Os entrevistados da Secretaria mesclam a satisfação de estarem tão perto para fazer a cobertura jornalística, a divulgação dos fatos e o suporte aos eventos, e a indignação quando presenciaram afrontamentos à organização e à democracia, por parte de parlamentares e grupos da sociedade.

Entre os fatos narrados, estão a Reforma da Previdência de Lula, em 2003; a eleição de Severino Cavalcanti para a presidência da Câmara e o escândalo do “Mensalão” no Conselho de Ética, envolvendo denúncias de pagamento mensal a deputados para votarem a favor de propostas do Governo Lula, em 2005; a invasão de integrantes do Movimento de Libertação dos Sem Terra (MLST) à Casa, em 2006.

O ano de 2013 foi ponto de partida para desdobramentos até então imprevisíveis. Em junho, as ruas das principais cidades do país foram tomadas por protestos de pautas diversas, com pessoas de ideologias díspares, mas reunidas em torno da insatisfação com a representação política. Uma das imagens mais emblemáticas foi a de manifestantes nas cúpulas do Congresso. Em 2015, o deputado Eduardo Cunha foi eleito Presidente da Câmara. Em dezembro, ele abriu o processo de *impeachment* da Presidente da República Dilma Rousseff, que teve o mandato cassado em agosto de 2016. No mesmo ano, Cunha também foi cassado na Câmara e preso, acusado de obstruir a Operação Lava Jato<sup>59</sup>. No entanto, sua gestão teve um impacto fortíssimo para a Secom, como será abordado aqui e no Capítulo 8. Em 2018, o deputado Jair Bolsonaro foi eleito Presidente da República.

---

<sup>59</sup> Investigação da Polícia Federal acerca de um esquema de lavagem de dinheiro, que resultou na prisão de políticos e empresários

## 5.2 Problemas a resolver – missão e objetivos

A ação dos atores na organização guia-se pelo “norte” compartilhado. E quando são muitas as direções, algumas em sentido oposto? Esta seção exemplifica tais dilemas e mostra como eles afetam a identidade individual e coletiva da Secom, a integração e a atuação das pessoas. A missão e os objetivos da Secom estão nas regras dos seus primórdios, e foram sendo reiterados e complementados ao longo do tempo. Há consenso em relação a eles – todos são considerados importantes; o objeto de disputa é sua priorização, já que são numerosos e por vezes concorrentes.

A Resolução 67 de 1962, ao falar sobre o Serviço de Divulgação, traz a tarefa de **informar**, e uma interessante descrição para ela: levar ao conhecimento público “informações e esclarecimentos quanto à orientação adotada pela Câmara dos Deputados para a solução dos problemas a ela afetos, bem como das atividades dos senhores Deputados” (BRASIL, 1962). De acordo com o Regimento Interno da Câmara, compete à Secom zelar pela divulgação dos trabalhos parlamentares; estabelecer as diretrizes de divulgação institucional; implementar ações que facilitem o alcance dos veículos de comunicação da Casa no território nacional (BRASIL, 1989b). Em 2004, o Manual de Redação dava aos veículos a seguinte missão: “serem instrumento à disposição da sociedade brasileira, para que esta tenha acesso a informações **objetivas, isentas e apartidárias** sobre os trabalhos legislativos da Câmara dos Deputados” (MALVAZI, 2004, pp. 19-20, grifos da autora).

Esses normativos ressaltam a informação, ao passo que a Resolução 20/1971, sobre a Adirp, versava sobre **a valorização da imagem da Casa**. O problema é que, a tirar pelas entrevistas, parece muito difícil empreender esses dois objetivos ao mesmo tempo, porque parecem se anular um ao outro. Isso é mais patente no manejo da identidade/imagem organizacionais e da informação: qual deve prevalecer, no caso de conflito entre elas?

Já de início, verifica-se que o próprio objetivo de valorizar a “imagem” do Legislativo contém uma imprecisão terminológica. Em Publicidade, imagem e identidade são conceitos diferentes. Identidade está mais voltada para a “personalidade” da organização, a “marca” que a distingue das demais, o que se deseja passar ao público-alvo, de dentro para fora. Já imagem é de fora para dentro: é a percepção que esse público tem, em função da experiência que tem com a marca (SAMPAIO, 1999). Portanto, é possível criar a identidade da Câmara, mas não projetar, controlar nem

“melhorar” a imagem que lhe é atribuída pela população.<sup>60</sup> Lembrando, ainda, que a imagem é uma construção individual, que não depende apenas da comunicação.

### 5.2.1 Informação em primeiro lugar

Para alguns jornalistas, a informação vem antes, e a identidade institucional é consequência. O medo de que, pela identidade (foco no emissor), se sacrifique a informação (foco no receptor), com a perda de credibilidade.

Não acredito que a gente faça uma comunicação institucional no sentido de defesa da instituição. **O jornalismo, para ter credibilidade, não pode cair na tentação de tentar ser o escudo protetor da instituição.** Ele tem que ser o veículo para mostrar o retrato do parlamento. O juízo de valor que vai dar é o telespectador (Sueli Navarro, uma das diretoras da Secom, em entrevista a QUEIROZ D, 2007, p. 135, grifos da autora).

A credibilidade, como princípio, garantiria a “atração” da comunicação relacionada à atividade legislativa. “É preciso dar liberdade para que se fale a verdade, mesmo quando ela não seja favorável à Casa.” “A população deveria entender a credibilidade dos veículos, independentemente da ‘imagem’ da Câmara” (documento interno produzido como resultado de rodada de conversa com diretores da Secom e da Semid, em 2019). **A credibilidade é essencial para atingir os públicos** (ver também BERNARDES, 2011). Esta é a justificativa oferecida aos deputados para que a cobertura jornalística esteja isenta de interesses particulares. “Essa postura é boa para ELES! É pela credibilidade que a população valoriza o trabalho deles”. “[...] passar para o cidadão interessado realmente como as coisas acontecem. Com essa verdade, a Secom vai fazer a diferença” (entrevistas).

A credibilidade está ligada ao princípio da transparência. Assim, a **organização deve abrir-se para o acesso do cidadão, para que a partir daí ele possa formar a imagem e fazer seus julgamentos.** Parte dos entrevistados acredita que a Secom faz comunicação pública, e não estatal, porque “tem foco no receptor, no que ele precisa saber”, ao passo que a “comunicação estatal tem foco no emissor, o que eu quero dizer”:

E o que o receptor “quer” “saber”? As duas palavras são insipientes: quer, mas ele nem sabe o que quer querer. Desejar *versus* necessitar. Ele não sabe que está disponível, que muda a vida dele. Talvez essa palavra nem exista. “Merece”? Não. “Tem direito” a saber, acho que dá conta (entrevista).

A transparência também tem sido a justificativa dada à sociedade para se ter veículos próprios de comunicação, que envolvem custos, e têm sido acusados pela mídia, desde o princípio, como “mais uma forma de utilização da máquina pública pelos parlamentares, como uma tribuna eletrônica com objetivos eleitoreiros” (FREITAS,

---

<sup>60</sup> Para marcar a distinção, o termo “imagem”, quando usado fora dessa definição, será utilizado entre aspas, mesmo nas citações



2004, apud QUEIROZ D, 2007, p. 79). A “fidelidade aos fatos” valeria também para a assessoria de imprensa.

[O presidente] queria brigar com os jornalistas (imprensa externa), enfrentamento, eu dizia que não ia dar certo. Tem que ter relação de confiança, que ele ache que o que você fala é verdadeiro. Quanto mais transparência, menos irregularidades, menos matérias negativas [são publicadas]. Não dá para esconder nada da Câmara (entrevista).

Outra recomendação, ou seja, outro princípio, é a ausência de opinião. O Manual de Redação preconiza que, nessa empreitada, à Secom

não compete tecer comentários sobre fatos que publica. A matéria-prima com que trabalha é a atividade legislativa da Casa e dos parlamentares, sem adjetivos, sem juízos de valor. Não devem ser usadas expressões pejorativas ou que incorporem opiniões (MALAVAZI, 2004, p. 26).

A interpretação do fato, assim, não pode partir dos jornalistas; cabe ao leitor, ouvinte, telespectador. Exclui-se o discurso opinativo, levando alguns entrevistados a adjetivarem a cobertura política na Secom como “declaratória”. Isso não quer dizer que o fato deva ser apresentado como um mero registro burocrático. Não basta perpetuar os discursos por meio dos anais com as notas taquigráficas, como era no princípio. Não basta transmitir as sessões de plenário. O Manual orienta a mostrar os acontecimentos num contexto de fatos correlatos e de interesse nacional, bem como tornar claras as razões, o processo de negociação, o debate por trás deles (MALAVAZI, 2004).

Dessa forma, o objetivo dessa parcela de entrevistados seria, em primeiro lugar, a **transparência, a credibilidade e o não julgamento**; a valorização da identidade da Câmara viria em consequência. Para eles, veículos “chapa branca”, que servem apenas como arautos de propaganda positiva, afugentariam os públicos, que já são difíceis de alcançar.

E há quem aponte que a tarefa de dar identidade à Casa é complexa demais. Apesar de a reputação da organização ser um forte princípio preservado pelos servidores, é abstrata e ameaçada pelas atitudes dos próprios deputados. **Qual é a identidade de um órgão com tantas diversidades, com representantes de tantas perspectivas, opiniões, ideologias, intenções diferentes?** São 513 eleitos, mais de 30 partidos. É muito difícil – e mesmo indesejável – que exista uma voz institucional única na Casa: o posicionamento da Câmara só existe quando uma lei é aprovada definitivamente em Plenário. É diferente, por exemplo, do Executivo, mais homogêneo. “O Legislativo é complicado, por melhor que a comunicação trabalhe, sempre vai ter área de conflito PERMANENTE! O que é a ‘imagem’ da Câmara? Impossível” (entrevista). Talvez o que seja único na Câmara exatamente essa colcha de retalhos, essa pluralidade, esse dissenso.

O problema é que a pluralidade também abarca deputados que rompem o pacto do que se espera deles (ver Capítulo 4). “A gente defende a instituição deles! A gente é erodido cotidianamente. Por essa miríade de partidos. [...] Pessoas interessadas em seus próprios projetos, não tão republicanos” (entrevista). A transmissão “ao vivo e sem cortes” realmente pode “expor as vísceras” da Casa, como foi alertado por Ronaldo Paixão, um dos primeiros diretores da Secom (QUEIROZ D, 2007, p. 85). Entre as histórias mais emblemáticas, mais anedóticas e também mais sofridas, estão as perpetradas pelo Presidente Severino Cavalcanti<sup>61</sup>. Os servidores, contudo, continuam apostando na transparência, como um retorno – **e um chamado à responsabilidade - ao eleitor.**

[..] aprendi a não esconder. Ele não articula lé com cré, não cabe a nós dourar um parlamento. Deixa ele se expor. Não dá para mostrar só os legais. A população tem que ver deputado ruim intelectualmente, vai passar carão. Problema dele, e responsabilidade da sociedade (entrevista).

Os deputados falam bobagens ao vivo. Como eu vou cortar? Já foi ao vivo! Queria proteger os deputados. Mas isso é responsabilidade deles! Dizem que a Secom não se preocupa com a Câmara, não cuida da “imagem”, é uma injustiça atroz. A gente tira leite de pedra, mostrando o trabalho grande dos deputados, e eles falam isso da gente (entrevista).

Defender a Câmara, assim, passa a ser uma missão inglória. Os deputados querem que a comunicação “salve” a imagem da organização e a deles mesmos, para que isso contribua com sua reeleição (BERNARDES, 2010, p. 70). Os servidores da Secom rebatem: “atribuem à comunicação poderes ela não tem. Ela não consegue mudar a imagem de um jeito mágico”. “A gente trabalha com ‘imagem’ em RP, que é sujada pela atuação do parlamentar. Só se for mágico para fazer isso, a gente não tem esse poder” (entrevistas). Nem com muita “magia” se consegue reverter o efeito dos indecoros protagonizados por parlamentares (e explorados à exaustão pela imprensa externa). O Parlamento é cenário de uma lista de escândalos, conhecidos pelos apelidos alcunhados pela mídia ou pela Polícia Federal - Anões do Orçamento, Mensalão, Máfia dos Sanguessugas, Petrolão -, vários deles envolvendo presidentes da Câmara. Por fim, entende-se que os deputados são os principais formadores da identidade da Câmara.

A imagem que a população tem da Câmara também é formada por outros fatores. Entrevistados lamentam os ataques à organização e se ressentem como se fossem dirigidos a si mesmos. “O filho ouviu dos amigos na escola que todo mundo que trabalha onde o pai trabalha é ladrão” (entrevista – Secin). Fala-se também das consequências do bombardeio diário: “Muito do que vivemos vem dos ataques ao

---

<sup>61</sup> Para mais detalhes, ver o Apêndice - Artefatos Culturais, Seção 11.4.9.

Legislativo, ao descrédito por muitos anos. Por isso hoje ele se rende, se vende ao Executivo” (entrevista – Conle). “Mesmo sendo de interesse público, para fortalecer o Legislativo, não há comunicação que ajude, nem pública, nem institucional, nem governamental. Legislativo fraco, comunicação pra quê?” (entrevista – Secom).

Os escândalos são reais, mas os servidores também atribuem exagero por parte da imprensa externa. Estereótipos e preconceitos são criados e reforçados por ela e mais recentemente nas redes sociais digitais, e não contribuem para que a atividade legislativa possa atingir seus objetivos. Os veículos externos se beneficiam da produção da Secom. Aproveitam as transmissões, usam o conteúdo gratuitamente, checam fatos na Assessoria de Imprensa. Entretanto, reproduzem a prática de atacar o Legislativo. Sendo o mais democrático dos poderes, é um alvo fácil. E pergunta-se, ainda, se não se configura uma manobra para eliminação de concorrência.

Ao sensacionalismo para alguns fatos, soma-se a invisibilidade para as atividades da Câmara - o que, no fim das contas, acaba justificando ainda mais o trabalho de divulgação feito pelos servidores. Há, ainda, a incompreensão que ronda o Legislativo em qualquer canto do mundo, e não somente no Brasil. Em geral, por ser o mais democrático dos Poderes, com o maior número de eleitos na mesma organização, ritmo próprio e, retomando o ponto inicial, a dificuldade de concretude das entregas, o parlamento é um grande alvo de críticas.

### **5.2.2 Identidade da Câmara em primeiro lugar**

Outra parcela de servidores simplesmente não enxerga sentido algum em se guiar pelo receptor.

Acham que o cidadão tem interesse nisso, acham que o cidadão tem interesse naquilo. Em vez de a gente ficar discutindo acho e não acho, vamos fazer o que a gente tem que fazer. A TV nasceu para dar transparência, hoje a gente tem esse conceito bem claro, às atividades do Legislativo. Como? Por meio das atividades dos parlamentares.

Faça o seguinte exercício: tire todos os parlamentares da Casa, acabe com todos eles. [...] O que os veículos vão cobrir? [...] Então, a nossa comunicação pública tem que ser feita, sim, mas ela está baseada em um processo, que é o processo legislativo. Sem ele não tem TV, sem ele não tem Jornal, sem ele não tem Agência (depoimento a BERNARDES, 2010, p. 228).

Além da dificuldade de se consolidar quais, afinal, seriam os interesses ou as necessidades dos cidadãos, pode acontecer de se descobrir que esses interesses e necessidades não são como os servidores esperam (ver Seção 5.4).

### 5.2.3 Divisão de tarefas

E há quem defenda a especialização de atribuições: o DMídias ficaria com a informação, e o Derpd, com a promoção institucional. **Sem informação, perde-se relevância; mas, com aversão, simplesmente o público não se aproxima.** Segundo Bernardes, as mídias legislativas perderiam credibilidade como veículos jornalísticos, mas ganhariam credibilidade como fontes de informação institucional.

[...] em princípio, as atividades de jornalismo e de comunicação institucional, ou relações públicas, apresentam lados opostos da atividade comunicativa. Ainda que ambas tenham compromisso com a verdade, segundo os códigos de ética adotados pelos profissionais, as relações públicas se posicionam do lado do emissor, isto é, caracterizam uma atividade estratégica para que o emissor atinja seus públicos específicos. Já o jornalismo, pelo menos no discurso oficial da profissão, teria o seu foco no interesse público, ou seja, nos atores sociais aos quais se destina a comunicação institucional (BERNARDES, 2010, p. 173).

Há questões identitárias a respeito das profissões de jornalista, RP e publicitário, que serão vistas na Seção 5.5. E o impasse entre identidade e informação, levado às últimas consequências na cisão da Secom, será detalhado na Seção 5.6.3.

### 5.2.4 Outros objetivos

Outras atribuições, exercidas por determinados setores nos dois departamentos, dariam suporte aos objetivos de informar e valorizar a identidade da Casa: Educar; Atrair e interagir; e Convidar à participação.

O Manual de Redação da Secom recomenda que a programação dos veículos incentive a cultura nacional, a ciência e a educação, abrangendo o que não é coberto pela grande mídia (MALAVAZI, 2004). Em 2006, no primeiro plano estratégico, a missão da Secom inclui os aspectos culturais<sup>62</sup>, interacionais e educativos no seu rol de princípios:

Informar todos os segmentos da população sobre as atividades legislativas e institucionais da Câmara dos Deputados e divulgar informações **culturais e de utilidade pública** – com **autonomia, pluralidade, apartidarismo, ética, isenção e interatividade** –, contribuindo para a transparência da instituição, **a formação da cultura política e o pleno exercício da cidadania** (MACIEL, 2013, p. 23, grifos da autora).

Cedo, os profissionais da Secom observaram que lidavam com informações áridas, de difícil compreensão. Assim, **de pouco adiantam a transparência, a credibilidade e o não julgamento, se o cidadão não entende o que está sendo veiculado.** Daí a importância do objetivo de **educar**. O Manual da Secom orienta para que, nos telejornais, o conteúdo seja “explicativo, elucidativo e didático, sem deixar de lado o cuidado com a linguagem atraente e dinâmica” (MALAVAZI, 2004, p. 36).

<sup>62</sup> Referentes a manifestações populares, artísticas. Não confundir com o conceito de cultura organizacional adotado nesse trabalho.

Embora em linguagem simples, essas informações devem ser dadas de modo “adulto”, para que o ouvinte não se sinta tratado como ignorante. Na mesma linha do exposto sobre termos técnicos, evita-se o uso do “parlamentês”, uma tendência natural do jornalista político (MALAVAZI, 2004, pp. 43-44).

Cabe destacar o complemento a esse trecho:

A regra serve a todos os veículos, porém é mais valiosa nos casos de rádio e TV, tendo em vista o perfil eclético de seus usuários (por suas características, o noticiário da Agência e do Jornal é mais utilizado por gente “do ramo”) (MALAVAZI, 2004, pp. 43-44).

A necessidade de se simplificar o “parlamentês” é exposta pelos próprios cidadãos, que apontam, como os maiores problemas dos produtos da Secom, a Linguagem política incompreensível; a Linguagem técnica de jornalistas, especialistas; Matérias longas; Monotonia, falta de variedade (BARROS ET AL, 2018, p. 8). Alguns servidores buscam o reforço de uma cultura da comunicação legislativa. “Não se consolida de uma hora para outra. Não é entretenimento; é com coisa chata que a gente lida” (entrevista). Em face dos assuntos insossos e da multiplicidade de temas, a transparência, sozinha, não é suficiente.

Como cidadão, [...] não tenho segurança de que aquilo é 100% confiável. Isso deteriora a relação com a sociedade. [...] Como servidor, eu tenho vontade de explicar algumas coisas, mesmo que a sociedade não aceite a maioria delas: “não quero mudar sua cabeça, só explicar melhor, [...] mostrar como funciona e não para dar opinião política, partidária. Essa você tem que construir.” [...] A transparência é absoluta, mas a informação, a gente não consegue transmitir (entrevista – DG).

No caso das RP, os programas institucionais são, por natureza, voltados à educação para a democracia e ao letramento político. A Secom, com suporte de outros setores da Casa, é responsável pelo Parlamento Jovem Brasileiro - PJB, para estudantes do Ensino Médio (desde 2003); pelo Plenarinho, para o universo infantojuvenil (desde 2004); e pelo Politeia, para universitários (em parceria com a Universidade de Brasília, desde 2012)<sup>63</sup>. “O que está em jogo é a entrega para o cidadão. Ser referência como promotor de cidadania. É uma experiência que divide a vida dos estudantes antes e depois” (entrevista). Há ainda o Programa de Visitação Institucional, que, junto com as ações do Centro Cultural, transforma o turismo nas dependências do Congresso Nacional, em oportunidade para explicar a história e as funções do Parlamento (desde 1998).

Diante da “fragilidade da democracia”, o trabalho educativo passa a ser considerado também uma “atribuição do Legislativo” (entrevista – Conle). É uma forma

---

<sup>63</sup> Outros programas educacionais são mantidos pelo Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento – Cefor da Câmara: Estágio Visita, Estágio Participação, Missão Pedagógica, Oficina de Atuação no Parlamento, etc.

de o agente servidor reduzir a assimetria de informações na relação com seu principal, o cidadão. E, além disso, dar a ele o ferramental para exercer controle. “Tem o lado negro da força<sup>64</sup> – o ruim a mídia já mostra. E o lado bom superou o ruim. Se as pessoas ignoram e não controlam, não há controle social”. “Não existe democracia sem controle” (entrevistas – Secin). “ ‘Prestem atenção, conheçam as regras para controlar os abusos, eles só acontecem porque ninguém entende!’ Açam que é assim mesmo” (entrevista – Conle).

O Manual de 2004 pouco versa sobre o objetivo de **atrair e interagir**. Somente em dois momentos fala da outra “mão” no fluxo da comunicação, no “tratamento correto e respeitoso” sempre que o cidadão “procurar informações na Casa, seja diretamente, seja por meio de serviços por correspondência [...], por telefone, pelo 0800 ou por e-mail” (MALAVAZI, 2004, p. 26), e na atuação da Rádio Câmara “como uma via de mão dupla, favorecendo o intercâmbio entre as duas pontas” (MALAVAZI, 2004, pp. 45-46).

O Plano Estratégico de 2008 acrescentou como metas, além de contribuir para o desenvolvimento da cidadania, fortalecer a Câmara institucionalmente e tornar a Secom referência em comunicação pública. E definiu, como estratégia de comunicação integrada,

gerar informações em linguagem adequada, de forma isenta, apartidária e confiável; intensificar a comunicação dos trabalhos e resultados positivos da Câmara, sem prejuízo da cobertura jornalística; e ampliar e aperfeiçoar canais de distribuição e de interatividade (MACIEL, 2013, p. 23).

O Manual de Eventos, de 2013, destaca a presença dos cidadãos na Casa e a integração de esforços e mobilização de “um vasto repertório de recursos humanos, físicos e estruturais em torno de um acontecimento singular”:

Eventos conectam as pessoas, aproximam saberes e geram resultados valiosos. Da concepção da ideia até a operacionalização, eles fazem afluir conhecimentos e energias criativas que estimulam a otimização dos processos de trabalho de uma organização (BRASIL, 2013b, p. 7).

Atualmente, muito mais que mão única ou via dupla, os cidadãos conseguem interagir em redes de múltiplos vetores (ver Seção 5.6.2). A Coordenação de Participação Popular – CPP foi criada em 2012, com o objetivo de aprimorar interação e levar as manifestações dos cidadãos aos deputados, “possibilitando o diálogo político” (MACIEL, 2013, p. 47).

---

<sup>64</sup> Referência à série de filmes *Star Wars*

Em 2018, houve novas rodadas de discussão entre os servidores, para atualização das diretrizes da Secom e de seus departamentos<sup>65</sup>. O novo planejamento estratégico resgatou alguns pontos da Resolução 20 de 1971, tais como a educação e o fortalecimento das instituições democráticas. E introduziu outros pontos, como o **relacionamento, a inovação e a promoção da participação cidadã**. Com a criação da Semid, a incorporação de setores da Secom por parte da nova secretaria e a extinção dos departamentos, essas definições não chegaram a ser publicadas. Optou-se, nesse trabalho, por manter as estruturas e as atribuições originais da Secom por ocasião da coleta de entrevistas, em 2018.

Em última instância, a tradução de questões importantes, a divulgação antecipada das atividades da Casa e a interatividade visam a **convidar os cidadãos para que se aproximem e participem do processo legislativo**, “o que fortalece o caráter democrático da tramitação das proposições pela Câmara e de sua ação fiscalizadora sobre o Executivo” (MALAVAZI, 2004, p. 25). A função da comunicação no parlamento seria não a de intermediar, mas “facilitar o contato e o entendimento entre deputado e cidadão e vice-versa” (entrevista). Os servidores, em sua maioria, se orgulham. E desejam mais empenho por parte da sociedade:

Que assistam, critiquem e se apropriem da Secom. São veículos feitos da sociedade para a sociedade, é via de mão dupla. Mas não assistem, não é costumeiro. É canal para a cidadania, não é para vender produto nem passar ideologia, mas para aprimorar a democracia participativa, dar ferramentas para a sociedade participar do processo legislativo (entrevista).

No Regimento Interno, fala-se de uma via única de divulgação, partindo da Câmara para a sociedade, com o objetivo de ter o maior alcance possível. Os documentos redigidos pelos servidores da Secom vão aumentando e qualificando esse escopo: **não basta informar, somente. É preciso educar, atrair e interagir para obter a participação cidadã**. E, para isso, se guiam pelos seguintes princípios: as informações precisam ser “isentas, apartidárias e confiáveis”; a linguagem deve ser adequada; deve haver transparência, equilíbrio, agilidade e inovação, para que ao final se tenha relevância. Para fazer frente a essas linhas de atuação, os diferentes setores da Secom se especializaram, não necessariamente de modo excludente: a Comunicação pública ficou a cargo do jornalismo, como fonte primária de informação e com a garantia do contraditório; a Divulgação institucional coube à RP, à assessoria de imprensa, no tratamento da identidade da Casa; e ao Centro Cultural, na promoção da cultura e da história; a Valorização institucional é trabalhada pela publicidade e pelos

---

<sup>65</sup> Ver mais detalhes no Apêndice 11 - Artefatos Culturais, Seção 11.4.4.

veículos na produção de materiais de utilidade pública; a Interação contou com o atendimento e o receptivo dos públicos e a organização dos eventos, proporcionando aos cidadãos a exposição a muitos pontos de vista e sua mobilização; a Educação coube ao núcleo de documentários e aos programas institucionais, para qualificação do debate; a Participação ficou sob a responsabilidade dos canais que permitiam aferir as preferências populares, contribuindo para a orientação do debate e servindo como instrumento de pressão.

Os servidores amplificam a missão e os objetivos da Secom que estão nas leis. A proposta é que a democracia representativa possa se enriquecer e se legitimar com elementos da democracia participativa. Tal aproximação com a sociedade, entretanto, talvez seja ainda mais complexa do que os dilemas em torno da informação e da valorização da Câmara, conforme será detalhado na Seção 5.5.

### **5.3 Problemas a resolver - desafios**

Para colocar em prática a missão e os objetivos, a Secom se depara com outros “problemas a resolver”, relacionados a regras e recursos. No âmbito interno, estão a limitação dos veículos de comunicação, as dificuldades de mensuração e os desafios de gestão, que vão demandar as habilidades de seus líderes.

#### **5.3.1 Limitações dos veículos**

Ainda que a Câmara tenha seus próprios veículos de comunicação, sua abrangência é limitada. O investimento necessário para manter esse sistema, particularmente a TV, sempre foi questionado pela mídia externa, desde a implantação. Falam-se das despesas altas, mas audiência baixa. O que os servidores não esperavam era que, em 2019, o próprio presidente da Casa, deputado Rodrigo Maia, fosse à imprensa para criticar o “preço pago”, e que bastaria a transmissão online e os educativos.

A TV Câmara é outro absurdo [...]. tinha que ser plenário *online*, comissões *online* e reproduzir programas educativos que a gente tenha. O próprio Estado brasileiro gastar 200 milhões de reais com TV Câmara eu acho que não é o papel da Câmara. Mas está dado, é servidor público concursado, eu não tenho como reorganizar essa despesa (MAIA, 2019).

#### **5.3.2 Dificuldades de mensuração**

Diz-se que, durante muito tempo, a Secom era autocentrada, “umbigada”: cumpria uma série de requisitos, punha os produtos no ar e se contentava com o fato de estarem disponíveis para o público. Com o passar do tempo, as crescentes pressões para justificar o tamanho de sua estrutura, as disputas internas e o desejo dos servidores de se



entender como cada produto estava chegando ao cidadão, foram feitas as primeiras sondagens. De acordo com Barros et al (2018), a primeira investigação é de 2009.

Segundo Bernardes (2010), os profissionais observam que, na base da “achologia”, pouco se sabe sobre o público atingido, qual sua receptividade, o que precisa ser corrigido. Sem conhecer o perfil, faltam instrumentos para a segmentação da produção. Ainda que, eticamente, as emissoras legislativas, por serem públicas precisem “falar com todos os cidadãos”, isso “impede a definição de uma linguagem específica, mais adequada ao público. E também faz com que o emissor não saiba quais são os interesses e necessidades desse público” (BERNARDES, 2010, p. 190). Em outras palavras, falar para todo mundo significa não falar para ninguém.

As atividades de relacionamento com o cidadão e de educação para a democracia, por sua vez, na maior parte têm propostas de trabalho pioneiras ou exclusivas da Câmara. Assim, os servidores precisam criar seus próprios critérios de avaliação.

A dificuldade de mensuração deixa às cegas a produção e a recepção do conteúdo, mas o maior problema surge quando o sistema nativo de comunicação da Câmara começa a ser questionado: sua função, seu custo, diante das restrições fiscais. Na tentativa de encontrar formas de mensuração - um dos pontos-chave da dimensão cultural segundo Schein (2004, p. 88) – os servidores da Secom apresentam indicadores quantitativos em seus relatórios anuais de gestão, para ao TCU (BRASIL, 2018d, pp. 104-111). Números são úteis para aferição do cumprimento dos objetivos e permitem comparação entre períodos, mas vêm também num esforço de dar concretude ao que se faz – e justificá-lo. Alguns dados são o quantitativo de matérias e campanhas produzidas, deputados participantes, canais abertos, eventos organizados, cidadãos atendidos. Contudo, o maior impacto dos serviços e produtos da Secom simplesmente não pode ser medido quantitativamente.

Pouco se fala que todas as matérias da Agência e da Rádio Agência, os registros fotográficos, o sinal da TV Câmara, os produtos infantis do Plenarinho, a participação em eventos e em programas institucionais como a Visitação e o Parlamento Jovem estão disponíveis para os diversos públicos de forma gratuita. Não se mensura o grau de letramento e engajamento político de um cidadão após ter contato com algum conteúdo ou programa da Secom. Nos programas que contam com a presença física dos cidadãos, o retorno para os servidores vem na forma de sentimentos: “A visitação é uma aproximação real. Eles veem que os deputados são gente como a gente, que eles elegeram. Saem diferente. Os deputados ganham” (entrevista).

### 5.3.3 Desafios da gestão

Dos setores pesquisados, a Secom tem o maior orçamento, a maior estrutura e posição privilegiada no organograma. Ao mesmo tempo, é a mais fragmentada física e funcionalmente, e a que tem a maior heterogeneidade de profissionais. Atualmente, sofre com pressão política, contingência de recursos, incluindo os humanos. Muitas são as habilidades sociais (cf FLIGSTEIN, 2001) requeridas para sua administração – dificuldade intensificada pela alta rotatividade de diretores.

A gestão de pessoas é um desafio que se impõe cotidianamente. A Secom, dos quatro setores pesquisados, é a que tem a maior diversidade de vínculos empregatícios. Envolve lidar com diferentes hierarquias (“do chefe ao faxineiro”) e cargos (efetivos, comissionados, terceirizados, estagiários). Diz respeito, também, a comportamentos, motivações. “Temos que mantê-los produtivos, satisfeitos. Ver a pessoa, não só o profissional. A vida fora influencia aqui. Tem que saber ouvir, saber lidar, conversar”. Engloba papéis a desempenhar: “Pessoas de diferentes veículos, enraizadas com costumes, amigos, formas de trabalhar”. Abrange fluxos de trabalho em equipes dentro e fora da Secom: “tem que combinar operacionalmente com todo mundo. Tem que engajar a equipe. Aparece medo, autocensura. Ânimo para envolver, motivar, apresentar projetos”. São muitas pessoas<sup>66</sup>, muitos setores – “não dá mais para conhecer todos que trabalham nela”. “As caixas são ímãs que aprisionam as pessoas. Deveríamos ter menos verticalização, mais horizontalização. Não vamos violar as pessoas, obrigar a fazer o que não querem” (entrevistas). São muitos equipamentos, muitas produções, muitas responsabilidades.

Os gestores também comentam as marés de apoio e perseguição, a falta de “malícia”, a necessidade de “reduzir danos, proteger Secom e funcionários”, especialmente durante a presidência de Eduardo Cunha<sup>67</sup>. E a contingência de recursos – por ser um órgão público, a Câmara é obrigada a licitar equipamentos e serviços, em processos morosos. Em alguns momentos, a contenção de despesas faz com que os servidores banquem a compra, a fim de manter o padrão de qualidade.

Dos setores pesquisados, a Secom é a mais fragmentada em seu espaço físico. Seus setores estão em pelo menos quatro edifícios: no principal, no Anexo I, no Anexo IV da Câmara e ainda a Central de Comunicação Interativa, instalada no Setor Comercial Sul. Isso dificulta a interação entre as pessoas e a integração como um órgão só. “A gente deveria estar junto, a separação física atrapalha” (entrevista).

---

<sup>66</sup> Em 2018, eram 143 servidores, 330 terceirizados, 7 CNEs, 12 estagiários

<sup>67</sup> Ver Capítulo 8.

Além de espalhados, os setores são fortemente assimétricos. Na Resolução 20 de 1971, praticamente não havia atribuição de jornalismo na antiga Adirp; apenas de Relações Públicas. Com o passar do tempo, houve uma nova relação de forças, com prevalência da atuação jornalística da Secom. E, dentro do jornalismo, a ênfase recaiu para a TV, considerada “a menina dos olhos” dos parlamentares. A Rádio permaneceu como “o patinho feio, fica quieta e não vende o peixe” (entrevista). Em 2008, os projetos estratégicos foram todos para a TV, à exceção de um projeto adicional de jornal mural (Documento interno - Histórico da Gestão Estratégica – 2009-2011 - Secom). Em 2012, já se notava um movimento em torno da internet, por meio do Programa de Universalização do Acesso ao Portal (CÂMARA, 2012, p. 24). E, em 2019, as redes sociais trazem uma nova ruptura, como será visto na Seção 5.6.2.

Faltam regras claras sobre como lidar com tantas complexidades. Apesar do esforço na elaboração de manuais, ainda existe uma carência de normas escritas que norteiem o trabalho, dificultando a tomada de decisão e a compreensão do papel de cada um, especialmente em momentos de crise. Alguns conceitos ficam soltos – o que, por exemplo, significaria “ser eticamente público”? É preciso dizer, também, o que não se deve fazer. Ainda assim, numa Casa que faz regras, elas são descumpridas: “esquece tudo o que você sabe, porque aqui é diferente. Falta de disciplina surreal! No Executivo, [...] nunca se quebra protocolo, aqui a regra é exceção” (entrevistas).

Assim como na Conle, os profissionais da Secom falam da boa e necessária dose de iniciativa pessoal para iniciar e desenvolver os trabalhos, da inexistência de uma formação prática quando tomam posse e do caráter solitário da produção – nem sempre é possível encontrar interlocutores. Curiosamente, a realização de atividades é bem distinta na Conle e na Secom. Um consultor pode atender sozinho a uma demanda. Na Secom, é impossível que um único jornalista, um único publicitário e um único RP coloquem um veículo no ar, façam uma campanha publicitária ou realizem um evento. A percepção de isolamento é mais desafiadora em situações de transformação e ruptura.

Pressão para trabalhar com rede social, sem saber como fazer. Temos que trocar o pneu com o carro andando. Nós somos jornalistas analógicos... estamos correndo para compensar. Há um descrédito, não conseguimos apoio para nos atualizarmos. Estamos num momento crucial sem ajuda para sair do buraco (entrevista).

Os servidores relatam que seu trabalho é pouco compreendido pelas outras áreas da Câmara. Historicamente, a Secom tem sido vista com ressalvas por outros setores da Casa. O fato de ser ligada diretamente à Presidência da Câmara, “o grande orçamento, o número de servidores, a proximidade desses servidores com os parlamentares e a

própria visibilidade do trabalho de comunicação provocam disputas, desconfianças e ciúmes dos servidores de outros setores” (depoimento a BERNARDES, 2010, p. 192).

Ao mesmo tempo, diz-se que de “louco e de comunicador todo mundo tem um pouco”.

Todo mundo acha que sabe de comunicação e se mete. Não somos respeitados. A situação que a gente vive é de desprestígio, o que você faz qualquer um faz, todos dão opinião. É diferente da área médica, ou de TI<sup>68</sup>, falta reconhecimento, entendimento do que a comunicação pode fazer. Ela tem critérios. Nenhum setor da Casa entende (entrevista).

No plano orçamentário, os servidores defendem que a Secom, especialmente a TV, é mais barata do que pensam. “O gasto de um documentário é muito inferior a qualquer outra produção feita fora”. “Eu vejo competição interna por recursos” (entrevistas). Outro aspecto é a agilidade necessária para a prestação de serviços de comunicação, inclusive na aquisição de equipamentos e outros recursos. “Há uma visão de que o que fazemos não é urgente. A burocracia impede”. Os veículos trabalham em “ritmo de urgência, [...] dentro de um sistema burocrático. [...] A administração não tem a visão do funcionamento”. “Ter que resolver aqui na Secom é diferente do serviço público, tudo é ‘pra ontem’. A Câmara é muito burocrática” (entrevistas). Um dos episódios marcantes de incompreensão aconteceu quando uma das empresas de terceirização que atendia a Secom faliu, extinguindo o contrato.

Um burocrata da Câmara disse: tira a TV do ar! [...] O público iria parar de assistir. Fizemos acordo com sindicato e a [Secretaria de Controle Interno] Secin. E mantivemos a TV no ar até outra licitação. Não é só produção, é a parte administrativa também (entrevista).

A redução de servidores é um problema para toda a Câmara, mas afeta distintamente os setores. Na Conle, por exemplo, um trabalho pode ser realizado por um único servidor, e a diminuição dos quadros impacta na quantidade de demandas que pode ser atendida. Já a Secom é um sistema, cujas atividades são feitas em equipe, com a grande participação de profissionais terceirizados.

O “espírito de corpo” também funciona de modo diverso na Conle e na Secom. Contraditoriamente, enquanto os entrevistados da Conle falam da necessidade de compreender que o trabalho de um afeta toda a consultoria, percebe-se na Secom que os servidores estão mais esparsos, engolidos pela rotina do próprio trabalho, sem conhecer o colega do setor vizinho. “Individualmente, as pessoas eram legais. Coletivamente, não. Não era uma relação azeitada. Falta capacidade de agregar pessoas” (entrevista). Se a tarefa do gestor na Conle era assegurar as condições propícias para o trabalho dos

---

<sup>68</sup> Tecnologia da Informação

consultores, na Secom o gestor precisa ir além disso: **precisa reunir e motivar os profissionais em torno de uma linha mestra e promover a articulação entre as equipes e fora da Secretaria. Como as atividades são feitas em conjunto, precisa detectar internamente pessoas com alta capacidade de execução e de articulação, que possam estender a liderança.** O problema é que, entre os setores pesquisados, a Secretaria tem a maior rotatividade de diretores, trocados praticamente a cada dois anos com a mudança da Mesa, e é a única chefiada por um deputado.

## 5.4 Problemas a resolver – interações

### 5.4.1 Relacionamento com a sociedade

Seja no aspecto informativo ou educacional, os servidores da Secom assumem a Secretaria como **instrumento para aproximar a população da política, do Legislativo**, da Câmara. Segundo esse juízo de valor, a partir daí os cidadãos estariam aptos a interferir na tomada de decisões. Em primeiro lugar, essa seria uma forma de reduzir as assimetrias de informação entre agentes e principais – no caso, entre o Parlamento e a sociedade. Em segundo lugar, justifica-se pela legitimação do processo legislativo e de representação, e como auxílio na fiscalização. E, em terceiro, espera-se que os cidadãos possam aprimorar esses processos, especialmente quando os deputados, também como “principais”, não cumprem o pacto (conforme visto no Capítulo 4, da Conle).

[...] você vai informar do que se está tratando, depois vai debater o que está sendo tratado e depois pegar de volta uma pressão de opinião pública. **O parlamento foi feito para trabalhar sob pressão, não é feito para trabalhar sozinho.** São representantes do povo que têm que estar sendo pressionados para se aperceberem do que a população realmente deseja. Para isso, a população precisa ter informação sobre o que se passa ali dentro (Ronaldo Paixão, em entrevista a QUEIROZ D, 2007 p. 93, grifos da autora).

Os servidores sabem do seu papel para franquear o acesso dos cidadãos à Câmara e proporcionar os meios de participação (a exemplo das enquetes legislativas e da plataforma de interação digital E-democracia), que eles mesmos desenvolvem, mantêm e oferecem aos deputados. “[...] é uma participação do servidor no processo. Pela sua capacidade técnica, compromisso, relação mais duradoura com a instituição. Não é só responsabilidade do deputado, é de todos da instituição” (entrevista – DG). Outros servidores, dentro e fora da Secom, têm uma visão bem mais cética sobre a efetividade dessa participação<sup>69</sup>.

---

<sup>69</sup> Para mais informações sobre as limitações dos canais de participação remota na Câmara, ver compilação de Barros et al (2018, pp. 36-40), sobre o E-democracia, o Disque Câmara e outros canais de interação.

#### **5.4.2 Participação ou manipulação popular?**

O ceticismo de alguns entrevistados sobre a participação dos cidadãos aponta, em primeiro lugar, a questão do acesso. Em geral, restringe-se aos interessados, “iniciados”. A tecnologia pode ser um facilitador, mas é burlável. Além disso, há um imenso volume de dados desconexos, redundantes ou irrelevantes que, mesmo que fossem agilmente consolidados e analisados pela esfera administrativa da Câmara, esta **não teria poderes para cobrar, interferir nem opinar acerca da resposta dos parlamentares.**

Segundo, pela desinformação, por carência educacional ou até por falta de tempo: “quem trabalha não participa” (entrevista). São muitos os debates que demandam atenção. Alguns cidadãos nem sabem do que se trata. “São muitas vezes instigados pela massa de indignados e aderem às correntes” (entrevista 5, concedida a SANTANA, 2011, p. 54). Assim, **o que é proposto pelas massas nem sempre é positivo para o ordenamento jurídico.**

Terceiro, porque os deputados, diante de todos os problemas levantados acima e pelas informações que detêm como “principais” acerca do jogo político e das articulações partidárias, questionam a validade da interferência dos cidadãos no processo de decisão e criticam a pressão que sofrem para aprovar algo de má qualidade, mas que tem apelo popular. Em última instância, também questionam o fato de os servidores estarem se arvorando em criar mais e mais mecanismos de uma suposta participação cidadã, cujos resultados não têm sido tratados de forma sistemática. Para os servidores céticos, mudar algo no processo legislativo é uma ilusão, uma manipulação para que se acredite que é possível. Os instrumentos de participação funcionariam apenas como uma válvula de escape, esvaziando a energia de mobilização.

#### **5.4.3 Quebra de expectativas - Quando a sociedade, como principal, rompe o pacto**

A fragilidade da participação popular, referente ao acesso restrito, à segurança dos instrumentos, ao tratamento dos dados e à resposta dos parlamentares, vista acima, são problemas institucionais. Contudo, há problemas na participação que têm origem na própria sociedade. É quando ela rompe o pacto, as expectativas que os servidores faziam quando optaram por abrir a Câmara, pela falta de conhecimento ou de interesse, a pouca disposição ao diálogo, a falta de ética.

Um dos entrevistados comenta que busca aproximar a Câmara “de sua missão institucional e do que a sociedade espera”. Mas o que fazer quando a sociedade ainda pouco sabe e espera? Quando não quer participar, votar nem sair da “bolha”, e só

procura entretenimento? E, mesmo na parcela que se interessa e entra em contato, nem sempre se observa disposição para ver os diversos lados, entender os prós e contras e julgar as questões públicas a partir do interesse coletivo.

No que tange à ética, para os servidores, “não se deve dissociar o Parlamento do país”. Assim, a Câmara é reflexo de uma sociedade “patrimonialista, classista, racista”. “Os políticos são corruptos porque o povo é corrupto. A minoria é honesta. A população só vai querer seu interesse imediato” (entrevista - Conle). Parlamentares podem representar grupos com interesses escusos e compartilhar com eles tais interesses. Outros parlamentares podem discordar, mas, em face da dependência que têm do eleitorado, podem ficar instados a se render a ele. E há parlamentares autocentrados e que dispõem de recursos suficientes para não “precisarem” representar os cidadãos. Como consequência, forma-se um círculo vicioso, de dissonância entre representantes e representados, de baixo investimento em educação “para manter a alienação” (entrevista - Secin), de uma sociedade “que olha para o presidente esperando tudo dele” e não se sente responsável por nada.

#### **5.4.4 Contrapontos à ruptura pela sociedade**

Se, para parte dos servidores, a “sociedade” não corresponde às expectativas criadas sobre como ela deveria agir, outra parte contemporiza, acrescentando mais elementos para reflexão: a inconsistência de dados, a tendência intervencionista dos servidores e a perigosa desqualificação do “povo” como detentor do poder.

No primeiro aspecto, observa-se que cada deputado, cada partido, tem seus próprios métodos para aferir o que a sociedade “quer”. Já no âmbito organizacional, administrativo, os servidores pouco sabem dos cidadãos e dos seus interesses. Pouco existe de pesquisas concretas, até então realizadas de modo esparso e desconexo.

No segundo, percebe-se uma intenção educativa, mas o modelo tradicional de comunicação política ainda é baseado no poder unilateral do Estado decidir o que o cidadão deve saber (BARROS ET AL, 2018, p. 9). “O servidor não pode ter a pretensão de substituir a sociedade civil, o cidadão. Temos que dar o espaço para a sociedade agir, dar transparência. Cada um no seu papel” (entrevista). Do mesmo modo, essa pretensão não deveria se estender para uma usurpação de representatividade dos deputados.

O terceiro ponto é a reiterada cantilena de que a sociedade inepta não sabe eleger e acompanhar seus representantes, nem “resolver por si mesma seus problemas” (entrevista – Conle). Ora, assumir isso é desacreditar a própria democracia. Sem contar no problemático processo eleitoral brasileiro, calcado em financiamentos descomunais e vulnerabilizado pela proliferação das notícias falsas: “é injusto com a sociedade, porque

o poder econômico deturpou as eleições. [...] a eleição não refletiu os desejos da sociedade. [...] Hoje, é deturpado pelas *fake news*. Nossa democracia está em risco” (entrevista). É interessante notar servidores que se incluem como “sociedade”, e outros que não se sentem parte desse coletivo abstrato que criticam.

Em meio a tantas complexidades, como os servidores da Secom, considerados os artífices da identidade da Câmara para a sociedade, identificam-se a si mesmos? É o que será tratado a seguir.

## **5.5 Identidades**

Esta seção vai abordar a experiência pessoal dos servidores, bem como o posicionamento da Secom na Câmara e no contexto maior, como fatores que moldam sua adoção por determinadas assunções.

### **5.5.1 Experiências pessoais e identidades individuais**

A disputa entre identidade e informação é influenciada pela profissão dos servidores – jornalistas, RPs ou publicitários. Trabalhos de Dulce Queiroz (2007) e Cristiane Bernardes (2010) exploram o hibridismo de ser um jornalista - submetido aos critérios da profissão e mais defensores do lado da informação para o “receptor” -, e um servidor público – submetido às regras da organização e defensor dela. Essa ambiguidade é muitas vezes percebida como inconciliável, o que já não ocorre tanto com os demais profissionais de comunicação da Secom - relações públicas e publicitários -, promotores da identidade da Casa (lado do “emissor”), que veem problemas muito mais na falta de respaldo, no alcance limitado de seu trabalho e na forte ingerência política, do que propriamente numa crise de identidade profissional.

Alguns depoimentos deixam transparecer que, sem conflitos identitários, os RPs e publicitários poderiam arcar com outros papéis. O Derpd, assim, seria especializado não apenas em suas funções em prol da reputação da Câmara, mas também de responsabilidades – ficaria responsável pelo trabalho “menos nobre” de atender os deputados, liberando os jornalistas para se manter “puros”.

Dizem: “Sou jornalista, técnico, faço um trabalho nobre para o cidadão, jamais essa coisa suja de comunicação institucional”. Não se veem como DMídias, mas veículos que desprezam até o Derpd, como algo inútil, vendido, menor. Isso me espanta! Visão de comunicação é corporativa, parecida com a dos procuradores públicos, de que são servidores públicos meritocráticos, que sabem mais que os sujeitos eleitos. Isso é equivocado (entrevista).



### 5.5.2 Identidade coletiva

Os servidores posicionam a Secom dentro e fora da Câmara. A Secretaria não é nem da área legislativa (porque não interfere na pauta, na tramitação dos projetos), nem da administrativa (porque não paga contas, não processa folha de pagamento) (depoimento a BERNARDES, 2010, pp. 196-197). Na fala de alguns entrevistados, aparece a fronteira entre servidores da Secom e os demais - “burocratas” - com os quais não se identificam e por seu turno também não compreendem. Trata-se de uma incompreensão mútua, portanto.

Em alguns casos, há mesmo um sentimento de injustiça, de que se trabalha muito e não se reconhecem os desafios- e os méritos para suplantá-los. Em uma reunião interna da Secom, chegou-se a estimar um número de 60 servidores de lotação exclusiva da Secretaria (ou seja, fizeram concurso específico de comunicação) que estavam distribuídos pela Casa. Quem sai, dificilmente volta. Entre outros motivos, segundo alguns entrevistados, é porque esse servidor é visto como “traidor”. “A fama da Secom é péssima, de que o ambiente é horrível”, então, em sentido inverso, pouco atrai os servidores de outras áreas (entrevista). Alguns servidores admitem que a Secom cavou uma postura arrogante.

A Casa se enxerga como corpo, mais do que a Secom. A Secom também se distanciava da Casa, estamos pagando o preço. [...] [Via-se como o] Olimpo, pelo seu papel, desempenho, não queria pensar a gestão da Casa, queria sempre um lugar privilegiado ao sol (entrevista).

O preço desse distanciamento foi cobrado, como será visto na Seção 5.6.3.

Apesar das diferenças de visão sobre os objetivos da Secom (foco na informação ou na identidade?) e mesmo na divulgação (parlamentar ou legislativa?), a identidade coletiva da Secom, em âmbito mais amplo, é ponto pacífico entre os entrevistados, que a posicionam como apartidária, fonte primária, única e pública. Essas identidades foram reforçadas com o tempo, mas tiveram a influência marcante de dois diretores da Secom: Ronaldo Paixão, considerado o “criador” da Secretaria, em 1998, e de Sueli Navarro, que levou a TV Câmara a um patamar diferenciado. Ressalte-se, porém, que todas são identidades por exclusão; a primeira em relação às assessorias de comunicação dos deputados, e as outras três, à mídia externa.

Os seguintes rótulos aparecem nas entrevistas: “facilitadores” e “mediadores sociais” entre o cidadão e o parlamento e vice-versa. “Vitrine para os deputados que não têm acesso à grande mídia”, e também “uma janela do que acontece, bom ou ruim”, na Câmara. No cumprimento de suas atribuições, os servidores tiram “leite de pedra”, como o “último reduto” da comunicação plural. E também são “bombeiros”, ficam para

“apagar incêndio”. A sobrecarga de demandas caracteriza a Secom como uma “máquina de moer carne; não pensa, não propõe, só faz”. Grande parte dos entrevistados tem, ainda, a percepção de que a administração da Casa os considera “um elefante, pesado e que cresce”.

As negociações, decisões e acordos partidários que terão reflexo sobre o dia-a-dia do Parlamento recebem cobertura, uma vez que “não existe Legislativo sem partido” (MALAVAZI, 2004, p. 32). No entanto, para garantir a pluralidade, a Secom tem por princípio **ser partidária**. Os servidores buscam alguns critérios objetivos para garantir esse requisito. Um dos exemplos é o controle estatístico da participação dos deputados nos programas da TV, a fim de que espelhe a representatividade dos partidos na Casa (MALAVAZI, 2004, p. 38).

A Secom é **fonte primária de informação**. Nas palavras de Dulce Queiroz (2007, pp. 128-129), “os parlamentos, historicamente vistos como fontes de notícia, passaram a ser também produtores de notícia”. Jornalistas internos da “fonte” colhem e entregam informação em primeira mão, seja a outros veículos de comunicação ou diretamente ao cidadão (sem “atravessadores”) (BERNARDES, 2010, p. 169). Isso representa um desafio à parte. “A preocupação com a informação que a gente passa tem que ser muito grande. [...] Os outros veículos de comunicação podem errar, a gente não” (depoimento a BERNARDES, 2010, p. 166). “ ‘Se está na Agência Câmara, na Rádio, a TV Câmara deu, então é verdade. Eu acredito’. [...] falamos isso” (entrevista). Em documento interno da Secom, de outubro de 2019, os servidores falam sobre a cobertura dos “principais assuntos na agenda” e também de “um leque maior de temas em debate, para lhes dar visibilidade”. “Se não formos nós, quem vai dar? Muitas vezes outros veículos acabam dando um assunto porque a gente deu. Somos fonte da fonte”. Em relação a outros órgãos de comunicação, a Secom é única. Segundo o Manual de Redação,

A comunicação pública surge, assim, como resposta ao desafio de levar à população informações relevantes, mas que, por não possuírem a auréola da atratividade mercadológica, são relegadas a segundo plano pela chamada mídia de mercado. [...] Os veículos de comunicação social da Câmara dos Deputados cumprem, entre outras, a missão de ocupar esse nicho de difusão de informações que permanecia aberto (MALAVAZI, 2004, p. 27).

Ao mesmo tempo, há a responsabilidade social. A mídia de mercado, “na disputa por índices de audiência ou leitura, muitas vezes faz concessões ao interesse do público [...] por informações de duvidoso gosto estético ou moral” (MALAVAZI, 2004, p. 52). Com tal argumento, os servidores defendem o que produzem, mostram sua imprescindibilidade, investem em seu **caráter exclusivo, distinto da visão e do**

**conceito de mercado ou da mídia externa** (entrevista). E, muitas vezes, são pioneiros, como é o caso do Portal Plenarinho, com conteúdo político para crianças.

O princípio mais significativo da Secom, em especial nos veículos, é o de que faz “**comunicação pública**”<sup>70</sup>. Pública porque é pertencente, destinada ou relativa ao povo, à coletividade; é do uso de todos, de uso comum; aberta a quaisquer pessoas, conhecida de todos, manifesta, notória (MALAVAZI, 2004, p. 27). Pública porque é paga com dinheiro público, não está ali para “promover nomes e figuras” (entrevista). As pressões sobre os profissionais, em geral, “não têm um caráter econômico, isto é, não representam os interesses de anunciantes ou da empresa jornalística” (BERNARDES, 2010, p. 142).

Pública porque, assim, **subordina-se ao interesse público, e não a interesses setoriais** (MALAVAZI, 2004, p. 17). É “tão relevante quanto maior for o número de cidadãos a quem afetar nos aspectos econômico, social, político, cultural” (MALAVAZI, 2004, p. 26). Pública porque não se guia pelo interesse DO público, relacionado “a assuntos passageiros que, por alguma razão, despertam as atenções e, não raro, paixões”. Demandas populares explicam programas de “baixo nível moral e estético” (MALAVAZI, 2004, p. 28) e o gosto pelo escândalo.

Um ponto marcante de distinção com a mídia tradicional é a “ausência de investigação nas matérias produzidas pelos noticiários legislativos” (QUEIROZ D, 2007, p. 126).

A imprensa vai atrás das denúncias, o que a gente não faz. [...] A gente até vai atrás das denúncias para ver qual a visão do Parlamentar ou da Câmara sobre ela, mais essa coisa da defesa. Mas a gente não vai atrás da acusação (depoimento a BERNARDES, 2010, p. 146).

Os jornalistas comerciais se orgulham de sua importante função – ou seu dever - de ser *watchdog*, cão de guarda da “verdade” e da justiça. No entanto, o foco nas denúncias faz com que a política no Congresso tenha seu significado confinado às intrigas, ao “disse-me-disse”, às picuinhas, em vez de abranger o processo de discussão e votação das leis (QUEIROZ D, 2007, p. 85). Manchetes em letras garrafais apequenam o trabalho legislativo e não agregam nenhum valor.

“O interesse público é absolutamente afrontado pelo interesse do público, já que o gosto pela exibição de aberrações conduz à deterioração dos valores morais e culturais que são a argamassa de coesão de qualquer grupo social”. A diferença entre o interesse público e o interesse do público foi claramente mostrado quando a sociedade rompe o que se espera dela, como visto na seção 5.4.3. Nessa medida, os veículos da Secom

---

<sup>70</sup> Para uma discussão sobre o conceito de comunicação pública, ver Bernardes (2010).

“avaliam o interesse do público à luz do interesse público – vale dizer, dos interesses maiores do País, aqueles que têm o caráter da permanência” (MALAVAZI, 2004, p. 28).

Além da quebra de expectativas por parte do público, um dos seus “principais”, a Secom é o setor pesquisado que se deparou com o maior número de rupturas culturais.

## **5.6 Rupturas culturais**

Foram três rupturas culturais para a Secom, aqui apresentadas de modo cronológico: a integração, em 2012; o impacto das redes sociais virtuais, em 2017; e a cisão da Secretaria, em 2019.

### **5.6.1 Integração**

A ideia da integração da Secom, em 2012, era promover a convergência dos veículos, que funcionavam como “células independentes de um mesmo sistema de comunicação”, com estruturas replicadas, gerando redundâncias, ineficiência, perda e dissonância de informações. Assim, com o objetivo de otimizar recursos, foram unificados os serviços de programação, pauta, produção e reportagem, bem como a infraestrutura, no recém criado DMídias. As rotinas de linha de comando foram centralizadas. A diferenciação ficou por conta dos editores-chefes, “responsáveis por manter a linguagem e a especificidade de cada veículo diante da cobertura única” (MACIEL, 2013).

Do outro lado, estava o segundo departamento criado, o Derpd. A área de planejamento e atendimento foi criada para integrar todas as ações de comunicação, concatenando-as “de maneira a divulgar a mesma informação, uniformizar a linguagem e coordenar os esforços dos profissionais envolvidos” (MACIEL, 2013, p. 81). Nessa mesma época foi elaborado o Manual de Eventos e implantado o Sistema Eletrônico de Gestão de Eventos na intranet. A Assessoria de Imprensa foi estruturada. Os portais interno e externo da Câmara ganharam gestão de conteúdos para reforço da identidade institucional (MACIEL, 2013).

Subordinados à direção da Secom, foram criados o Centro Cultural, responsável pelo acervo da Casa e por valorizar a história do Parlamento e a cultura brasileira; a Coordenação de Participação Popular, para intensificar o diálogo entre a sociedade e a Câmara; a Rede Legislativa de Rádio e TV Digital, para ampliar o alcance dos veículos de comunicação no território nacional, diminuindo os custos por meio da integração com outros legislativos; e as Coordenações Administrativa e de Infraestrutura Tecnológica.

Por mais que as equipes tivessem debatido os pontos intensamente, a integração causou desconforto interno, especialmente no DMídias, e mais ainda na Rádio Câmara. As cicatrizes perduram até hoje. A unificação compulsória nas rotinas de produção afetou setores que até então eram confinados - pequenos feudos, com dinâmica própria. “Integração teve sequelas. [...] foi crise, mexemos em muitas caixinhas”. “[...] enfrentou muito problema, pessoas que não aceitavam”. E isso não era exclusividade da Secom. “Chamaram especialistas de fora, da Globo, EBC. Todos alertaram para os pontos negativos. A Globo recuou. E isso não foi considerado” (entrevistas).

A Secom teve seu primeiro êxodo<sup>71</sup>. “Gente saiu, criou um espírito não de resistência, mas de desilusão, de fazer trabalho automático, sem muita entrega”. “As pessoas tinham muita amargura da integração. Passou o tempo, as coisas foram se ajeitando. Muita gente saiu da Secom, brigado” (entrevistas). Na Seção 5.3.3, falou-se sobre o papel do líder na Secom, que seria o de estabelecer uma linha mestra para o setor. Um desses líderes foi a diretora Sueli Navarro, grande entusiasta do conceito de comunicação pública que norteia até hoje os trabalhos na Secretaria. Sueli, porém, também foi a que empreendeu a integração, levando o esforço de articulação interna às últimas consequências e paradoxalmente causando a primeira grande ruptura da Secom.

Em 2013, Bernardes e Macedo (2014) aplicaram questionários anônimos, para servidores e terceirizados do DMídias. Nos 27 respondidos, os profissionais apontaram que a integração atingiu os seguintes objetivos: Alinhamento da cobertura e conteúdos; Fim da redundância e racionalização do uso da mão de obra; Compartilhamento instantâneo de informações; Gestão mais profissional; e Novas oportunidades profissionais. Contudo, não conseguiu alcançar o seguinte: Informação mais qualificada; Cobertura ampliada de temas relevantes; Maior diversidade de fontes de informação; Especialização em temas específicos; e Maior satisfação com o trabalho.

[...] a opinião predominante é a de que a qualidade da informação foi deixada de lado, o que pode refletir tanto as mudanças relacionadas à autonomia dos veículos, quanto às dificuldades de adaptação de linguagem para os diferentes veículos (BERNARDES; MACEDO, 2014, p. 144).

“Todo mundo respirou aliviado quando reverteu a integração. Teria dado certo se não fosse tão ampla” (entrevista). Com os anos, o sistema foi buscando reencontrar seu equilíbrio, mas algumas coisas não foram recuperadas. Em 2015, houve outro movimento compulsório, com retorno de algumas “caixinhas”, mas com sequelas ainda mais sérias, na gestão do então presidente Eduardo Cunha (os detalhes serão vistos no Capítulo 8). Com a água do banho, foi-se também o bebê. Um servidor comenta: “Nós

---

<sup>71</sup> O segundo foi na Presidência de Eduardo Cunha, em 2015

fazíamos reuniões de pauta sistemáticas. O DMídias, com as coberturas. O Derpd, com a parte institucional. Era uma visão sistêmica. Isso se perdeu”. E a Secom haveria por perder ainda mais.

### **5.6.2 O impacto das redes sociais virtuais**

Na Secom, as primeiras contas institucionais nas redes sociais digitais foram criadas por iniciativa pessoal de alguns servidores, animados pela promessa de divulgação instantânea e barata. Marcar a presença da Câmara nesses ambientes parecia vantajoso: não havia custo de divulgação e o retorno era medido facilmente, com as ferramentas estatísticas das próprias plataformas.

As contas seriam “repositório” de publicações já veiculadas pelas outras mídias da Secom, com “pouca inovação e adaptação ao novo ambiente, e funcionavam como complemento informativo, com participação tímida do público” (BARROS ET AL, 2018, p. 35). O fato é que a Secom ainda via as mídias digitais como mais um modismo. O foco deveria permanecer no conteúdo, e não no canal.

A gente não tem que seguir o meio, é a gente fazer o conteúdo e USAR o meio, empacotar de modo diferente. Não é a gente que tem que se adaptar. É comum na história da comunicação, surge um meio novo que coloca em xeque o jeito de fazer jornalismo. É imutável a busca de informação de qualidade mais próxima da verdade (entrevista).

Se, no início, de modo geral, as mídias sociais eram vistas como interessantes plataformas para facilitar contatos e alinhar preferências, com algum potencial mobilizador, com o tempo, e principalmente após os episódios das Jornadas de Junho, em 2013, seu poder passou a ser levado mais a sério, atraindo a atenção de pesquisadores, comunicadores e políticos. Esse poder tornou-se inequívoco com a eleição de Jair Bolsonaro para a Presidência da República, em 2018.

Os desafios foram se apresentando para a Secom. A “gratuidade” evidenciou ainda mais o custo de se ter canais nativos de comunicação. A simples transposição de conteúdos feitos originalmente para meios tradicionais não funcionava – as plataformas exigiam uma total reinvenção de produção, “em termos editoriais e também formatos e distribuição”. Os servidores da Secom, no entanto, prosseguiram oferecendo contrapontos à febre das mídias sociais. Para eles, as contas da Câmara continuariam limitadas em seu alcance e reféns dos algoritmos das plataformas, sempre mutáveis ao sabor dos apelos comerciais. "O Senado, que tem o facebook institucional com mais seguidores, não só do Brasil mas do mundo, chega a 2 milhões de seguidores. A TV chega a 100 milhões” (entrevistas).

As redes sociais digitais têm características próprias. Já são parte do dia a dia das pessoas. A conversação se dá no nível individual. Não há controle sobre o que se dissemina, ao mesmo tempo em que existe a tendência de se ratificar afinidades e se ignorar mensagens não solicitadas<sup>72</sup>. A Câmara é “mais um”. É como uma conversa na mesa de bar, em que a Câmara chega e diz: “olhem, prestem atenção em mim” (Documento interno produzido como resultado de rodada de conversa com diretores da Secom e da Semid – 2019).

Os deputados, por sua vez, têm angariado frutos em suas redes.

Além de *selfies* nos corredores e vídeos gravados por assessores no Salão Verde, os deputados exploram recortes das transmissões da TV Câmara, que se tornou ferramenta de auxílio na busca por maior número de curtidas nas redes sociais (GARCIA, 2019).

A deputada Joice Hasselmann, por exemplo, em fevereiro de 2020 já contava mais de 2 milhões de seguidores apenas em seu perfil no Facebook, 30% a mais que o somatório de todas as contas @camaradeputados. Para o eleitor, seria uma chance de contato direto (ainda que aparentemente) com seu representante, sem a intermediação da Secom. Parlamentares como Joice, portanto, ainda que usem trechos de transmissões dos veículos nativos ou até repostem conteúdo das contas nas redes sociais da Secom, já não têm essa divulgação como imprescindível – como o era para os parlamentares das décadas anteriores.

A internet possibilita hoje a qualquer deputado, à Mídia Ninja, ao MBL, produzir conteúdo. Qual é o serviço que agora a gente vai prestar? Fazer algo que os outros já fazem? No que a gente acrescenta? A gente se justifica – qualidade, equilíbrio. Não sei (entrevista).

A preocupação dos servidores entrevistados não é somente pela perda de importância da Secom; ela refletiria a perda de algo muito mais caro: o princípio **do debate entre diferentes, a própria democracia**. Devido à facilidade (e fomento) de formação de grupos com pensamento similar (as chamadas “bolhas”), com frouxo comprometimento, as redes sociais acabam por amplificar os problemas da sociedade, como “principal”, já apontados anteriormente.

O cara da direita só quer compartilhar sua visão e o de esquerda também. Dificuldade de penetrar nessa mídia, porque não tem só esquerda e só direita nos nossos materiais. Não é nosso papel, fazer matéria de encomenda para Paulo Pimenta nem Joice. Eles não vão retweetar porque tem o adversário. [Programa] Jogo Rápido<sup>73</sup> – só um parlamentar, eles repercutem isso, e não os debates, onde há contraponto (entrevista).

Querem cortar gastos e acham que redes sociais resolvem tudo. Redes sociais são o contrário do parlamento, são bolhas sem negociação [...] Você vai falar

<sup>72</sup> Apresentação de slides sobre a Governança de Redes Sociais na Câmara, de elaboração da autora, que foi um dos estudos a balizar a redação do Ato da Mesa 244/2018.

<sup>73</sup> Um dos programas de entrevista individual, da Rádio Câmara

da complexidade de uma audiência pública, com 20 convidados, no Twitter? (entrevista).

A tecnologia que facilitou a produção e disseminação de informação criou um problema para os grandes veículos de comunicação de massa, que tinham esse monopólio; mas também para os próprios cidadãos. “Não é só problema nosso, é da Disney, da HBO<sup>74</sup>. Há excesso de informação” (entrevista). Além da concorrência feroz, há o descrédito no jornalismo, a desconfiança nas instituições e o que se chama “Era da Pós-Verdade – a verdade não é mais vista como valor” (Documento interno produzido como resultado de rodada de conversa com diretores da Secom e da Semid – 2019). E, para dar conta do novo cenário, outra reinvenção se faz necessária: a dos profissionais.

Um dia a Secom foi pioneira em comunicação pública. Agora, dentro de uma organização plural como a Câmara, diante de uma sociedade que não corresponde ao ideal de “principal”, num mundo digital de mudanças velozes que se guiam pela lógica de mercado, reinventar-se não é uma tarefa fácil; menos ainda quando os servidores veem ruir suas estruturas internas.

### **5.6.3 Divisão da Secom**

Aos desafios internos mencionados na Seção 5.3.3, particularmente a incompreensão da Casa e o distanciamento da Secom, e o impacto externo das redes sociais virtuais sobre o trabalho da Câmara a partir de 2017, acumulou-se uma série de desgastes, culminando na cisão da Secretaria em 2019. Esse foi um movimento para fora, de separação, diferente da integração, que foi um movimento para dentro, de junção (até mesmo compulsória).

Em 2017, já com o deputado Rodrigo Maia como Presidente da Câmara, após a renúncia de Eduardo Cunha, houve desentendimentos acerca da linha editorial das contas da Casa nas mídias digitais, em especial no Facebook. Assim, o gerenciamento deixou de ser feito pela Secom e outra unidade a assumiu: a Coordenação de Interação Digital - Corid, criada na Assessoria de Projetos e Gestão - Aproge – DG, pelo Ato da Mesa nº 203, de 2017 (2017b).

Ao longo de 2018, a Aproge estabeleceu um grupo de trabalho com servidores de diversas áreas da Casa que lidavam com atendimento ao público e participação popular, para levantamento das iniciativas e mapeamento dos processos. Entre elas, estavam a Secom, a Corid, o Laboratório Hacker e o Departamento de Comissões – Decom, que trabalhavam para o grande público, tendo a plataforma E-democracia como

---

<sup>74</sup> Canal de TV por assinatura



expoente. Pela primeira vez, apresentava-se um panorama dessas ações e onde se tangenciavam.

Em 2019, Rodrigo Maia foi eleito pela terceira vez para a Presidência da Câmara. Em seu discurso de posse, externou uma das promessas de campanha com os deputados:

A Câmara, que é a Casa do Povo, precisa de modernização, de modernização e de modernização. Na nossa relação com a sociedade, os nossos instrumentos de trabalho, principalmente as novas ferramentas de comunicação, para que cada um de nós possa estar mais próximo do eleitor, do cidadão (MAIA, 2019).

Em abril do mesmo ano, a Mesa Diretora da Casa aprovou a Resolução da Câmara nº 6<sup>75</sup>, migrando alguns setores da Secom para a recém-criada e batizada “Secretaria de Participação, Interação e Mídias Digitais – Semid”. A Semid herdou o Serviço de Relacionamento com a população (responsável por programas institucionais como o Plenarinho e o Parlamento Jovem), a Central de Comunicação Interativa (0800 e Fale Conosco), os Serviços de Publicidade e Planejamento de Comunicação e a Coordenação de Divulgação (portais da Casa, assessoria de imprensa, comunicação interna). E também passou a contar com a área de interação do Decom e dois setores que eram da Diretoria Geral – o Laboratório Hacker e a Corid, reunindo (coincidentalmente ou não) as ações que haviam sido mapeadas no grupo de trabalho de 2018.

Diferentemente do que ocorreu com a integração, todas as reuniões sobre a divisão aconteceram de portas fechadas no âmbito da Diretoria Geral e da Presidência. As mudanças se murmuravam na “rádio corredor” – a “outra Secom”, a “nova Secom”, a “Secom do B”. O diretor executivo da Secom chegou a produzir um vídeo curto, para distribuição a deputados-chave via aplicativo Whatsapp, falando sobre todos os esforços da Secretaria rumo à inovação. Não foi suficiente. Os servidores da Secom, incluindo seus diretores, somente souberam o que iria acontecer no dia da publicação da Resolução. Os setores responsáveis pelas inovações descritas no vídeo (mais uma vez coincidentalmente ou não) foram levados para a Semid.

As atribuições das duas secretarias se confundem. À Semid, deu-se ênfase à parte legislativa do conteúdo (e não aos trabalhos parlamentares), à interação (e não o alcance) e ao uso das mídias digitais como canais da divulgação (ver Quadro 1).

---

<sup>75</sup> Outro setor foi criado na Câmara nesse mesmo contexto, a Secretaria de Transparência, pela Resolução da Câmara nº 5 de 2019

## Quadro 1 – Comparação entre Secom e Semid

"Art. 21-J. Compete à Secretaria de Comunicação Social, no âmbito das competências das unidades administrativas vinculadas:	Art. 21-L. Compete à Secretaria de Participação, Interação e Mídias Digitais, no âmbito das competências das unidades administrativas vinculadas:
I – zelar pela divulgação dos trabalhos <b>parlamentares</b> ;	I – zelar pela divulgação dos trabalhos <b>legislativos</b> ;
II - estabelecer as diretrizes de <b>divulgação institucional</b> ;	II – estabelecer as diretrizes gerais de divulgação de caráter <b>institucional e legislativa</b> por intermédio de <b>mídias digitais</b> institucionais;
IV – implementar ações que facilitem o <b>alcance dos veículos</b> de comunicação da Câmara dos Deputados no território nacional;	IV – ampliar a <b>interação com a sociedade</b> por intermédio de mídias digitais.
V - supervisionar as atividades das unidades administrativas vinculadas.	III – supervisionar as atividades das unidades administrativas vinculadas.

Elaboração da autora. Fonte: BRASIL, 2019c (grifos da autora)

E, tal qual sua irmã siamesa, a Semid também tem seu secretário escolhido entre um dos deputados em exercício, pelo Presidente da Câmara (BRASIL, 2019b). Com mais patrocínio (ver Capítulo 7, sobre a DG), a nova Secretaria teria mais agilidade, mas também mais pressão para resolver os problemas apresentados nos canais de participação digital da Câmara, enumerados na compilação de Barros et al (2018).

As entrevistas revelam que a cisão foi um processo traumático. Fez parte de um jogo político, então não havia o que discutir, negociar. “Não tomam decisão com a cabeça nem com o coração, mas com o fígado” (entrevista).

[...] sinal de desrespeito com quem faz as coisas. [...] Essa secretaria nova tem que funcionar, e a gente tem que estar junto. Pessoal ficou revoltado, mas a gente não pode se isolar. Foi interrompido um fluxo de trabalho (entrevista).

De todo modo, a separação evidenciou a lacuna do contato com o deputado e com a sociedade, no qual a Secom pouco avançou. Se, para alguns, a divisão Secom - Semid seria entre a parte “analógica” e a “digital” de comunicação, para outros seria entre “produção” e “distribuição/relacionamento” ou, em outras palavras, “marketing”. Em tal configuração, as Relações Públicas - Eventos e Visitação, confinadas a uma nova coordenação na Secom, ficaram um peixe fora d’água.

Nesse momento, pergunta-se se a divisão seria uma nova “especialização” entre informação e identidade. A Semid, voltada para o “marketing”, representaria a preservação da Secom e a liberaria para a informação, ou comunicação “pura”? Ou seria apenas um estágio para o fim da Secom?

A gente não sabe o que está acontecendo mas está preocupado. [...] Nova comunicação, priorizar mídia social, se o velho jornalismo não vai ser

esvaziado por inércia. Ninguém vai querer saber dos veículos tradicionais. “Secom nova”, nova comunicação. Secom velha, velha comunicação. O cara nas bolhas quer ratificar sua opinião. **Talvez sejamos o último reduto.** Talvez seja esse movimento de desidratar a “Secom do A”. A Secom se tornou Incômoda? Não, talvez anacrônica, porque agora só querem confirmar suas próprias certezas (entrevista, grifos da autora).

Nesse ponto, pergunta-se: será que a Secom, que tinha a chama do pioneirismo, ficou para trás? As seções seguintes provam que não.

## 5.7 Visões de futuro da Secom

As “ideias de futuro” da Secom apresentadas abaixo constam, em sua maior parte, em Documento interno produzido como resultado de rodada de conversa com diretores da Secom e da Semid – 2019.

A primeira visão de futuro é ser sustentável e sinérgica. A ideia é identificar e valorizar o gigantesco e qualificado legado de Comunicação já construído pela Secom, por meio da ressignificação, da reciclagem e do aproveitamento de conteúdo já produzido.

A segunda é aproximar-se dos parlamentares. A política deixa de ser algo “sujo”, a proximidade com os parlamentares deixa de ser “interferência”. O trabalho deixa de ser um “emprego”, o servidor deixa de ser “burocrata”. A Câmara passa a ser vista como lugar privilegiado para se “dar vazão” às “inquietações de cidadão” do servidor, à sua criatividade (entrevista). Assim, os deputados passam a integrar também o rol de “públicos” para onde o conteúdo se dirige, de modo segmentado.

A terceira é ampliar o alcance.

As pessoas não procuram informação, querem que o conteúdo chegue a elas. O desafio é criar forma de atrair o cidadão.

Garantir o acesso dos “excluídos digitais” às diferentes informações, conteúdos e debates originados na Câmara dos Deputados. Para isso, as formas analógicas de acesso a informações devem ser mantidas, mesmo que para públicos considerados pequenos. A sociedade brasileira como um todo precisa ser contemplada com o acesso à informação legislativa; [...] Regra: “nenhum produto da Câmara deve ser feito sem definir público, sem ter um planejamento” (para quem estamos fazendo esse produto? Como ele vai ser consumido? Em que canal, em que plataforma?) (Documento interno produzido como resultado de rodada de conversa com diretores da Secom e da Semid – 2019).

A quarta é investir em segmentação.

Temos consciência que nosso público é composto por todos os cidadãos. Como não damos conta de atender a todos, é fundamental realizarmos uma comunicação específica, para grupos específicos e o mais importante: em momentos específicos (Documento interno produzido como resultado de rodada de conversa com diretores da Secom e da Semid – 2019).

A quinta é organizar a participação, dar sentido a ela e divulgá-la. A partir da sistematização, do tratamento, da análise e da distribuição das informações obtidas junto à sociedade via canais de participação (telefone, e-mail, site, redes sociais, presencial), é possível desenvolver produtos de comunicação que possam auxiliar a tomada de decisão, seja do parlamentar, da organização, do cidadão. Tais produtos, com *insights* para além dos dados quantitativos, podem ser personalizados em função das características e dos interesses de cada destinatário.

A sexta é ter presença importante, relevante, consciente, estratégica nas redes sociais. É possível ver o potencial das redes sociais sem saudosismo nem rivalidade, combinar e complementar linguagens, investir no que não muda (como, por exemplo, a atratividade do audiovisual).

A sétima é continuar sendo única; destacar, mais do que nunca, o diferencial de estimular o debate, “a divergência respeitosa o diálogo entre antagonistas”; qualificar a crítica (Documento interno produzido como resultado de rodada de conversa com diretores da Secom e da Semid – 2019). “Esse é nosso papel: entrar nas bolhas” (entrevista).

A oitava é conciliar a comunicação institucional e a pública. Para um dos entrevistados, o impasse entre identidade e informação se resolve com o entendimento de que, “se a Câmara é plural, aberta, buscando transparência”, então para a Casa, como instituição, a comunicação pública está dentro da comunicação institucional. Para outro, a diversidade de produtos também pode ser uma solução. Por exemplo, o programa Câmara Ligada, cujo conselho editorial conta com representantes da sociedade, é “comunicação pública pura”. O Palavra Aberta, com a presença de um único deputado, não, mas cumpre outro objetivo. E uma mesma produção, a exemplo de um documentário ou um programa cultural, pode fazer pontes com o árduo trabalho do parlamento – o esmero com o assunto político também beneficia o público, porque é uma questão de “formação de cidadania”. “O melhor remédio contra as crises da democracia, para a comunicação, é mais comunicação” (entrevistas). É quando se fecha o círculo da Câmara como um desafio de comunicação – informação e identidade.

As visões de futuro fortalecem os princípios de participação popular e comunicação pública, ao mesmo tempo em que procuram dar sustentabilidade ao fazer diário, diante da paulatina atrofia de recursos.

## 5.8 O que fazem os agentes de princípios da Secom

Entre as estratégias dos agentes de princípios na Secom diante dos desafios, da quebra de expectativa e das rupturas, estão os esforços para institucionalização, a ampliação da presença dos veículos, a proposição do diálogo equilibrado e o combate à desinformação.

Agentes de princípios reúnem-se em torno da elaboração de normativos, para institucionalizar práticas e intenções, tanto para guiar rumos, como para resguardar a Secretaria. Trata-se de uma estratégia para resolver a lacuna por regras na estrutura. Atos aprovados pelos próprios deputados, diferentemente dos manuais, teriam chance um pouco maior de serem cumpridos por eles. Um deles foi a regulamentação do Conselho Consultivo de Comunicação Social, com a presença de representantes da sociedade civil, parlamentares e profissionais da Secom, acalentado desde 2008. Alguns servidores redigiram a minuta do texto, submetendo-a à Presidência da Casa, dando origem ao Ato do Presidente de 24/05/2019. Nele, sublinham, como funções do Conselho, o estabelecimento da Política de Comunicação (prevista no Regimento Interno, antes da Resolução 6 de 2019, mas que nunca foi feita) e o zelo “pelo respeito à diversidade de opiniões e à pluralidade partidária na linha editorial dos veículos de comunicação da Câmara dos Deputados” (BRASIL, 2019a).

E, para a prestação dos serviços de comunicação, o detalhamento de seus princípios:

- I - oferecer informações precisas e retratar a diversidade de opiniões para que a sociedade possa desenvolver consciência crítica com respeito aos temas em debate no parlamento brasileiro;
- II - atender às finalidades informativas, educativas, culturais e de utilidade pública, respeitando os direitos da pessoa, refletindo a pluralidade da sociedade brasileira e contribuindo para o pleno exercício da cidadania; e
- III - observar padrões éticos para garantir a isenção e não privilegiar, em seus conteúdos, interesses individuais, partidários, comerciais ou empresariais (BRASIL, 2019a).

Servidores da Secom e da Semid também foram responsáveis pela minuta da Política de Comunicação, arquitetada em dois pilares: o conteúdo, mais relacionado à primeira Secretaria; e o alcance, relacionado à segunda. O documento inicia com o contexto legal e os desafios que se apresentam à comunicação da Câmara; apresenta os “remédios” (princípios e objetivos) e “como ministrá-los” (diretrizes); em seguida, tópicos sobre públicos e canais; requisitos e vedações; áreas de atuação e competências. Por fim, a justificativa.

A Política de Comunicação veio, ainda, em resposta aos antigos dilemas da bagagem profissional dos atores (valorizar a “imagem” ou prestar informação?) e à

ruptura cultural da cisão da Secom. Os servidores optaram por explicitar a diferença conceitual, mas ao mesmo tempo afirmar que as três áreas técnicas da Comunicação contribuiriam, cada uma a seu modo, para proteger a reputação da Casa:

Art. 10º A Comunicação contribui para a construção da identidade da Câmara dos Deputados, impactando a imagem que cada cidadão faz da instituição, por meio de atividades técnicas específicas, entre elas:

- a) Atividades de Jornalismo e de Produção Audiovisual, que contribuem para a ampliação da transparência da instituição, com a divulgação de informações que estimulem o debate e a participação.
- b) Atividades de Publicidade e de Relações Públicas, que zelam pelo relacionamento com os públicos da Câmara dos Deputados e pela identidade da instituição (minuta aprovada pelo Conselho de Comunicação da Câmara em 26/11/2019<sup>76</sup>).

*Me senti honrada por ter sido a representante da Semid, junto com Cláudia Lemos, pela Secom, na condução dos trabalhos para elaboração da minuta da Política de Comunicação da Câmara. Foi um trabalho intenso de pesquisas, entrevistas com stakeholders e outras referências, organização e método para o levantamento de questões que pudessem guiar os debates com os servidores das duas áreas e, ao final das produtivas reflexões, transferir para o papel todas as ideias.*

*A minuta foi entregue aos membros do novíssimo Conselho de Comunicação, instituído em 2019, que a colocaram no Wikilegis<sup>77</sup>, plataforma colaborativa da Câmara, para que os cidadãos pudessem opinar. Senti orgulho de ver o texto sendo construído a tantas mãos. Ali, estava a tentativa de sinalizar as preocupações, discriminar os papéis, propor os caminhos da comunicação da Câmara dos Deputados. De se resguardar contra desvios, de institucionalizar os desejos – por que não? - , os sonhos de todos os envolvidos.*

*Muito do que está lá também é resultado das inquietações provocadas na confecção desta pesquisa de doutorado, nas entrevistas realizadas na Casa, nos documentos que resgatam a história da Secom e da Câmara. Em dado momento do processo, senti angústia: “se eu morrer antes de terminar este trabalho, tudo se perderá, porque não haverá quem compreenda esse volumoso emaranhado de informações. Nada poderá ser feito com isso”. Fiquei mais tranquila quando vi parte de todo esse esforço gigantesco tomar forma na Política de Comunicação.*

Como forma de driblar a falta de recursos na estrutura, a exemplo da limitação de capilaridade dos veículos, e para fazer frente ao princípio da comunicação pública – a comunicação precisa, afinal, chegar aos públicos - os servidores da Secom empreenderam duas grandes iniciativas, entre outras: a parceria com outras emissoras de rádio e a Rede Legislativa de Rádio e TV Digital.

No primeiro caso, servidores da Rádio Câmara começaram a publicar áudios gratuita e diariamente na internet. Atualmente, há mais de 2700 parceiras que baixam e utilizam os arquivos ou entram em rede para receber o sinal da emissora. Assim, a

---

<sup>76</sup> . Em análise pela Presidência da Casa até a data de 13/6/2020

<sup>77</sup> Ver: <https://edemocracia.camara.leg.br/wikilegis/p/5-politica-de-comunicacao-para-a-camara-dos-deputados/>

Rádio consegue chegar a todas as regiões do país. É possível “ouvir, copiar e reproduzir notícias, reportagens especiais, programas musicais ou de entrevistas e campanhas socioeducativas”. Para as parceiras, é interessante porque podem ter dificuldade de produzir conteúdo ou manter repórteres em Brasília. Elas também participam da cobertura que a Rádio Câmara realiza nas eleições e enviam material sobre o que ocorre em seus municípios, numa capilaridade que nem as emissoras maiores conseguem ter (RÁDIO, 2014).

Já a Rede Legislativa de Rádio e TV Digital foi criada em 2012. Fruto de pesquisas de pós-graduação de uma servidora da Secom da Câmara, na época chefiada por Sueli Navarro, a Rede tem por objetivo incentivar as casas legislativas em todo o Brasil “a montarem suas próprias emissoras de rádio e televisão, com sinal aberto e gratuito”. Foi Para viabilizá-lo, “a Câmara e o Senado compartilham seus canais com os parceiros e dividem custos e responsabilidades” (REDE, 2019). Na prática, um mesmo canal digital se desdobra, em multiprogramação, nos subcanais da Câmara, do Senado, da assembleia estadual e da câmara municipal.

No que tange aos programas institucionais, os agentes de princípios fizeram mudanças que tiveram por raiz duas assunções culturais. A primeira, a de que pouco adiantam a transparência, a credibilidade e o não julgamento, se o cidadão não entende o que está sendo informado, por isso a importância da educação; e a segunda, derivada da primeira, de que a educação pode contribuir para que a sociedade participe de modo a cumprir o que se espera dela, já que nem sempre as propostas das massas se mostraram positivas para o ordenamento jurídico. Assim, servidores responsáveis pela Visitação e pelas vivências da jornada parlamentar (Câmara Mirim, PJB e Politeia) também acoplaram a motivação para o engajamento cidadão às suas atribuições originais de RP e formação (ver BARROS; MARTINS, 2016; COSTA; MELO, 2010; MENEGUIN, 2017; ROCHA, 2012 - artigos acadêmicos produzidos por servidores da Secom). Ao mesmo tempo, em face dos escândalos e dos deputados que não cumprem o pacto principal-agente (Capítulo 4), os comunicadores parecem clamar aos cidadãos que conheçam melhor o trabalho político e escolham melhor seus representantes.

Os públicos esperam que os veículos da Câmara apresentem debates, que possibilitem divisar os dois lados (pesquisas compiladas por BARROS ET AL, 2018, p. 8). Os servidores trazem mais elementos para essa discussão. Diferentemente do que preconizava o Manual em 2004 acerca de objetividade e isenção, os servidores mencionam o princípio do equilíbrio. “A gente cobre o que acontece, escreve matérias tentando **ser o mais equilibrado possível** (não ‘imparcial’). Dando contraponto, com

correção, checando informações”. “Objetividade e imparcialidade não existem. [...] Isso nos dá legitimidade. **Estar numa casa política é bom quando ela é pluripartidária**” (entrevistas, grifos da autora).

Mesmo o equilíbrio não é simples. Em alguns momentos, há mais de dois lados. “Será que a pluralidade está sendo respeitada? O jornalismo quer ouvir o contraditório, maioria e minoria. Isso deveria ser aprimorado” (entrevista). Em outros momentos, não há o “outro lado”. Por isso, os servidores propõem novos critérios de publicação.

Quantidade enorme de eventos com um lado só. Com esse critério – só um lado - deixa-se de cobrir muito do que acontece. É o caso do tempo real que dá um lado e depois o outro. A premissa deveria ser um equilíbrio levando-se em conta os percentuais (mesmo tempo para cada lado na cobertura total) (Documento interno produzido como resultado de rodada de conversa com diretores da Secom e da Semid – 2019).

De acordo com Bernardes (2010, p. 151),

a própria busca por equilíbrio na prática jornalística pode acabar “desequilibrando” os relatos. [...] com igual espaço para as diferentes opiniões, pode atrapalhar a realização do ideal do jornalismo como “espelho da realidade”, já que muitas situações no Parlamento podem se mostrar desequilibradas politicamente.

A autora ainda traz as situações em que os deputados preferem não se indispor com os eleitores. Ela conta que, certa feita ao preparar uma pauta, perguntou ao secretário de uma comissão se havia algum deputado contrário a uma determinada proposição. Surpreso, ele respondeu: “em matérias como essa, é difícil que um deputado, mesmo que seja contrário à proposta, se manifeste publicamente contra algo que é bom” (BERNARDES, 2010, p. 151).

No final das contas, assim como a Conle, para Bernardes a Secom torna-se mais necessária para os partidos de oposição (uma vez que a situação já dispõe da máquina do governo).

[...] as TVs Legislativas são as TVs que maior espaço dão à oposição. [...] isso combate um pouco a ideia de que é uma TV estatal. [...] O que é do Estado reflete o grupo de poder que controla o Estado, o que está no poder naquele momento. Não é o caso [...] dos nossos veículos em geral (depoimento a BERNARDES, 2010, p. 208).

Por último, vem uma estratégia de sobrevivência, em face da ruptura cultural causada pelo fenômeno das redes sociais digitais. Tal trilha de ação tem o objetivo de manter o que torna a Secom apartidária e única (“o último reduto”), sustentada pelos princípios da busca do equilíbrio e do debate entre diferentes. Agentes de princípios propõem o diálogo e combatem a desinformação. Para “furar as bolhas” das redes sociais, um dos exemplos é o programa “Dá para negociar”<sup>78</sup>, em que dois deputados de

---

<sup>78</sup> Exemplo de vídeo: <https://www.facebook.com/watch/?v=838649423181006>



linhas ideológicas opostas entram em consenso sobre algum tema. E, para combater a desinformação, o serviço “Comprove” (<https://www.camara.leg.br/comprove>), que coloca a Câmara como pioneira entre as casas legislativas ao lançar sua própria agência de checagem de notícias.

Quando “todo mundo virou jornalista e comunicador, e as notícias falsas ganharam espaço”, a Secom se torna “mais importante ainda” (entrevista). A ela e à Semid, cabe agora o “papel organizador das informações, referência. Papel da informação em um mundo de *fake news* e informações superficiais”. Para isso, é preciso “**ousadia, inovação, inventividade, com abertura a experimentação**, respeitado o uso racional dos recursos públicos” (Documento interno produzido como resultado de rodada de conversa com diretores da Secom e da Semid – 2019, grifos da autora), importantes para que a história da comunicação da Câmara tenha futuro.

## 5.9 Síntese e análise

Servidores engajados na Secom agem na expectativa de valorizar o Poder Legislativo, a Câmara dos Deputados e a democracia; informar sobre as atividades legislativas e institucionais da Câmara; e atender às finalidades educativas, culturais e de utilidade pública, refletindo a pluralidade da sociedade brasileira e contribuindo para que ela possa desenvolver consciência crítica quanto aos temas em debate no parlamento e dele possa participar.

A formação acadêmica dos profissionais, em sua bagagem de experiência pessoal, influencia sobremaneira o modo de ver e priorizar esses objetivos, que em vários momentos se mostram conflitantes. Os concursos da Secom exigiram o diploma de Comunicação Social, o que aparentemente criaria uma unidade na Secretaria, mas as habilitações em Jornalismo, RP e Publicidade marcam distinções sobre as definições dos problemas e o “modo certo” de resolvê-los. Em um ponto concordam: esses problemas gravitam em torno dos princípios da participação popular e da comunicação pública (pluralidade; credibilidade; não-julgamento; transparência; simplificação da linguagem; subordinação ao interesse público, e não a interesses setoriais; alcance; equilíbrio na informação; debate entre diferentes), capitaneados, especial e respectivamente, por dois diretores da Secom – Ronaldo Paixão e Sueli Navarro. A despeito da alta rotatividade de chefes, quiçá a maior da Casa, eles conseguiram imprimir uma linha mestra para a Secretaria e instaurar sua cultura. Assim, tiveram papel cabal na criação das identidades coletivas da Secom, como fonte primária, única, pública.

O espírito de construção em 1998, que caracterizou a Secom como criativa e inovadora, acabou engessando-a nesse paradigma. O grande orçamento tornou-se uma espécie de maldição. A grande estrutura causou fragmentação, heterogeneidade, ingerência política. A Secretaria tem como um dos objetivos valorizar a reputação da Câmara, objeto de dissenso interno e de despreocupação em proteger a própria reputação. O resultado é que, hoje, ela precisa cada vez mais justificar o orçamento e a estrutura de que dispõe, sendo um dos setores mais ameaçados (até pelos presidentes da Casa). Por isso, ainda que os servidores compartilhem das mesmas identidades coletivas, todas são por exclusão: a Secom não é da área administrativa, nem da legislativa; não é estatal, nem partidária, nem comercial.

A busca pelo interesse público é frustrada quando esse mesmo público rompe com as expectativas, seja pela falta de conhecimento ou de interesse, pela pouca disposição ao diálogo ou pela falta de ética. Ao mesmo tempo, a participação popular ainda não consegue ser consolidada para surtir efeitos no processo legislativo. Acrescentem-se três rupturas culturais: a integração, em 2012 (quando o mesmo líder que agrega acaba desagregando); o impacto das redes sociais virtuais, em 2018; e a cisão da Secretaria, em 2019.

O orgulho dos servidores por estarem tão perto para fazer a cobertura jornalística, a divulgação dos fatos e o suporte aos eventos deu lugar à indignação quando presenciaram afrontamentos à organização e à democracia, por parte de parlamentares e grupos da sociedade. Curiosamente, a Secom mantém sua cultura de aprendizado (SCHEIN, 2004). Seus agentes de princípios esforçam-se por chamar a sociedade para conhecer o trabalho político, ter condições para se engajar e escolher melhor seus representantes, para que a Câmara não mais seja reconhecida como uma Casa de escândalos. Os servidores também se movem pela proposição do diálogo político e pelo combate à desinformação, por meio da institucionalização de suas práticas e da ampliação da capilaridade dos veículos, a fim de promover o debate entre diferentes, a própria razão de ser da democracia.

A Secretaria apresenta muitas visões de futuro: Ser sustentável e sinérgica; Estreitar a aproximação com parlamentares; Ampliar o alcance nos diversos públicos; Investir em segmentação; Organizar a participação, dar sentido a ela e divulgá-la; Ter presença importante, relevante, consciente, estratégica nas redes sociais digitais; Continuar sendo única; e Conciliar a comunicação institucional e a pública. Duas podem ser as explicações para essa pujança criativa: a não dependência das demandas de deputados e públicos para realizar suas produções; e o fato de que, depois de tantas

rupturas, inventar torna-se mais atrativo que manter (ver EMIRBAYER; MISCHÉ, 1998, p. 986). Para os servidores da Secom, é preciso reinventar a comunicação e propiciar novas histórias.

## 6 SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO – SECIN A CÂMARA COMO UM DESAFIO DE CONTROLE

A Secin tem procurado trabalhar em torno da cooperação (relacionamento), da parceria. É difícil mudar a imagem que temos, de que somos policiais. Na verdade, somos como o *air bag*. Você não vai querer que o *air bag* abra, porque isso significaria estar em uma situação difícil, de colisão. Mas é importante que o *air bag* exista, se a colisão acontecer. Estamos entre o gestor e o controle externo, que é o TCU (entrevista).

A Secretaria de Controle Interno – Secin é o mais jovem setor participante desta pesquisa. Com embriões em 1971 e 1984, veio a ocupar o lugar atual no organograma da Casa em 1994. Sua atribuição essencial é o controle de atos e entidades, no caso dos servidores da Câmara. Assim, incorpora um elemento crucial de garantia do cumprimento de intenções na relação principal-agente, segundo os teóricos da burocracia, que é o controle. No entanto, em vez de partir da noção de que os agentes são naturalmente desviantes, como propunha a teoria, os servidores da Secin aos poucos têm se guiado pelo princípio de parceria com os gestores e do planejamento das ações. Afinal, diferentemente dos órgãos de controle externo, estão fiscalizando colegas. São agentes controlando outros agentes. Em razão disso, eles também se submetem a um rigoroso sistema normativo, que por sua vez os controla.

Este capítulo analisa os artefatos culturais da Secin, os contextos fundacionais e os “problemas a resolver”; e os adjetivos com os quais os servidores da Secretaria se identificam, revelando dualidades entre o formal e o colaborativo. São descritos os desafios e a ruptura cultural, quando a entidade à qual a Secin se reporta, o Tribunal de Contas da União – TCU, tal qual um “principal”, em um episódio rompe o pacto e desconsidera todo o *script* normativo. Essa quebra de expectativas, somada a outras transformações no contexto da administração pública, convida os servidores da Secretaria a aliar o controle à criatividade (na melhor acepção do termo). A ação criativa se estenderia para além da gestão, englobando o processo legislativo, auxiliando a Câmara “a alcançar seus objetivos institucionais”, como afirma em seu Estatuto de Controle Interno (BRASIL, 2018c, pp. 7-8). Trata-se do desafio extra de se estar numa casa política, diante de circunstâncias imprevisíveis e - por que não dizer? - incontroláveis.

## 6.1 Contextos fundacionais

É interessante ver como um setor inexistente, e depois auxiliar, passa a ser um órgão obrigatório e com grande poder na Casa.

Na implantação da Câmara na nova capital, em 1960, e nas duas décadas seguintes, os funcionários não precisavam se preocupar nem com recursos financeiros, nem com fiscalização. Mesmo no contexto nacional, a Corte de Contas tinha atuação pequena, com poucas atribuições pela Constituição de 1946. A Carta de 1967, promulgada durante a Ditadura Militar, “veio suspender a necessidade do controle prévio dos contratos administrativos”. O Tribunal de Contas da União – TCU recebe força somente na Constituição de 1988 como o órgão encarregado de auxiliar o Congresso Nacional no controle externo (TCU, 2019). Os normativos e procedimentos foram sendo feitos e aprimorados ao longo dos anos.

Em relação ao controle interno, a Câmara formalizou, na Resolução 20 de 1971, a primeira área de auditoria subordinada à Diretoria Geral. Em 1984, foi criada mais uma área de controle no Departamento de Finanças (ARMANDO, 2009, p. 16). Apesar de contar com dois órgãos específicos para fazer o controle interno, a parte fiscal na Casa era pouco sistematizada. Não havia cultura do planejamento.

A Resolução 69 de 1994, atendendo à Constituição, unificou as atividades de supervisão da Casa e criou a Secin, subordinada diretamente à Mesa Diretora. A Secretaria figura no mesmo patamar de poder de apenas dois outros órgãos da Casa: a Diretoria Geral e a Secretaria Geral da Mesa. Sua atuação tem sido crescente, ano a ano.

## 6.2 Problemas a resolver – missão e objetivos

A Secin, dos setores pesquisados, é a que tem a documentação mais vasta sobre suas atribuições, missão, objetivos, procedimentos, fruto do empenho de seus diretores, desde sua criação. Consolidados em manuais e normativos, os “problemas a resolver” da Secretaria podem ser sintetizados nos seguintes verbos: Zelar pelo tesouro; Fiscalizar; Planejar; Orientar os gestores; Prevenir; Avaliar; e Acompanhar.

Em 2004, a Câmara decidiu elaborar um plano estratégico para a estrutura de apoio administrativo e legislativo, adotando a metodologia *Balanced Scorecard* (BSC), importada da iniciativa privada (planejamento, definição de metas, mapeamento de produtos, indicadores de desempenho) (PAIVA, 2009; SILVA FILHO, 2009; ARMANDO, 2009; BRASIL, 2014b). Em 2007, a Secin foi uma das primeiras áreas da Casa a realizar seu próprio planejamento estratégico (SANTOS, 2009, p. 26), com as seguintes definições:

- Missão – Zelar pela aplicação regular dos recursos públicos geridos pela Câmara dos Deputados e colaborar com a administração para o aperfeiçoamento dos atos de gestão;
- Visão<sup>79</sup> – Ser órgão de excelência no desempenho das atividades de controle interno e alcançar a plena integração com as unidades administrativas da Câmara dos Deputados;
- Valores<sup>80</sup> – Eficiência, Ética, Comprometimento, Imparcialidade, Razoabilidade e Cooperação (BRASIL, 2014b, p. 7).

Os entrevistados mencionam a liderança de Beatriz Mezencio, diretora do setor à época, nesse processo: “Beatriz criou a Secin como hoje ela é”.

Em 2014, a Secretaria redigiu seu Manual de Controle Interno como uma das ações previstas em seu Planejamento Estratégico para 2008-2011, abrangendo diretrizes, princípios, conceitos e normas técnicas para a atuação da Secretaria (BRASIL, 2014b).

A missão de **zelar pelo patrimônio público** se dá por meio da verificação da “probidade na aplicação dos dinheiros públicos e a guarda ou administração de valores e outros bens da União ou a ela confiados”. Controla-se a implementação de programas, projetos, atividades, sistemas e operações, para que atinjam a eficácia, a eficiência e a economicidade na utilização dos recursos (BRASIL, 2014b, p. 7, p. 20, pp. 38-39). A Secin também enfatiza a responsabilidade dos servidores e o impacto para os reflexos na imagem institucional: “para que a Câmara não desperdice dinheiro, siga os normativos, atos, leis, e isso impacta na sociedade. Torna o parlamento mais confiável” (entrevista).

A Secin tem por propósito exercer o acompanhamento e a **fiscalização** contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, além de efetuar a verificação e a avaliação dos resultados obtidos pelos administradores públicos, no âmbito da Câmara dos Deputados, observados os princípios definidos no Artigo 37 da Constituição de 1988 (BRASIL, 1994; BRASIL, 2018d, p. 8). O escopo da atividade de auditoria interna da Secin engloba a consultoria, o exame e a avaliação da adequação e da eficácia da governança, do gerenciamento de riscos e dos processos internos da Câmara dos Deputados. A fiscalização é, na Secretaria, a atividade com mais evidência, e pela qual é mais conhecida.

O controle dos atos da administração pública ganhou vigor com a Constituição. Controlar é também a medida preconizada pelos teóricos da relação principal-agente, para que os principais mantenham os agentes no trabalho que foi determinado, e da

---

<sup>79</sup> A definição de visão, pela Gestão Estratégica, coincide com a da categoria analítica “visão de futuro”, empregada neste trabalho, como o estágio aonde se pretende chegar.

<sup>80</sup> Os valores podem ser considerados princípios culturais da Secin.

forma mais efetiva possível (MOE, 1990, pp. 225-226). Entre os meios para alcançar esse objetivo, estão a implantação de sistemas de informação e gestão (EISENHARDT, 2015, p. 10) e a aplicação de sanções, no caso de descumprimento (KISER, 1999, p. 155), que se encaixam com as características e atribuições da Secin.

O **planejamento** visa à dequação das potencialidades de cada setor e da Casa como um todo às necessidades em curto, médio e longo prazos. Planos anuais fundamentam a avaliação de riscos, em sua materialidade, relevância e criticidade dos objetos que compõem o universo auditável (BRASIL, 2014b, p. 41, p. 14).

Ao identificar algum achado na auditoria, a Secin busca determinar causas e efeitos, para fazer as **recomendações aos executores**, com o cuidado de “apontar o que precisa ser aperfeiçoado, e não o modo de agir do gestor” (BRASIL, 2014b, pp. 31-32). No relacionamento com os gestores, vê-se empenho da Secin na ação pedagógica e preventiva, oferecendo informação, comunicação, esclarecimento, sensibilização, encorajamento e orientação aos gestores, e posicionando-se como instrumento auxiliar para otimização de recursos (BRASIL, 2014b; ARMANDO, 2009).

A ideia é que se mude “a visão do controle pela organização. Antes era alguém que importunava; hoje é para aperfeiçoar”. “Não pode intimidar o gestor, mesmo que ele fale absurdo. Você tem que saber ouvir e avaliar depois. Sua cabeça não é o critério. Negociação, gerir conflito, mediação. Jogo de cintura” (entrevistas).

Os controles administrativos visam a **prevenir** para evitar erros, disfunções, duplicidades e omissões, bem como desperdícios, abusos, práticas antieconômicas e fraudes, impropriedades e irregularidades na gestão dos recursos públicos. As ações devem ter caráter preventivo e estar voltadas para a correção de eventuais desvios em relação aos parâmetros estabelecidos (BRASIL, 2014b).

Temos trabalhado muito com a prevenção. Se você está numa linha de montagem e observa que um item saiu da esteira errado, você avisa e vai tentar observar o processo até descobrir onde a falha ocorreu. Do contrário, sua função sempre vai ser depois que a peça já foi feita (entrevista).

Os auditores ressaltam: “Que bom que é a Secin que aponta o erro, e não o TCU. O máximo é uma recomendação” (entrevista).

Hoje a Secin também cuida da governança na Câmara, pouco explorada no Manual de 2014. A ação de controle de **avaliação** da estrutura de governança apareceu depois, com a consolidação do Estatuto de Controle Interno em 2018, e objetiva verificar os processos “que podem ter impacto no cumprimento das estratégias, metas e objetivos organizacionais; eficiência e eficácia operacional”, bem como o “reporte

financeiro das diferentes instâncias de governança; e a conformidade com leis e regulamentos aplicáveis” (BRASIL, 2018c, p. 12).

O **monitoramento** é contínuo, para avaliar os registros, cruzar dados e o cumprimento das recomendações por parte dos gestores e garantir a eficácia do trabalho (BRASIL, 2014b, pp. 17-18). E, para assegurar que a missão e os objetivos da Secin sejam cumpridos, uma recomendação é endereçada também à equipe de controle: “Cada um deve cooperar com seu talento e profissionalismo no sentido de agregar o máximo de valor ao trabalho realizado” (BRASIL, 2014b, p. 27).

### 6.3 Problemas a resolver - desafios

A Secin tem à disposição uma estrutura abundante em regras e recursos, exceto os humanos, que, apesar de muito bem qualificados, estão em pouco número. Seus maiores desafios estão na natureza da atividade – indesejada para os controlados; invisível, difícil de mensurar; nas características da Câmara - uma organização grande, com setores encastelados; nas relações principal-agente – auditar colegas, que têm as informações sobre o que fazem; e responder ao TCU.

O Planejamento Estratégico da Secin (documento interno, de 2007) utilizou a metodologia de análise “SWOT”<sup>81</sup>, para apontar forças e fraquezas da Secin e, no cenário externo, oportunidades e ameaças.

Como fatores que poderiam influenciar positivamente o desempenho estavam a qualificação, o profissionalismo, o comprometimento dos servidores; o bom ambiente de trabalho, o acesso a setores e recursos materiais e tecnológicos; a valorização da ação de controle e a independência. Entre os pontos vulneráveis, estavam a ausência de acompanhamento/avaliação das recomendações, a falta de integração entre os núcleos e a falta de padronização de procedimento, atenuados com a implantação dos normativos e novas rotinas. Outros persistiam: falta de treinamento e carência de servidores.

A perda de funções (FCs) dificulta ainda mais a atração de novos auditores. O quadro da Secin não foi formado em decorrência de concursos específicos, mas da movimentação de servidores de outras áreas. Nas entrevistas, menciona-se a transferência das FCs para a Presidência e outras áreas legislativas.

Como oportunidades, foram enumeradas: a exigência por parte da sociedade de maior transparência e controle (controle social); a solicitação de manifestações da Secin por parte de outros setores da Casa; a mobilização da Casa em torno do planejamento

---

<sup>81</sup> Sigla para as palavras em inglês “*Strengths*”, “*Weaknesses*”, “*Opportunities*” e “*Threats*”.  
. Traduzidas para o português, elas significam “Forças”, “Fraquezas”, “Oportunidades” e “Ameaças”.



estratégico; o reconhecimento da qualidade dos trabalhos desenvolvidos. Já as ameaças incluem: trabalho visto como atividade indesejada pelos controlados; áreas e ações isoladas na Câmara; dificuldade de concretude do trabalho; e controle externo.

O Planejamento Estratégico (2007) mencionou a imagem negativa da Secin, a resistência das unidades auditadas, a desinformação acerca da importância da Secretaria, o descumprimento das recomendações dos auditores. Pelas palavras dos entrevistados, “Quem executa o controle é visto como inimigo. Os gestores reclamam: ‘ou eu trabalho, ou preencho relatório’ ” (entrevista).

O fato é que métricas podem ser usadas contra você [...]. Dizem: “Fazemos isso para depois a Secin auditar”. Mas o que é mais fácil auditar? Um setor é objetivo, com metas, métricas. O outro, não. A chance de achar problema é no segundo. Não é medo, é resistência. É natural. Ninguém gosta de ser avaliado (entrevista).

Entre as complexidades para os servidores da Secin, está a auditoria e a avaliação de “um lugar onde não estou trabalhando no dia-a-dia”. “O gestor é quem conhece de fato” (entrevista). Isso se enquadra na assimetria de informações típica da relação principal-agente, em que o agente detém mais conhecimento do que aquele que tem autoridade sobre ele (KISER, 1999, p. 146), dando margem para divergências acerca das percepções de risco e preferências de ações entre as partes (EISENHARDT, 2015, p. 5).

A incompreensão por parte dos controlados é observada em dois níveis: o de conceitos – “A visão que a palavra risco tem é diferente para as pessoas”; e o de competências – “Dificuldade de entendimento dos papéis. O controle não decide nada, só recomenda”. O controle, por isso, demanda necessidade e habilidade de relacionamento. Trata-se de uma capacidade individual: “Temos duas atribuições: avaliação e consultoria. Tem uma tensão de evolução de trabalho. Tem gente que tem mais perfil para um e não para outro”. “É mais fácil adquirir o conhecimento técnico” (entrevistas).

[...] deixam a desejar no relacionamento. São muito técnicas. Controle interno precisa se relacionar mais. As pessoas ainda têm pé atrás conosco. O mais grave é não saber se relacionar. Somos referência por causa do bom trabalho, por causa dos relacionamentos. Casa política já tem essa tendência natural, de relacionamentos (entrevista).

Há, ainda, o desgaste de se estar lidando com **colegas na relação entre auditor e auditado**. “Tentamos contato, para diminuir a tensão. Visão de parceria”. Por parte dos auditores, “ainda há medo de transformar em co-gestão, sem a separação entre quem faz e quem controla” (entrevistas).

O Planejamento Estratégico (2007) também apontou como possíveis ameaças as interferências políticas e a possível instabilidade resultante de mudança da Mesa Diretora à qual a Secin é diretamente ligada. As percepções dos entrevistados divergem quanto a essas questões. Alguns não veem intervenção; para outros, isso depende do objeto do núcleo. “A Secin sofre muita ingerência política, em especial em algumas áreas, como pessoal. Lá, o núcleo trabalha o tempo todo com um vespeiro” (entrevista).

[...] os parlamentares nunca entrevistaram nos planos do Controle Interno. E tocamos em coisas como cotas e pensões parlamentares. Eles simplesmente não demandam da Secin. A administração, sim (entrevista).

As entrevistas trouxeram outras ameaças que o Planejamento de 2007 não citou. Os setores ainda se prendem muito à estrutura do organograma da Casa, com suas atribuições estanques. “A Câmara devia gerir melhor os processos. Temos arquitetura de processos. Ainda tem os donos, não dos processos, mas das caixinhas” (entrevista). A nova visão estratégica da Câmara procura identificar interseções e o impacto de cada ação no todo.

Seguindo essa linha, a Secin também tem procurado permear as fronteiras entre seus núcleos. “O auditor trabalha em equipe. Hoje os processos de auditoria não são mais núcleo por núcleo, mas tentando ver os riscos globais. Cada núcleo tem sua cultura”. O sistema de auditoria “força a Secin a trabalhar com processos” (entrevistas). Afinal, para os entrevistados, nessa casa de ferreiro, o espeto tem que ser de ferro – até por uma questão de coerência, o exemplo para o controlado tem que partir de quem controla.

A dificuldade de concretude é um desafio geral, citado por entrevistados em todos os setores pesquisados. No caso da Secin, os servidores falam sobre a **invisibilidade do trabalho de auditoria**. “O país melhora quando prestamos conta. Mas nada obriga. O que acontece se eu não prestar contas?” “Crise de identidade: para que serve meu trabalho?” (entrevistas).

Em investigação, você pode dizer: olhei tudo, não vi nada. Tem que ter garra, criatividade, vontade, paixão. A expectativa do gestor é que não encontre nada. O gestor fica bem com você, você não trabalhou, ficam todos na zona de conforto (entrevista).

Por último, a Secin precisa se reportar a três instâncias no cumprimento de suas atribuições: o órgão de controle externo – TCU, a Mesa da Câmara e os cidadãos. O TCU prevalece na relação, o que o torna uma espécie de “principal”. O Tribunal tem empreendido uma série de transformações no controle interno da administração pública, e a Secin precisa acompanhar a mudança da enfoque da gestão pública para a avaliação de desempenho, indo além da avaliação de conformidade (PAIVA, 2009), o que

demonstra reconfiguração do “problema a resolver”. O acontecimento mais expressivo decorreu de uma dessas transformações, como fator de ruptura cultural, como será visto na Seção 6.5.

#### 6.4 Identidade coletiva

No processo de resolução de “problemas”, ocorre a criação de linguagem comum e as definições que formam e reforçam a identidade coletiva do servidor da Secin.

Aparecem vários “rótulos” nas entrevistas. Na relação com os gestores, “*air bag*”, “parceiro de gestão”, “psicólogo”, “amigo e pai”. Mas também “braço do TCU na Câmara”, “diabo moderno”, “capeta”, “malvado moderno”. Os auditores, portanto, oscilam entre ser ou não “policial”. Internamente no setor, os servidores se identificam como “mais que um time, somos uma família”. E, para a organização, “filtro”, “agente de melhorias”, “agente de mudança”. Outras assunções adjetivam a Secretaria: constitucional; estratégica; autoridade. E há as dualidades: temida *versus* parceira, independente *versus* integrada, racional *versus* criativa.

Segundo a Resolução 69 de 1994 da Câmara, as competências da Secin observam “os princípios definidos no art. 37 da Constituição Federal” (BRASIL, 1994). Ou seja, desde a criação da Secretaria se faz menção direta à Carta Magna, que preconiza o controle interno com o objetivo de “avaliar o grau de confiabilidade e a eficácia dos controles administrativos por meio da implantação de uma unidade especializada” (BRASIL, 2014b, pp. 8-9). Esse aspecto confere prestígio ao setor. “O trabalho da Secin é **constitucional** – zelar pelos recursos públicos. [...] Não adianta só ter ideias e produtos legais, se eles não estão atrelados com os objetivos”. “Secin veio pelo prestígio na Constituição. O conhecimento ajuda a fazer a diferença [...], temos importância” (entrevistas).

Prosseguindo no esforço de ampliar o sentido de sua atuação, a Secin a enxerga como imprescindível, **estratégica**, para a Casa. “A atividade de auditoria interna tem cunho estratégico e foco administrativo” (BRASIL, 2014b, p. 9).

O Ato da Mesa n. 133, de 2016, conferiu nova estrutura à Secin e atualizou seu rol de competências com o objetivo de aproximar a Secretaria da governança institucional, visto que as boas práticas de governança convertem princípios em recomendações objetivas, alinhando interesses, **preservando e otimizando o valor da instituição**. O órgão de controle interno exerce um papel fundamental no sentido de promover o ajuste entre os objetivos estabelecidos pela alta gestão e os controles internos estabelecidos pelas áreas nos processos. O mesmo Ato criou o Núcleo Setorial de Gestão, a fim de fortalecer o suporte ao modelo de gestão estratégica da Câmara dos Deputados, com o diferencial de também apoiar os Escritórios Setoriais de

Na hierarquia da Câmara, a Secin é

uma unidade de assessoramento diretamente subordinada à Mesa Diretora, a quem compete a suprema direção dos órgãos que integram a estrutura administrativa desta Casa Legislativa [...]. O Secretário de Controle Interno reporta-se diretamente ao Presidente da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2018d, pp. 27-28).

Esse posicionamento visa a garantir **autoridade** e atender ao princípio da **legitimidade** (BRASIL, 2014b, p. 13), para que haja paridade nas relações com os gestores - “Nós lidamos com diretores de departamento, por isso os auditores precisam estar no mesmo patamar” (entrevista) – e “acesso a todos e quaisquer processos, documentos e informações necessários ao trabalho do auditor”. Em contrapartida, cabe ao servidor da Secin atuar pautado nos “princípios de **accountability, da segurança da informação e da confidencialidade**” (BRASIL, 2018c, p. 10, grifos da autora).

Essa autoridade também faz com que a Secretaria seja **temida**. Numa entrevista feita em outro setor da Casa, a Secin é vista como sancionatória:

Os setores administrativos, de gestão de pessoas, são muito sancionatórios. São mais realistas que o rei, têm medo do TCU, passam a responsabilidade para o servidor. A administração é autoritária, vem de longa data. É a famosa cultura organizacional. [...] A Secin é um feitor, procurando algo para punir (entrevista).

Outra entrevista, desta vez na Secin, salientou a importância do perfil firme na atuação do servidor que audita:

É mais policial. Tem hora que tem que fazer isso para ter resultado. Não podemos ser corresponsáveis do erro. Valor de integridade – perfil de querer fazer a diferença, para aprimoramento da instituição. Não é qualquer pessoa. Não pode ter “pena” do servidor que deve dinheiro. Não sou “má” por isso (entrevista).

Ao mesmo tempo, trabalhos acadêmicos realizados por servidores do controle interno já consideram outros caminhos complementares. O objetivo é favorecer a sinergia, a participação compartilhada, a diversidade de ideias e o intercâmbio de informações, dentro da Secin e nos setores que controla. Assim, é possível conhecer a realidade das áreas auditáveis e as dificuldades dos gestores, estabelecendo um relação de confiança, mas sem perder o foco da auditoria (XAVIER, 2009; ARMANDO, 2009).

Assim, os servidores propõem uma **parceria** com os gestores. Em algumas entrevistas, nota-se, ainda, a transferência do papel de “policial” para o TCU.

Somos parceiros da gestão, queremos o melhor para a Câmara. Não somos TCU, mas somos o braço do TCU aqui. O gestor não quer ser “julgado” [...]. Somos amigo e pai ao mesmo tempo, tem que dar bronca. Cansa (entrevista).

A Secin tem procurado trabalhar em torno da cooperação (relacionamento), da parceria. É difícil mudar a imagem que temos, de que somos policiais. Na verdade, somos como o *air bag*. Você não vai querer que o *air bag* abra, porque isso significaria estar em uma situação difícil, de colisão. Mas é importante que o *air bag* exista, se a colisão acontecer. Estamos entre o gestor e o controle externo, que é o TCU (entrevista).

A Secin tem uma fama de polícia, de malvada. As pessoas têm medo de que a gente vá denunciá-las ao TCU, fazer represálias, culpá-las, multá-las. **Preferia ter autoridade pelo respeito, não pelo medo. Somos todos colegas, somos o mesmo corpo, somos cidadãos** (entrevista, grifos da autora).

Uma vez que realiza controle sobre colegas de trabalho, dentro da mesma organização, há um caráter de proteção dos gestores controlados, para que não se exponham nem exponham a Câmara.

Às vezes, a gente tem que ser psicólogo, entender a melhor maneira de abordar uma questão com um gestor. Proteção – nem sempre os gestores veem suas áreas ou seus projetos como tendo riscos (entrevista).

Para encontrar um significado que vá além dos papéis de aplicar normas, identificar falhas, controlar e punir, o servidor da Secin define seu trabalho como um **propiciador de aprimoramento**. Novamente, aparece o nome de Beatriz Mezencio, que, como líder da Secin, disseminou o lema “interagir para aperfeiçoar” (entrevista).

Defino meu trabalho como ser um agente de mudança, que tem reflexo na sociedade, para melhoria de processos, contribuição para o outro, mesmo internamente (entrevista).

Meu trabalho é desafiador, dinâmico, que envolve riscos, melhorias, gestores, muitos temas diferentes. A parte boa é lidar com pessoas o tempo todo, induzir mudanças, melhorar, mitigar riscos (entrevista).

O Estatuto do Controle Interno ressalta os princípios da **independência** e a imparcialidade dos auditores no cumprimento das atribuições. “A auditoria interna realizada pela Secin é uma atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria estabelecida para aumentar e proteger o valor organizacional da Câmara” (BRASIL, 2018c, pp. 7-8). A ação, portanto, precisa

estar livre de qualquer interferência, incluindo questões relativas ao planejamento, execução e reporte das ações de controle nos requisitos de: seleção, escopo, procedimentos, frequência, tempestividade e conteúdo dos relatórios de auditoria (BRASIL, 2018c, p. 10).

A neutralidade política é outro requisito essencial – “tanto a real como a percebida” (entrevista), sob risco de que sua dedicação a atividades políticas afetem – ou pareçam afetar – “a capacidade de desempenhar as obrigações profissionais com imparcialidade” (BRASIL, 2018c, p. 77).

Apesar da independência, observa-se o desejo de integração. Esta intenção está presente na Visão da Secin, em sua gestão estratégica: “Ser órgão de excelência no

desempenho das atividades de controle interno e alcançar a plena integração com as unidades administrativas da Câmara dos Deputados” (BRASIL, 2014b, p. 7). São quatro níveis de integração: dentro dos núcleos, dentro da Secretaria, com os outros setores da Casa e com o TCU.

A Secretaria é vista como **racional, disciplinada, formal, sistemática, restrita a regras** (burocrática?). Pelos normativos, deve “assegurar observância às diretrizes, aos planos, às normas, às leis, aos regulamentos e aos procedimentos administrativos” (BRASIL, 2014b, p. 38). Suas ações se guiam pelo princípio da **legalidade** (BRASIL, 2014b, p. 13), que se concretiza em instrumentos formais, “objetivos e emitidos por autoridade competente”, a fim de “**atingir um grau de segurança adequado**” (BRASIL, 2014b, pp. 37-38). O aperfeiçoamento precisa ser contínuo, “mediante a integração e racionalização dos processos laborais e a utilização de novas técnicas de auditoria” (BRASIL, 2014b, p. 5).

Por meio do exercício da atividade de auditoria interna, a Secin **auxilia a Casa a alcançar seus objetivos institucionais**, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada, de modo a avaliar e melhorar a eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, de controles internos da gestão e de governança da Casa (BRASIL, 2018c, pp. 7-8, grifos da autora).

A Secin também procura obter a certificação internacional do *Institute of Internal Auditors* (IIA).

A aderência às regras torna o trabalho mais “burocrático, cerebral, analítico por excelência”, inscrito num “território do conhecimento” determinado. Assim, não há “surpresas”, “traz conforto” (entrevistas).

A inovação causa medo, saiu do *script* tem resistência, tá dando certo assim. No meu núcleo não tem muita margem, como posso criar na interpretação? Se eu fizer diferente, assumo um risco, meu superior também. Fazemos o que o TCU mandou (entrevista).

A definição de regras claras e sem ambiguidades é outra recomendação para que os principais limitem a discricionariedade dos agentes, e isso engloba os agentes encarregados do monitoramento (BANFIELD, 1975, p. 588). Dessa forma, um grande arcabouço normativo é criado e aplicado para que haja controle também sobre quem controla e sobre o ato de controlar.

Há o imperativo da formalidade, com rotinização e detalhamento de procedimentos que precisam ser sistematicamente registrados e monitorados, em convivência com os compromissos estratégicos, a delimitação clara do não-escopo e a abertura para reconhecer os contextos onde se audita. Contudo, a Secin não pretende tolher a criatividade, nem dos auditores, nem dos auditados (ver BRASIL, 2014b, p. 5). A Secretaria é racional, mas também **quer ser criativa**.

Mais recentemente, a criatividade começou a ser utilizada como um termo pejorativo para se falar de aspectos contábeis, financeiros, como uma manipulação para falseamento de informações, ocultação, enganação (ver CORDEIRO, 2003). Não é com essa acepção que a palavra está sendo usada aqui. E, de fato, eles afirmam que, como profissionais de controle, a responsabilidade pela correção dos atos é ainda maior (entrevista). Por isso, o “susto” quando a prestação de contas da Câmara é questionada pela primeira vez.

## 6.5 Ruptura cultural - ressalva do TCU ao Exercício 2013

“O TCU nunca vai bater na gente. A gente sempre fez assim”. As pessoas não queriam aderir à governança. No Executivo, têm medo, recebem multas. Isso vai mudar. Hoje há mais pressão nos gestores. **A ressalva já assustou a DG, nunca aconteceu antes.** O chicote já é maior. No Executivo, ressalva é ótimo, eles têm medo das irregularidades (entrevista, grifos da autora).

A ressalva a que o servidor se refere é o Acórdão 5589/2015 - TCU-1ª Câmara, que apreciou a prestação de contas do exercício de 2013 da Câmara dos Deputados. Nele, foram julgadas regulares e regulares com ressalva as contas dos responsáveis, “como decorrência de faltas de natureza formal e impropriedades sem dano ao erário”. Determinou-se a obrigatória ponderação das condutas dos gestores sobre as falhas identificadas e a adoção de metas explícitas e específicas e indicadores que permitissem a avaliação objetiva do desempenho da gestão, nos processos de governança corporativa, gestão estratégica e gerência de projetos da Câmara dos Deputados (TRIBUNAL, 2017, p. 1). Foi a primeira vez que as contas da Câmara não foram aprovadas integralmente, causando uma ruptura cultural.

O TCU justificou a ressalva nas contas de servidores e deputados com base nos seguintes problemas: não utilização, na prática, do ambiente corporativo de projetos; ausência de metas explícitas e indicadores; falta de aderência ao modelo de gestão de projetos e descontinuidade de uso da metodologia do *Balanced Scorecard* (BSC); falta de evidência da associação entre projetos e processos. Contudo, vários foram os problemas técnicos encontrados no acórdão.

### 6.5.1 Quebra de expectativa - quando o TCU, como principal, rompe o pacto

A Câmara entrou com recurso contra o acórdão, com as seguintes alegações, entre outras: inexistência de lei ou norma vinculante para além do princípio da eficiência, que estabeleça parâmetros para a avaliação da gestão dos órgãos do Poder Legislativo; desconsideração do histórico de esforços da Administração para o aprimoramento da gestão estratégica da Casa; necessidade de construção de um novo

modelo, baseado nas peculiaridades de um Parlamento, sem a criticável utilização de metas e indicadores voltados a empresas com fins lucrativos na avaliação de sua gestão; adoção dos preceitos do *Project Management Institute* - PMI, organização de maior reconhecimento internacional em gestão de projetos, em substituição ao BSC.

A Câmara argumentou que a construção de indicadores estaria em processo desde 2012, finalizada apenas em 2015, “não sendo razoável ressaltar as contas da gestão de 2013 pela incompletude dos estudos até então”. “O Tribunal analisou as contas de 2013, com olhar de 2015” (TRIBUNAL, 2017, pp. 5-8). Segundo um dos entrevistados, o acórdão refletiu a postura do tribunal na época: “Havia uma ênfase muito grande no aspecto da gestão de riscos, tema em que a Câmara, naquele momento, ainda estava se inserindo”.

Por fim, o recurso considerou desarrazoada e desestimuladora a ressalva na conta dos gestores:

Esse julgamento vai de encontro à política de indução promovida por esta Corte, a qual se mostra mais oportuna, por incentivar os gestores a conduzirem as respectivas unidades com ênfase nos princípios da eficiência e da transparência, para o atendimento dos anseios da sociedade (TRIBUNAL, 2017, p. 12).

Após análise dos recursos, o TCU voltou atrás na ressalva aos gestores, “haja vista não ter sido possível identificar com clareza a responsabilidade direta deles sobre as falhas, além de ações relevantes em sentido contrário” (TRIBUNAL, 2017, p. 18). No Acórdão nº 696/2017-TCU-1ª Câmara, o tribunal também transformou as determinações em recomendações: promoção de melhorias no diagnóstico, na definição dos níveis, na identificação de possibilidade de ocorrência, na avaliação contínua, na mensuração e na classificação dos riscos envolvidos nos processos estratégicos, bem como na adoção de medidas para mitigá-los; e no registro de histórico de fraudes e perdas decorrentes de fragilidades nos processos internos da unidade (TRIBUNAL, 2017, pp. 29-30 do documento, pp. 1-2 do Acórdão).

### **6.5.2 Desdobramentos da ruptura**

Seguindo as recomendações do TCU, a Câmara dos Deputados instituiu, pelo Ato da Mesa 233 de 2018, a Política Corporativa de Gestão de Riscos. Entre os objetivos, está a identificação e o tratamento de riscos, o auxílio ao gestor, o monitoramento dos ambientes interno e externo e a observância de requisitos de padrão nacional e internacional, visando à promoção da eficiência processual e ao fortalecimento da “imagem” institucional.



Com a ressalva nas contas da Câmara, houve uma quebra na relação entre as organizações de controle interno e externo. Pela fragilidade dos argumentos do Acórdão 5589/2015, o TCU desce de seu pedestal de “modelo”, deixa de ser constitucional, racional, parceiro, agindo de modo arbitrário, policialesco e contrário ao que a Secin estava buscando empregar em sua forma de exercer o controle, como os entrevistados apresentaram nos elementos de sua identidade coletiva.

O episódio evidenciou a assimetria de poder intrínseca e inescapável do próprio processo de controle, uma vez que o controlador tem a prerrogativa de impor sanções ao controlado, sem recíproca. Por outro lado, também trouxe mais valorização ao controle interno e à Secin.

Em função dos desafios e das rupturas, quais as visões de futuro e o repertório de estratégias de ação é utilizado pelos servidores da Secin, como “agentes de princípios”? São os assuntos das duas seções a seguir.

## **6.6 Visões de futuro da Secin**

É curioso observar que muito pouco dos artefatos culturais sobre a Secin aqui abordados menciona sua ligação com a política, mesmo em se tratando de um órgão de uma Casa essencialmente política, como a Câmara dos Deputados, o que sugere uma intenção implícita de a Secretaria se manter num terreno supostamente técnico ou neutro. Os normativos falam de integração com “áreas administrativas”, “processos internos” de gestão e governança da Câmara.

Para alguns entrevistados, a Secin pode aproveitar a valorização crescente do órgão, em função da maior pressão do controle externo por parte do TCU e da redução de recursos. “O controle é para poder aperfeiçoar a gestão. [...] Aqui, os recursos eram infinitos. Era fácil gerir. Hoje temos essa transição para recursos finitos. A importância do controle aumentou muito” (entrevista).

Deve-se considerar também que, entre os recursos cada vez mais escassos, estão os humanos. Para estabelecer uma relação ainda mais rica com os controlados, **é necessária a criação de incentivos, mais do que a definição de limites e imposição de sanções.** Afinal, são colegas, muitos deles igualmente agentes de princípios, para os quais não cabe a estereotipada e limitada versão dos teóricos da burocracia, de que são corruptos por natureza e por isso devem ser coibidos. “Zelar pelo tesouro” inclui fornecer instrumentos ao agente para que seja eficiente e ajude a organização a alcançar seus objetivos, até mesmo como um propósito pessoal de servidor público. Assim, pelo

princípio da cooperação, a Secretaria pode contribuir ainda mais com a complexa gestão da Casa, que será vista no Capítulo 9, sobre a DG.

A atividade da Secin está distante dos deputados e do processo legislativo. Seria classificada tipicamente como “área meio”, diferente das outras três pesquisadas. Contudo, para alguns entrevistados, se a “visão” do planejamento estratégico de 2007 é se tornar “órgão de excelência no desempenho das atividades de controle interno” (BRASIL, 2014b, p. 7) e se uma das incumbências da Secretaria é auxiliar “a Casa a alcançar seus objetivos institucionais” (BRASIL, 2018c, pp. 7-8), precisa ir além, especialmente num contexto de questionamento do Legislativo por parte de segmentos da sociedade. Isso significa sair do âmbito interno da administração da Câmara e atuar para ajudar a Casa a cumprir sua missão. A própria Política de Gestão Corporativa de Riscos, elaborada pela Secretaria, tem como primeiro objetivo “**fortalecer a ‘imagem’ institucional**” (BRASIL, 2018a). O escopo amplia, ganhando contornos de agência de princípios.

**A Secin tem que sair da visão administrativa para ir para a finalidade da Câmara, que é a legislação.** Precisamos dar suporte à representação, à legislação, à fiscalização. Antes, a Secin era área meio para baixo, agora tem que ser meio para fim. Tem que haver processo (e auditoria) para reunião de comissão, elaboração de pauta, preparação de documentos. Nem se sonhava em fazer isso. [...] As melhorias administrativas já aconteceram, estão esgotadas, não tem mais o que auditar. Não pode ser só operacional. Tem que ser estratégia da instituição. O enfoque não pode ser [...] restrito às formalidades. Quais os benefícios que estamos tendo? (entrevista, grifos da autora).

Para encontrar o “jeito certo” de se atingir essas visões, de caráter abstrato, os profissionais de controle descobrem, aplicam e documentam aprendizados – assunto da próxima seção.

## **6.7 O que fazem os agentes de princípios da Secin**

As estratégias cotidianas ligadas à prevenção de riscos, no zelo pelo patrimônio público, são difíceis de descrever e medir. Além disso, exemplificar casos feriria o princípio de sigilo do trabalho de auditoria. Há duas trilhas de ação, entretanto, que podem caracterizar o engajamento dos agentes de princípios da Secin – a capacitação e a abertura para a sociedade.

A primeira estratégia é o aperfeiçoamento das habilidades dos servidores, mitigando a ameaça da falta de treinamento (encontrada no Planejamento Estratégico de 2007), uma vez que a Secin não teve concurso específico. Em 2008, a Portaria de Controle Interno n° 2 (BRASIL, 2014a) relacionou os diversos projetos estratégicos da Secretaria, incluindo a “Trilha de conhecimento”, que estabelecia o mapeamento de

competências e as diversas atividades de capacitação dos servidores (SANTOS, 2009, p. 29), fazendo da Secin um dos setores pioneiros a estruturar sua gestão do conhecimento na Câmara.

Em programas de pós-graduação, servidores elaboraram diversos estudos, impregnados de forte carga normativa, que se propuseram a identificar lacunas do setor e oferecer sugestões de aprimoramento. Além disso, a Secretaria tem se orientado pelo princípio da gestão do conhecimento, na elaboração de roteiros e manuais. Nas palavras de Santos (2009, p. 73),

À Secin, como um dos setores pioneiros neste processo, apresenta-se o desafio de descobrir seus próprios caminhos, respeitando as diretrizes propostas pela Casa, em busca de uma transformação contínua e positiva dos processos de capacitação de seus servidores.

Verifica-se o impacto da educação continuada para o desenvolvimento de competências na elaboração desses materiais (SANTOS, 2009, p. 8), numa espécie de *benchmarking* prático (boas práticas de setores dentro e fora da Câmara) (SILVA FILHO, 2009, p. 38) e científico (teorias e padronização internacional de técnicas de auditoria) (ARMANDO, 2009; XAVIER, 2009).

A gestão do conhecimento estimula novas técnicas para uma avaliação independente, objetiva e sistemática, com acompanhamento e controle de qualidade (SILVA FILHO, 2009), modelagem e aperfeiçoamento dos processos de auditar, vendo os problemas de forma sistêmica e não nos limites de cada departamento (PEREIRA, 2014). Há a proposta do registro estatístico dos dados para caracterizar, avaliar e prevenir riscos (XAVIER, 2009). E ainda o olhar permanente para revisão e ajuste das normas existentes, reconhecendo-se os riscos possíveis na própria auditoria e em seus relatórios (ARMANDO, 2009). Essa estratégia de capacitação, associada à produção de textos analíticos e prescritivos, para um corpo técnico de alto nível que já passou por dupla seleção, reflete e reafirma a assunção cultural de segurança para a ação e racionalidade da Secin. Ajuda, ainda, a ratificar a necessária cultura de controle na Casa desenhada pelos próprios auditores.

Na segunda estratégia, os servidores buscam aproveitar a oportunidade, encontrada na análise SWOT, da “exigência por parte da Sociedade de maior transparência e Controle (Controle Social)” (Histórico do planejamento estratégico da Secin. Documento interno. 2007). Assim, assumem, por princípio, um **compromisso com os cidadãos**, de promover a transparência, a integridade e o *accountability*, na abertura de canais de comunicação com eles (PAIVA, 2009).

Em observância à Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), a Secretaria de Controle Interno (Secin) publica as ações de controle realizadas

na Casa. Os relatórios são publicados com o primeiro monitoramento, após manifestação do gestor acerca das recomendações expedidas pela Secin (AUDITORIA, 2019).

Os relatórios, que antes eram voltados ao TCU, passaram a ser vistos como instrumentos para a sociedade e a ficar disponíveis no Portal da Câmara (MENEZES, 2016, p. 8). Num primeiro momento, a prática evidenciou algumas dificuldades em sua elaboração: “o prazo de elaboração muito elástico, o consumo elevado de esforços, dúvidas sobre a qualidade do resultado final, falta de padronização e coesão no texto final e ainda falta de padronização nos procedimentos dos trabalhos” (PEREIRA, 2014, p. 14). A linguagem utilizada passou a ser um cuidado a mais:

[...] a circunstância pública do documento, que é disponibilizado ao controle social via página da Casa na internet, foi reforçada pelo número de acessos à página onde está o relatório do exercício passado, em torno de 400 acessos/mês, enfatizando as necessidades de clareza, objetividade e concisão (PEREIRA, 2014, p. 21).

A transparência e a publicidade são dois princípios basilares da boa auditoria. Além disso, com a publicação, a busca por qualidade e concisão nos relatórios aumentou, além do cuidado com a linguagem para um público não afeito aos temas abordados (entrevista).

A ideia é aproximar a Secin, a Câmara, “de sua missão institucional e do que a sociedade espera. Vejo sinergia, sincronicidade, parceria. A sociedade ainda sabe e espera pouco” (entrevista). O compromisso com o cidadão é uma assunção compartilhada da Câmara (como será visto no Capítulo 8).

## **6.8 Síntese e análise**

Os agentes de princípios da Secin buscam cumprir seus objetivos do zelo pelo tesouro público, por meio da fiscalização de atos e pessoas da Câmara, bem como do planejamento e da orientação aos gestores, para prevenir riscos, com acompanhamento e avaliação constantes. Assim, a gerência ganha eficiência e os recursos são otimizados. Seus servidores, como os da DG, vêm de diversos concursos e áreas da Câmara e, assim, têm perspectiva mais global da Casa. Passam, na verdade, por um duplo filtro: o concurso público e a seleção interna para integrar o quadro da Secin.

A racionalidade é um princípio cultural muito presente na Secretaria. Por isso, os servidores sentiram o impacto de uma decisão arbitrária do TCU, órgão que seria uma espécie de “principal”. Ao mesmo tempo, o “susto” (como os entrevistados dizem) valorizou o trabalho dos auditores internos, dando-lhes força para firmar a cultura do controle na Câmara.

A Secin é o único setor com previsão “constitucional” dentre os pesquisados. Tem, dessa forma, menos necessidade de justificar sua existência que os demais. Seus líderes são reconhecidos, pelos entrevistados, pela capacidade de institucionalizar a racionalidade por meio de procedimentos: a Secretaria é, entre as áreas pesquisadas, a que tem mais processos mapeados e normativos para controlar tanto os gestores, quanto os próprios controladores, dando aos primeiros mais transparência e, aos últimos, mais segurança e respaldo.

As identidades coletivas refletem essa dualidade: a Secin é temida, mas quer ser parceira; é independente, mas quer ser integrada; e é racional, mas quer ser criativa. Os servidores admitem que a auditoria é uma atividade indesejada. Sabem que controlam uma organização complexa, com áreas e ações isoladas. Compreendem que estão auditando colegas de trabalho. Para lidar com esses desafios, suas estratégias e visões de futuro oscilam entre ações internas (capacitação dos auditores e criação de incentivos aos gestores) e externas (abertura à sociedade e atuação no – incontrolável, vale dizer - processo legislativo). Desse modo, buscam auxiliar a Câmara em sua missão e assim valorizá-la. As ações que se voltam para fora (comunicação com a sociedade) ainda são tímidas. O fato é que muito do trabalho dos agentes de princípios da Secin é o de manutenção: evitar os riscos – fundamental e invisível.

## **7 DIRETORIA GERAL - DG: A CÂMARA COMO UM DESAFIO DE GESTÃO**

Vejo que o papel do gestor é um papel de simplesmente dar asas à capacidade de cada um, àquilo que cada um tem melhor e que carrega consigo o que tem de melhor (SAMPAIO, 2019a).

Administração Pública. Gerir, manter, reparar, renovar essa máquina, cheia de peculiaridades, é tarefa complexa. Quando essa máquina é a Câmara Baixa do Legislativo Federal do Brasil, a dificuldade é multiplicada. O que dizer de um orçamento anual de 6 bilhões de reais? De uma folha de pagamento de mais de 21,5 mil pessoas? De uma Casa que recebe mais de 11 mil pessoas por semana? De um organograma que se reparte, como num caleidoscópio, numa miríade de unidades administrativas?

Os números já seriam suficientes para dar uma ideia do desafio. Mas o que dizer da necessidade de conciliar as governanças das áreas técnico-administrativa, técnico-legislativa e política? De compatibilizar dois tipos de administração weberiana num mesmo espaço, a gerencial (relativa às áreas técnicas, com o aporte dos fundamentos da gestão estratégica emprestada da iniciativa privada) e a patrimonial (que reina nos gabinetes parlamentares)? De definir indicadores e gerenciar as “entregas” de um órgão que “produz” legislação, fiscalização e representação?

Às especificidades (que nem Max Weber descreveria em seu auge criativo) acrescentam-se a administração dos feudos, das burocracias; a ruptura do pacto na relação principal-agente por parte dos gestores, como principais; e, como contraponto dessa quebra de expectativas, a dificuldade de se manter a hierarquia (também weberiana) num ambiente em que os chefes têm pouco poder de chefia (têm, como subordinados estáveis, seus próprios pares, e não lhes são a fonte do salário).

Como se não bastasse, surgem outras duas rupturas importantes: a Emenda Constitucional 95, de 2016, que impôs o teto de gastos para a administração pública, e a iminente Reforma Administrativa, no bojo da crise no serviço público e com a redução de servidores.

Esse momento exige mais que gestores. São necessários líderes, agentes de princípios que, segundo os entrevistados, possam dar asas às pessoas, inspirá-las. Dizem que, se a Câmara é uma mãe, o diretor geral é o pai. Assim, a administração na Casa é mais que máquina, é família. Diante das rupturas, usar os fundamentos da gestão estratégica, de se “fazer mais com menos”, parece uma triste ironia, um feitiço contra o

feiticeiro. Para um corpo funcional que agora se sente “órfão”, é preciso estabelecer uma nova cultura que tenha afeto... sem criar dependência.

Este capítulo traz esses desafios, detalha as rupturas e as visões de futuro da Diretoria Geral da Câmara, com ênfase no aspecto cultural da liderança.

## **7.1 Contextos fundacionais**

A DG é fortemente marcada pela força de seus titulares, particularmente Luciano Brandão, Ademar Sabino e Sérgio Sampaio. Este último é reconhecido pelos esforços de transição entre o modelo “patrimonialista” e o “gerencial” nas áreas técnicas da Câmara, com a implantação da gestão estratégica.

### **7.1.1 Burocracias patrimoniais**

A forma de se lidar com a coisa pública mudou com o tempo, no Estado brasileiro e na Câmara.

Era mais presente a estrutura do poder mais à disposição da autoridade para seu livre uso. A estrutura administrativa expressava isso. O exemplo mais evidente é que havia 300 motoristas servidores de carreira. [...] Mais da metade dos parlamentares tinha carro oficial. Os motoristas eram 10% dos servidores da Câmara. Hoje são terceirizados para servir a deputados que não chegam a 20. Isso se voltava para um uso pessoal (entrevista).

Isso não se restringia às autoridades, no caso os deputados. Conforme visto nos depoimentos de Contos 1 e 2 (2007 e 2008), os funcionários se referiam à Câmara como uma “mãe”. A palavra encerra vários sentidos, a exemplo de alguém que nutre, ensina, guia, protege. Para Queiroz C (2007), no entanto, o termo também significa alguém que dá incondicionalmente – não numa acepção muito positiva, em se tratando de um órgão público.

A seleção por meio de concurso público marca uma distinção entre a organização patrimonial, de apropriação do público pelo privado, para a organização racional-legal, para utilizar a terminologia de Weber (1997). No entanto, para Cid Queiroz (2007, pp. 96-97),

traços dessa mentalidade de apropriação do cargo em benefício próprio continuaram presentes na Câmara, talvez mais que gostaríamos de admitir. [...] Entre os servidores, a Câmara dos Deputados é conhecida como uma mãe. Não mãe da cidadania, mas sim dos interesses pequenos dos seus colaboradores.

O propalado orgulho de se ter um corpo funcional inteiro de concursados, portanto, era menos “racional” e mais “patrimonial” do que se dizia.

O termo é utilizado literalmente por um servidor, quando fala sobre o impacto inicial ao chegar à Câmara:

Achava que a Câmara era menos burocrática. Quando vi esses departamentos, achava que era mais gerencial, mais dinâmica. Melhorou algumas coisas. Gestores antes eram donos (modelo patrimonialista) (entrevista).

Outro diz que o acesso aos “donos” era controlado: “Quando eu entrei, era um terreno de contrastes – equipe boa, estrutura funcional arcaica. Falar com um diretor era como ir ao Olimpo”. E, para um terceiro, criavam-se “todas as dificuldades [...] para todos os processos, todos os pedidos”, para que as pessoas fossem “pedir ajuda”. A ideia era “vender favores e se fortalecer no cargo” (entrevistas).

As entrevistas também reportam a personalização da DG, nas figuras dos mais longevos diretores gerais da Câmara: Luciano Brandão (14 anos, entre 1964 e 1977) e Ademar Sabino (18 anos, entre 1983 e 2001). Os relatos de Contos 1 e 2 (2007 e 2008) descrevem a liderança política e cultural dos dois. Sob o aspecto administrativo-gerencial, o que se verifica é uma aderência ao modelo da época. No caso de Brandão, havia algo de “emergencial” ou “providencial”: “Luciano Brandão autorizava coisas a parlamentares e servidores, que hoje seria ilegal. Mas, se não fosse Luciano, a Câmara não viria para Brasília”. Sabino foi DG num período em que a Câmara estava se redefinindo e que abrangeu a Assembleia Constituinte. Ele também representou um choque de gestão: “Quando Sabino entrou, ele representou um ponto de inflexão à forma de lidar com a máquina pública que veio do Rio. Ela durou até a década de 1980. Sabino trocou todos os diretores” (entrevistas).

Com o passar do tempo, o DG conquistou um amplo espaço de poder mesmo entre os parlamentares. “Sabino era muito poderoso, influente, tinha uma fila de deputados esperando na sala dele. Sabino era mais poderoso que muitos deputados” (entrevista). O que se dizia à boca pequena era de conhecimento dos jornalistas.

Na década de 1990, Ademar Sabino era o funcionário mais poderoso da Câmara dos Deputados. Diretor-geral da Casa por 18 anos, prestava favores aos parlamentares, conhecia sua intimidade e era retratado como "intocável" (LIMA, 2014).

Esse poder se revertia na defesa dos funcionários, que nutriam forte estima por ele (ver Contos 1 e 2, 2007 e 2008). Os recursos eram abundantes na Câmara, mas a transparência era zero. Não havia controle, muitas pessoas entravam sem concurso.

[...] era como a administração funcionava, não só na Câmara. Não estou dizendo que eram corruptos, que faziam algo ilegal. Nunca tomamos conhecimento de nada ilegal ou benefício pessoal. [...] Raciocínio ético, moral, inaceitável, mas que existia muito! [...] A legislação do que pode e não pode na administração pública mudou (entrevista).



Deduz-se, pelos depoimentos nas reminiscências e entrevistas, que os antigos líderes foram fundamentais para a união dos funcionários, ainda que agissem de uma forma questionável pelos princípios da administração atual.

### **7.1.2 Entrada de Sérgio Sampaio**

Quando Aécio Neves foi eleito presidente da Câmara, tocou no “intocável” Sabino e indicou Sérgio Sampaio para ocupar a titularidade da DG, cuja gestão reconfigurou a cultura organizacional da Câmara, com traços que perduram até hoje.

Como presidente da Câmara, [Aécio Neves] demitiu, em 2001, o todo-poderoso diretor geral Ademar Sabino [...]. Colocou no lugar um jovem técnico, Sérgio Sampaio, que chamou sua atenção por revolucionar o funcionamento da Comissão de Constituição e Justiça da Casa. Em sua gestão, também aprovou o que foi batizado de “pacote ético”: criação da Ouvidoria, da Comissão de Ética e da Comissão de Participação Popular Legislativa, e o fim da imunidade parlamentar para crimes comuns (TEIXEIRA, 2014).

Dessa legislatura também é a criação do Parlamento Jovem Brasileiro, do Plenarinho e do EcoCâmara, entre outros programas institucionais, bem como do Portal do Servidor (atual Camaranet) e da reformulação do Portal da Câmara. A maioria dos diretores antigos se aposentou, então houve renovação quase completa na cúpula administrativa. “O Aécio teve essa visão de renovação. Criou condições para um novo modelo de gestão na Câmara” (entrevistas).

Os entrevistados reforçam o papel do novo DG: “Sérgio tirou um pouco do peso da DG. Descomprimiu, ficou mais aberta, mais fluida”. “[...] sofreu muita pressão, mas manteve a integridade”. “Muitas mudanças, olhar mais crítico, nova política de pessoal. Sedimentou um processo de informatização e modernização das práticas gerenciais da Casa”. “Está muito mais transparente. A Câmara é acessível. Servidores e processos de trabalho mais especializados”.

### **7.1.3 A gestão estratégica na Câmara dos Deputados**

A implantação da gestão estratégica pela DG inaugurou uma série de assunções culturais na Câmara. Teve início a partir da realização de cursos de capacitação focados em estratégia, por parte de servidores no começo dos anos 2000, para a implantação da gestão estratégica na Casa. Os cursos propiciaram “o surgimento de uma ‘massa crítica’ de pessoas conscientes quanto ao tema estratégia”, estimulando e facilitando o movimento que viria a seguir (GUIMARÃES ET AL, 2012, p. 27).

Em 2001, com a entrada de Sérgio Sampaio como Diretor-Geral, servidores abertos às questões de estratégia, alguns deles participantes dos cursos mencionados, assumiram a cúpula administrativa da Câmara. Para pensar sobre essas questões, foi

criada a Assessoria de Projetos Especiais – Aproj e um grupo de trabalho para o planejamento estratégico da Casa (GUIMARÃES ET AL, 2012, p. 27).

Em 2004, a DG realizou o primeiro ciclo de gestão estratégica da Câmara. Um seminário aprovou a missão, a visão de futuro e os valores da Casa.

- Missão - Representar o povo brasileiro, elaborar leis e fiscalizar os atos da Administração Pública, com o propósito de promover a democracia e o desenvolvimento nacional com justiça social.
- Visão - Consolidar-se como o centro de debates dos grandes temas nacionais, moderno, transparente e com ampla participação dos cidadãos.
- Valores – Ética; Busca pela excelência; Independência do Poder Legislativo; Legalidade; Pluralismo; Responsabilidade Social (BRASIL, 2013a; GESTÃO, 2019).

O processo começou a acontecer localmente.

Em 2006, a [Diretoria de Recursos Humanos] DRH lançou seu planejamento estratégico por conta própria. Contratou uma consultoria. Outros diretores pediram. Em 2009, foi feito o da Câmara. Até então, eram só os setoriais. Fizemos às avessas: das bases para o topo. Pegamos os finalísticos de cada área e somamos para fazer o corporativo. Queríamos fazer um mapa corporativo, e não derivativo dos mapas setoriais. Queríamos a missão, os valores da Câmara, e não da administração (entrevista).

Em julho de 2009, a Assessoria de Projetos Especiais tornou-se Assessoria de Projetos e Gestão - Aproge. A vinculação direta à DG teve um papel importante na verticalização e hierarquização dos procedimentos, antes realizados de forma desconcentrada nos diversos setores. Instituíram-se as Reuniões de Avaliação Estratégica Corporativa – RAEs periódicas e obrigatórias, com a presença apenas dos diretores da cúpula administrativa. Em dezembro de 2009, a gestão estratégica foi “sacramentada” pela Mesa Diretora no Ato da Mesa nº 56. Sim, porque “embora a área política não tenha participado efetivamente do processo de planejamento estratégico e implantação da gestão estratégica, essa poderia tê-lo impedido a qualquer tempo” (GUIMARÃES ET AL, 2012, pp. 30-34).

Fala-se da “Câmara”, mas a gestão estratégica recai sobre as “ações administrativas e de apoio técnico-legislativo” (BRASIL, 2009), orientando as “unidades administrativas e os servidores” da Casa (BRASIL, 2013a). Como observa Reis,

falar de gestão estratégica na CD [Câmara dos Deputados] não significa analisar maneiras de se formatar a atuação dos legítimos representantes do povo brasileiro. Está cada vez mais solidificada na Casa a ideia de que a gestão estratégica visa a orientar, otimizar e melhorar os trabalhos que **servem de suporte** à atuação daqueles (REIS, 2011, p. 10, grifos da autora).

Não se quis confundir as questões políticas e administrativas. O segmento político tem uma visão de mais curto prazo – um ano na presidência das comissões, dois

anos na Mesa Diretora e quatro anos no mandato dos deputados. Já a administração da Câmara tem a visão de planejamento de longo prazo (servidor Luiz Antônio Eira, em entrevista a REIS, 2011, p. 64), propiciado também pela estabilidade dos servidores efetivos e principalmente dos gestores, com menor risco de descontinuidade das ações (GUIMARÃES ET AL, 2012, p. 32).

Optou-se por direcionar o planejamento estratégico para a área técnico-administrativa. Esperar a adesão da parte política em relação a qualquer ponto poderia comprometer o andamento dos trabalhos (DG Sérgio Sampaio, em entrevista a REIS, 2011, p. 65), na medida em que há a impossibilidade de ter uma estratégia política comum, pela multiplicidade de estratégias individuais dos deputados e dos partidos; a impraticabilidade, com as dificuldades de tempo e logística em reunir 513 parlamentares para discutir qualquer assunto; e “a percepção de prescindibilidade (a missão institucional estaria posta pela Constituição Federal, não havendo necessidade de elaboração de uma estratégia)” (GUIMARÃES ET AL, 2012, p. 29). A Câmara, como um “monopólio” na prerrogativa de legislar no nível federal, não suscitaria preocupações com “concorrência” e estratégia (GUIMARÃES ET AL, 2012, p. 33).

Para Reis, no entanto, “não há óbice a que o segmento político se aproprie da excelência implantada na Casa e a tome como exemplo norteador” para aperfeiçoamento de seus trabalhos (REIS, 2011, p. 10). Em entrevista a ele, o servidor Miguel Gerônimo (REIS, 2011, p. 64) ressalta que não é proposta ensinar aos parlamentares fazer política, e sim conciliar com o que eles trazem em sua bagagem de experiências pessoais. Em 2011, por exemplo, a Aproge coordenou uma pesquisa de planejamento<sup>82</sup>, com “perguntas baseadas nas funções constitucionais da Câmara dos Deputados e em temas considerados de extrema relevância para o País, como a cidadania ativa e o relacionamento institucional” (entrevista).

É curioso verificar que, apesar da abertura (cuidadosa) à área política, houve um segmento técnico da Casa que ficou à margem da implantação da gestão estratégica: o braço legislativo. De acordo com Iara Beltrão, titular da Aproge na época, o Secretário Geral da Mesa teria aderido tardiamente ao processo (em entrevista a REIS, 2011, p. 66). Já no Departamento de Comissões, a então Secretária da Comissão de Legislação Participativa Sônia Hipólito reforçou que sua área fora excluída do planejamento. “Ela [gestão estratégica] não é presente aqui na nossa vida. Com ela ou sem ela não muda nada, porque não aconteceu aqui” (em entrevista a REIS, 2011, pp. 66-67).

---

<sup>82</sup> Foram respondidos 1008 questionários: 575 cidadãos, 44 deputados, 360 servidores da Casa e 29 especialistas em política.

Houve também quem criticasse a metodologia, importada da iniciativa privada. Emblemático foi o lançamento do Novo Ciclo de Gestão Estratégica 2012-2023, em 2011, que teve a palestra “Os desafios da gestão pública” proferida por um dos maiores empresários brasileiros, Jorge Gerdau, que falou sobre “fazer mais por menos”, fundamento que norteia a atividade privada (CÂMARA, 2012, p. 17). Em contraponto, a própria Câmara, na defesa contra a ressalva nas contas de 2013 (abordado no Capítulo 6, sobre a Secin), diz:

É criticável a afirmação de que a gestão não possa ser avaliada senão por metas explícitas e específicas ou indicadores, o que seria admitir que a Câmara deveria utilizar modelo direcionado a empresas com fins lucrativos, sem reconhecer a existência de outras formas de gestão de riscos que empregam a identificação, avaliação, resposta e monitoramento com aprendizagem; bem como probabilidade e impacto (TCU, 2017, p. 5).

Por último, está a questão cultural. Um parlamento com 200 anos de existência, com suas funções constitucionais presentes, precisa racionalizá-las, voltando-se para “o anseio do cidadão, que é ter um legislativo atuante”. “[...] não se está brincando de planejamento estratégico na Casa. Não é fácil mudar uma cultura que, até então, não se vislumbrava dessa maneira tão forte” (Miguel Gerônimo, em entrevista a REIS, 2011, p. 81). Para Guimarães et al (2012), a cultura da Câmara estava fundada na “regularidade dos procedimentos (controle do ato e do processo), na estabilidade das estruturas formais, na hierarquia e na primazia dos meios”. Assim, os servidores encontraram “dificuldades para se adaptarem a uma realidade que valoriza a eficácia (controle dos resultados), a flexibilidade, a delegação de poder e a negociação, com a primazia dos fins” (GUIMARÃES ET AL, 2012, p. 36). Houve, assim, resistência à mudança (GUIMARÃES ET AL, 2012, p. 34).

Nas entrevistas para esta pesquisa, alguns servidores reiteraram essas resistências, até que a nova cultura se estabelecesse. Os que tomaram a iniciativa da gestão estratégica na época, “olhando para fora, com outras experiências, e para frente”, eram os “viajandões – isso nunca vai dar certo na Câmara”. “Era uma bobagem há 10 anos, hoje é legal. ‘Haja reunião!’ [...] Mudança boa – planejamento estratégico. [...] Sai da caixinha e pensa em processo” (entrevistas).

De acordo com os entrevistados, a Gestão da Casa passou a ser vista como modelo, até mesmo fora do País. Atualmente, entretanto, os servidores percebem que o paradigma se esgotou, e que é preciso fazer novas escutas, com servidores e parlamentares. “Os políticos tinham que dar uma diretriz – ‘o que a gente quer da Câmara?’ A gente faz coisa da nossa cabeça. O planejamento estratégico nunca é feito por quem manda” (entrevista).

## **7.2 Problemas a resolver – missão e objetivos**

A DG lançou seu Mapa Estratégico Corporativo em 2009 (GUIMARÃES ET AL, 2012, p. 30). A missão, visão e valores da Diretoria são permitir que a respectivamente a Câmara alcance sua missão, visão e valores (que podem ser considerados princípios culturais) – definidos, como visto antes, em trabalho capitaneado pela própria DG por ocasião dos trabalhos da Gestão Estratégica.

- Missão - Dar suporte à atividade parlamentar, com qualidade e ética, contribuindo para o seu contínuo fortalecimento, aperfeiçoamento e transparência.
- Visão - Ser modelo de excelência na administração pública, contribuindo para que a Câmara dos Deputados seja reconhecida pela sociedade como instituição promotora da cidadania, da igualdade e da justiça social.
- Valores - Comprometimento, profissionalismo e responsabilidade; Ética e transparência; Cooperação, integração e solidariedade; Eficiência, eficácia e efetividade (Ciclo 2009-2011. GESTÃO, 2019).

## **7.3 Problemas a resolver - desafios**

A DG, como os demais órgãos pesquisados, também está suscetível à falta de concretude das entregas do Legislativo. Além disso, encontra-se no meio do xadrez de duas governanças e dois modelos de administração simultâneos e por vezes opostos. Para entender esses desafios, é preciso fazer uma introdução, evidenciando os limites entre o campo político e o técnico - que por sua vez se subdivide em administrativo e legislativo, suscitando discussões em torno das áreas “fins” e áreas “meio”, em que as primeiras gozariam de maior prestígio que as segundas.

Por último, cada setor da Câmara tem seus próprios dilemas de gestão, de acordo com suas especificidades. Internamente, a DG tem o desafio extra de administrar todas as gestões de uma Casa cuja estrutura é muito complexa, com suas burocracias e o encastelamento dos setores. Há ainda a administração do fortuito e as mudanças culturais.

### **7.3.1 Área meio, área fim**

Em 2017, o Relatório do Exercício de Gestão explicitava a seguinte distribuição de trabalho:

consideraram-se como áreas finalísticas: Mesa Diretora, Suplência da Mesa, Ouvidoria Parlamentar, Corregedoria Parlamentar, Procuradoria Parlamentar, Secretaria da Mulher, lideranças [partidárias], Conselho de Ética, comissões, Diretoria Legislativa, Centro de Estudos e Debates Estratégicos, Secretaria-Geral da Mesa e gabinetes parlamentares. As demais foram consideradas área-meio (BRASIL, 2017c, p. 59).

Em 2011, Reis localizou, na fala de seus entrevistados, as críticas a essa divisão. Críticas, aliás, que também surgiram no processo de Gestão Estratégica da Câmara,

como visto anteriormente. Mesmo no organograma da Casa, as fronteiras não estão claras.

A ordenação administrativa e hierárquica da Casa foi estabelecida pela Resolução nº 20, de 1971. Naquele regramento, a [Secretaria Geral da Mesa] SGM é colocada como órgão autônomo. Já o Decom está vinculado à Diretoria Legislativa, que por sua vez está vinculada à Diretoria-Geral (REIS, 2011, pp. 68-69).

Segundo o Portal da Câmara, a SGM “assessora a Mesa Diretora nos trabalhos legislativos e a Presidência no desempenho de suas atribuições regimentais e constitucionais. Dirige, coordena e orienta as atividades legislativas da Câmara dos Deputados”. O Decom tem as mesmas atribuições, só que no assessoramento às comissões permanentes e temporárias. A Conle também é ligada a essas atividades. Ou seja, não há lógica em ter o Decom e a Conle na DG, uma área “administrativa” e, portanto, “meio”, separada da SGM, área “legislativa”, “finalística”.

O Relatório de Gestão de 2018 já não traz as diferenciações:

Mais do que considerar as funções organizacionais tradicionalmente divididas em atividades meio e finalísticas, **há dois campos distintos de atuação: um político, cujas atividades são exercidas pelos deputados, e um técnico-administrativo e técnico-legislativo**, que é exercido por servidores do Estado e pessoal contratado (BRASIL, 2018d, p. 30).

No entanto, o mesmo Relatório concentra os chamados “processos críticos” da Câmara todos na área “legislativa”: “Realizar Sessões Plenárias”, “Realizar Reuniões de Comissão” e “Gerir Movimentação Parlamentar” (BRASIL, 2018d, p. 27).

### 7.3.2. Duas governanças

A não diferenciação entre áreas meio e fim, de qualquer modo, não alivia as dificuldades de se fazer a governança na Câmara, porque permanece outra distinção, esta de caráter irrevogável, entre os campos técnico e político. O parlamento é uma organização peculiar. Diferentemente de empresas que têm a administração como esfera responsável pelas decisões, pela gestão e pela operação dos negócios, na Câmara o corpo gerencial “não detém total autonomia em relação ao processo decisório, constituindo-se, portanto, órgão de suporte” (SANTOS FILHO ET AL, 2010, p. 6).

No Relatório de Gestão de 2018, a Câmara apresenta sua governança nesses dois níveis. O primeiro, no segmento político, refere-se à interação entre parlamentares e entre eles e os cidadãos, no exercício das funções constitucionais de “Representar”, “Elaborar Leis” e “Fiscalizar”; e o segundo, técnico, “administrativo-legislativo”, refere-se à gestão dos serviços prestados pela Câmara para a plena execução do processo político-democrático, bem como os de logística, infraestrutura e informação a parlamentares e cidadãos (BRASIL, 2018d, p 21).

As decisões sobre o funcionamento dos serviços da Casa ocorrem no nível “administrativo-legislativo” e seguem a lógica gerencial. Tal nível

atua no campo da melhoria organizacional relacionada aos processos de trabalho de apoio à representação política, elaboração legislativa, fiscalização e controle, de relacionamento com o cidadão, de educação para cidadania, de governança e de gestão administrativa (BRASIL, 2018d, p. 30).

Já a governança “política” se estabelece pela relação entre os parlamentares e os cidadãos. O papel do Parlamento é a construção de acordos em meio a ideias divergentes, que são reflexo da diversidade de opiniões de seus eleitores. Trata-se de uma forma de governança

típica de parlamentos, e não funciona pela lógica gerencial. Não se podem estabelecer metas para o número de proposições legislativas a serem aprovadas em um ano, por exemplo, pois é muito difícil prever os rumos da discussão política, pela aprovação ou rejeição de cada matéria. O resultado é fruto do debate livre entre os representantes das variadas correntes de opinião popular. Por isto, **cabe aos eleitores avaliar esses resultados** (BRASIL, 2018d, pp. 22, grifos da autora).

Observa-se a ênfase, no Relatório 2018, na separação dos dois níveis como uma forma de justificativa. Ou seja, a DG e demais gestores da Câmara podem se responsabilizar pelas entregas “técnicas”, “administrativo-legislativas”, prestando contas aos “principais” TCU e sociedade; quanto às entregas “políticas”, cabe aos cidadãos avaliá-las, a cada quatro anos, nas urnas.

### **7.3.3 Dois modelos de administração**

A separação entre os segmentos político e técnico-administrativo-legislativo também ocorre no modo de exercer a autoridade. Segundo Santana (2011), a alta administração da Câmara não interfere na gestão dos gabinetes parlamentares, mantendo a “autonomia dos deputados no estilo de gestão que melhor lhes convier. [...] É como se fossem 513 gestores, com seus critérios próprios de gestão, constituindo instituições isoladas” (SANTANA, 2011, p. 41).

Os secretários parlamentares e ocupantes de Cargos de Natureza Especial (CNEs) têm vínculo direto com os deputados, por meio de um contrato de livre nomeação e exoneração<sup>83</sup>. Para Guimarães et al (2012), isso imprime características patrimonialistas à relação, na qual, para os servidores, “têm primazia os interesses dos seus respectivos contratantes” (GUIMARÃES ET AL, 2012, p. 33). Ao mesmo tempo, “cada deputado gerencia seu gabinete, ao seu modo, como se fosse sua propriedade” (SANTANA, 2011, p. 39).

---

<sup>83</sup> Previstos no Inciso II do Artigo 37 da Constituição Federal de 1988

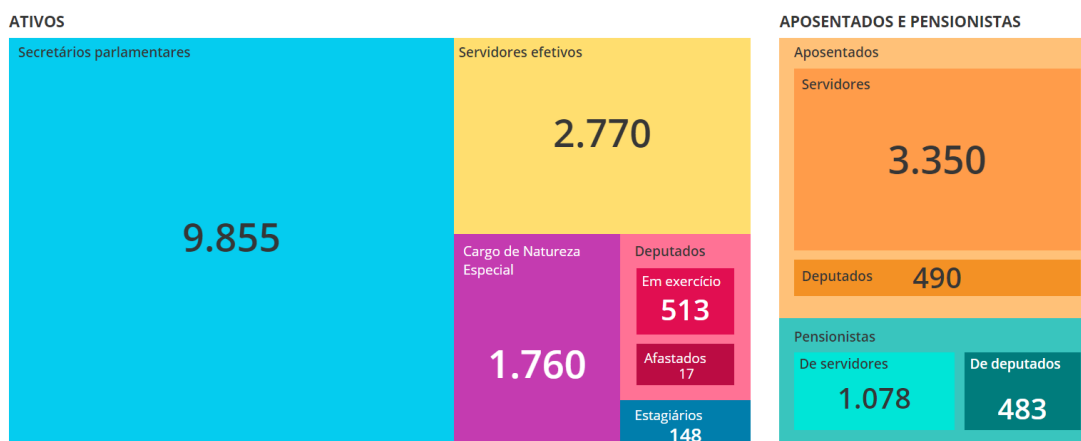
Na Câmara convivem, portanto, pelo menos dois modelos burocráticos (conforme WEBER, 1982): o patrimonial na área política e o racional-legal (gerencial) na área técnica. Uma tênue interseção opera nos gabinetes, no momento em que estes se relacionam com os órgãos administrativos que lhes prestam apoio: “para acionar essas unidades, precisam fazê-lo por meio de sistemas, de formulários, de protocolos preestabelecidos” (SANTANA, 2011, p. 39).

Apesar de a DG ser a ordenadora de despesas da Câmara e responsável por todos esses contratos, ela prefere manter essas duas lógicas de administração de modo independente. A Gestão Estratégica, portanto, não se aplica às entregas políticas (funções de legislar, fiscalizar e representar do Parlamento), nem à administração do segmento político – isentando, mais uma vez, a DG de se responsabilizar por ela. Entretanto, mesmo no que lhe diz respeito, não é simples para a DG encontrar os indicadores para diagnosticar e avaliar o que faz, como será visto na seção seguinte.

### 7.3.4 Gestão de pessoas

A Figura 6 mostra a distribuição dos recursos humanos na Câmara, expondo o universo numeroso e heterogêneo com o qual a DG trabalha. São deputados, servidores efetivos (ativos e inativos), pensionistas, comissionados, secretários parlamentares, terceirizados e outros.

**Figura 6 – Distribuição de recursos humanos na Câmara**



Fonte: TRANSPARÊNCIA, 2020. Portal da Câmara dos Deputados. Dados de 18/6/2020.

O quantitativo impressiona, mas ainda há todas as suscetibilidades de se lidar com pessoas, o que exige grande habilidade dos gestores. “Obstáculos pessoais, interpessoais, institucionais. A Casa não tem dimensão do papel dela” (entrevista).



### 7.3.5 Burocracias

As atividades na Câmara são documentadas pelos chamados “processos”, que transitam de setor a setor, para que cada um se pronuncie ou providencie o que é solicitado. Atualmente, os processos são digitais, na plataforma “E-doc”. Anteriormente, eram de papel, agrupados em pastas cor-de-rosa. Convencionou-se, então, o nome para qualquer coisa que se precise providenciar na Casa: “para isso, você precisa abrir a pasta rosa”. É mais que uma formalização, uma oficialização do procedimento, que de algum modo também traria segurança; o problema é que também virou sinônimo de complicação.

Outro termo utilizado pelos servidores ilustra os obstáculos. É a sigla MAP – “movimentação axilar de processos”, ou seja, “colocar a pasta debaixo do braço” e ir pessoalmente setor a setor. “Me frustra o modo como a Câmara diz ‘não’: simplesmente o projeto fica numa gaveta. Ela não se manifesta, é raro, ‘senta no processo’ até estourar o prazo”. Mesmo na plataforma digital, esse contato por vezes é necessário. “Não é um *bypass*<sup>84</sup>, é usar os contatos pessoais para fazer as coisas acontecerem” (entrevista).

Outro aspecto fundamental nas hierarquias da Câmara é o chamado “patrocínio”: um termo da Gestão Estratégica, que consiste no apoio de uma pessoa-chave, que detenha poder na organização, para mobilizar regras e recursos na realização de um projeto. Ainda que haja conhecimento técnico e habilidade interpessoal das equipes e a motivação dos chefes imediatos, sem o patrocínio institucional de quem tem a decisão final, é tudo “em vão” (entrevista - Secin).

Fazer diferença é ser ouvido. Você só faz se tiver apoio. Não vai fazer sozinho nem contra a orientação da Casa como um todo. Depende do respeito ao trabalho do servidor público. Estando nesse ambiente e clima de apoio, com valorização do trabalho técnico, normativo. Inovar, estar à frente, precisa do apoio! E não é só financeiro (entrevista - Secom).

### 7.3.6 Encastelamento

Os setores na Câmara, em geral, são isolados uns dos outros. Três podem ser as explicações para o fenômeno: a complexidade das tarefas, a forte especialização de trabalho e as disputas internas.

A rotina difícil e estressante não dá espaço para que se reflita sobre

o papel de cada um no desempenho das atividades do departamento, sobre como melhor desempenhar as funções exercidas ou se todo o trabalho estaria alinhado com o pensamento de outros setores (REIS, 2011, p. 75).

---

<sup>84</sup> Palavra de origem inglesa que quer dizer “desvio”. Em administração, diz-se de não seguir as hierarquias ou os trâmites formais.

As pessoas terminam o trabalho e vão para casa. [...] É focado em tarefa [...]. Não há pertencimento à instituição, não se vê o produto final, a consequência. Não havia a visão da Câmara como um todo (entrevista).

A divisão de trabalho é muito marcante no organograma da Câmara. Em muitas unidades administrativas, os servidores têm lotação exclusiva e dificilmente são cedidos para outras áreas— fala-se da “bola de ferro” que os impede de circular mais pela Casa, conhecer outros setores e fazer pontes. Isso é acentuado pelas diferentes carreiras. São os pedreiros que “assentam pedras”; não constroem a catedral.

Na Câmara, as pessoas são apegadas às caixinhas. A estrutura organizacional da Câmara, hierarquizada, já propicia isso, essa postura dos servidores. Os concursos, as carreiras. Se a carreira é de advogados, eles viram donos do negócio. As assessorias técnicas mandam muito, os jornalistas, os contadores. Não temos tradição de trabalhar por projetos e processos. É uma linha de produção em que cada um aperta um parafuso, se especializa e vira o dono do pedaço. Falta visão sistêmica dos técnicos, gestão de pessoas para lotação e locação (entrevista).

Por último, estão as disputas internas. Servidores nos setores se dizem incompreendidos pelos demais, mas eles próprios não os compreendem. Essas disputas se agravam com rupturas culturais e escassez de recursos, conforme será visto na Seção 7.6. “Na incerteza, as pessoas vão se encastelar” (entrevista).

### 7.3.7 Entrega da Administração

Os servidores têm por atribuição oferecer suporte à atividade parlamentar. O problema é que tal atividade é imprevisível, incontrollável e difícil de mensurar.

Não tenho pretensão de fazer a diferença. O deputado tem essa sensação, eles mesmos não se veem fazendo diferença – veja o que você como técnico consegue fazer!! O Deputado Luís Salomão, do PDT, disse: “tem dias que saio que acho não ter feito nada” (entrevista).

O Relatório de Gestão de 2018 prossegue na enumeração de justificativas sobre os percalços para avaliar as entregas da Câmara:

O Parlamento cumpre sua função institucional quando aprova ou rejeita uma proposição ou até mesmo quando não a insere na pauta para votação. Mantém-se fiel à sua missão de representar a sociedade quando aprova matérias com a urgência requerida ou quando se demora em questões que precisam ser amadurecidas com cautela e paciência. Nesse sentido, **não se posicionar a respeito de determinado assunto é tão legítimo quanto elaborar um diploma legal a respeito do tema** (BRASIL, 2018d, p. 91, grifos da autora).

O esforço dos servidores por divulgar o Legislativo e prestar contas esbarra nesses obstáculos. A página de Transparência do Portal da Câmara traz os “resultados legislativos” acompanhados de um *disclaimer* (“já pensou?”) na mesma linha:

Na Câmara, produtividade nem sempre se mede em número de projetos aprovados. Muitas vezes, a Câmara rejeita ou arquiva uma proposta que não está em sintonia com a sociedade e pode adiar uma discussão quando ela ainda não está bem resolvida (TRANSPARÊNCIA, 2020).

Para Santos Filho (2010), a dificuldade não é só para medir o impacto legislativo, mas também o “impacto da ação administrativa para a função legislativa”:

Isso traz para a estrutura administrativa do Legislativo uma característica peculiar e distintiva, quando comparada ao Executivo: a dificuldade de estabelecer parâmetros objetivos de resultado. No Executivo, onde em grande medida ocorre uma prestação direta de serviços à sociedade, a avaliação de resultados pode ser feita diretamente através da eficácia ou efetividade dos serviços prestados. Mas, e no Legislativo? **Como avaliar o quanto uma determinada ação administrativa contribuiu para a produção de determinada norma?** Mais ainda, como avaliar se determinada norma será considerada “boa” ou “adequada” pelos que irão cumpri-la, a sociedade? (SANTOS FILHO, 2010, p. 12, grifos da autora).

A falta de concretude faz com que os servidores tenham poucos elementos para defender o que fazem e as apontar razões pelas quais a sociedade deve manter a estrutura administrativa e o próprio Parlamento.

Eles [os cidadãos] questionam se o pacote tem valido a pena. Eu me faço a pergunta: eu estou entregando à sociedade o correspondente ao que a sociedade me oferece? Segundo: a sociedade percebe essa entrega? A gente tem um bom trabalho, mas a sociedade não percebe assim. Exemplo: a conduta ética. Os servidores da Câmara são extremamente éticos, corretos. [...] nunca vi um diretor preso, denúncia de que alguém enriqueceu, fraude em licitação, favorecimento na área de pessoal, pensão ou aposentadoria indevida criada e concedida. Tenho segurança disso, mas não sei se a sociedade percebe essa conduta ética. É a questão hoje. A sociedade está num momento difícil quanto a mercado de trabalho. E temos um pacote bom, mas não sei até quando esse pacote se mantém, se veem o valor dos servidores (entrevista).

Os entrevistados também mencionam a invisibilidade de ações e produtos institucionais, a exemplo do aumento da transparência e dos programas de educação para democracia. “Nunca vi nenhuma iniciativa para aumentar a transparência da Casa sendo feita por deputado. São todas iniciativas dos servidores. E isso nem sempre a sociedade vê”. “Resultado prático para a sociedade é difícil. [...] ninguém nota” (entrevistas).

Ainda mais invisíveis são os trabalhos “nos bastidores”, na **“manutenção” para que os outros serviços possam acontecer**, dentro da própria Câmara. “Falta de valorização do trabalho. Na Câmara, não veem a importância do administrativo” (entrevista).

### 7.3.8 Outros desafios

A administração daquilo que “está no *script*” já não é simples. Acrescentem-se a isso as responsabilidades inimagináveis, as assunções culturais em xeque e a administração de expectativas e ansiedades.

Há imprevistos absolutamente insólitos, passando por doenças de visitantes e quebras de contrato, até a questionamentos sensíveis feitos pelos cidadãos e

especialmente pela imprensa por meio da Lei de Acesso à Informação - LAI.

“Incomodam muito a Presidência, as respostas à LAI. A instituição assina embaixo. O ideal é o cidadão conseguir cruzar informações e filtrar, sem precisar de a gente assinar, intervir nisso, nas coisas políticas” (entrevista).

Os gestores precisam **planejar o implanejável**, mas também gerenciar o que se planejou, sempre funcionou, e de repente parou de funcionar. Até para o que já foi objeto de mudança e transformação, no passado. O equipamento cultural, as estratégias familiares e as assunções já não são mais válidas, e o líder precisa propor a mudança (SWIDLER, 1986, p. 277 e p. 281; SCHEIN, 2004, p. 2).

Está num modelo muito antigo [...]. Eu dei uma mexida geral. Se fosse hoje, faria outra, não porque está errado; é preciso rever a função legislativa. Não tem desenho próprio, mas a instituição precisa aperfeiçoar a relação com a sociedade, deputados e servidores (entrevista).

Agora esse modelo ficou para trás. Hoje a Câmara precisa passar por um processo de mudanças, para ficar mais eficiente, mais azeitada e focada só no que é mais complexo nos seus servidores efetivos (entrevista).

Os entrevistados mencionam a dificuldade de construir pontes; gerenciar expectativas e rivalidades; e administrar os atritos na hora de propor mudanças culturais e tirar as pessoas da (aparente) zona de conforto. Segundo Schein (2004, p. 320), esta última tarefa consiste numa das mais distintivas dos líderes na organização – reduzir a resistência e mostrar às equipes que é possível solucionar o problema sem a perda da integração nem da identidade. Isso é especialmente crucial nos momentos de ruptura, como será visto na Seção 7.6.

## **7.4 Problemas a resolver – interações**

A hierarquia é um aspecto proeminente para a burocracia, de acordo com Weber (1982, 1997, 2012). Por ela, os gestores figuram como “principais” em relação aos subordinados. O sistema hierárquico da Câmara, contudo, apresenta uma série de particularidades que dificultam a ação dos chefes, que podem quebrar a expectativa e romper o pacto com seus agentes. Consequentemente, também se torna difícil a emergência de líderes.

### **7.4.1 Quebra de expectativa - Quando o gestor, como principal, rompe o pacto**

O ambiente de trabalho é profundamente afetado pelo gestor. “Um setor ótimo pode ficar péssimo dependendo de quem esteja chefiando” (entrevista). Neste caso, o gestor, como “principal”, rompe o pacto tácito com os agentes. Nas entrevistas, alguns

servidores<sup>85</sup> apontaram os seguintes aspectos falhos na relação com os gestores: chefe sem perfil; falta de transparência e imposição; desconexão com chefiados; falta de reconhecimento. A maioria admite, no entanto, os obstáculos para se exercer a chefia na Câmara dos Deputados.

Descrevem-se chefes sem perfil – não basta ter conhecimento, nem experiência, nem boa intenção, se “não nasceu para ser gestor, não tem liderança” (entrevista); chefes em desconexão com chefiados – o discurso não condiz com a prática e a cúpula não faz ideia do que há embaixo ou não tem conhecimento técnico para tomar decisões.

Fala-se da falta de transparência e imposição, quando os subordinados não são chamados a participar dos processos que lhes vão afetar. Ou, se são chamados, não têm retorno dos resultados, do que foi feito.

Sem critérios técnicos e transparentes, você desmotiva a equipe. Quando a decisão é transparente, as pessoas acatam mais, mesmo sendo injusta; se sentem incluídas, se sentem importantes. Quando você não participa as decisões, não inclui as pessoas, dá impressão que ela não tem compromisso, mas se você engaja, o compromisso aparece. Não é salário, é realização de outra ordem (entrevista).

Alguns servidores reportam a desconsideração, por parte do chefe, de uma ação ou decisão do subordinado. Entre os exemplos, estão: desmentir o que foi acordado; não se responsabilizar pelas ações tomadas nem dar continuidade a elas; atender a uma solicitação anteriormente negada pelo subordinado; expor a equipe, para que ela “pose de má”. “Injustiça, deslealdade. Não pode tirar o respaldo. A pior coisa é trabalhar com chefe que se sente ameaçado. De ter um chefe que me tolhe por antecipação” (entrevistas). Trata-se da ausência do “patrocínio”.

A falta de reconhecimento inclui o rol de sintomas da falta de concretude. São várias facetas e consequências. Entre as primeiras, estão, em ordem crescente: não oferecer *feedback*; não valorizar; mal aproveitar; não dar os devidos créditos pelo trabalho; escantear; desrespeitar. E, como consequências, estão: perda da motivação; afastamento; escolha por atividades mais “burocráticas”; opção por dar vazão à criatividade fora da Câmara. “É um criatório de gente com um poço até aqui de mágoa”. “Gente saiu, criou um espírito não de resistência, mas de desilusão, de fazer trabalho automático, sem muita entrega” (entrevistas).

#### 7.4.2 Contrapontos – dificuldades de ser chefe

Ao mesmo tempo, muitos entrevistados fornecem contrapontos para esses comportamentos. Fato: **não é qualquer um que quer ser chefe**. “Um ou outro

---

<sup>85</sup> Nesta seção, os nomes dos setores não serão mencionados nas citações de trechos de entrevistas, para resguardar a privacidade dos servidores.

iluminado vai para esses cargos”. Para evitarem cometer alguma das “quebras de pacto” descritas acima, os servidores se eximem da tarefa de chefiar. “Talvez, se eu estivesse nessa cadeira, eu fizesse o mesmo, e é por isso que eu não estou lá. Eu não me dobro”. E quem aceita teme perder essa coerência: “Tive medo de pedir aos colegas para fazer algo que eu na posição deles não faria. Graças a Deus não precisei pedir” (entrevistas).

Na Câmara, o chefe “manda em iguais – não manda” (entrevista). São servidores gerenciando outros servidores. Não há “patrões”, de fato; não são eles que “pagam o salário”. Muitas vezes, os gestores não querem se desgastar com os subordinados, porque “**a roda gira**”. O Legislativo apresenta rotatividade nas chefias. A cada dois anos, com a troca da Mesa, abre-se a possibilidade de indicação de outros servidores pelos deputados e há a “dança das cadeiras” (com perdão do trocadilho). Arrisca-se a dizer que, no serviço público (em função da estabilidade), em especial numa casa legislativa (em função das marés políticas), a probabilidade de que uma pessoa passe a ser chefiada por quem um dia já foi seu subordinado (e vice-versa) é maior. Além disso, projetos podem ser descontinuados, desmotivando os servidores a encampá-los.

Para alguns entrevistados, “o modelo de gestão da Câmara é muito falho”. “A instituição fornece poucas ferramentas ao chefe para “ser mais duro”. “Como gestor, não há mecanismo para premiar nem punir. Só gastar saliva para seduzir a fazer projetos”. Esse problema se acentua em estruturas como a da Conle, em que a coordenação é informal, uma vez que a FC já está embutida no cargo. Os coordenadores são voluntários - aceitam o ônus, por um acordo. Assim, quando se sentem pressionados, “dizem: ‘então põe outro, eu volto para meu trabalho’ ” (entrevistas).

Um dos chefes fala da dificuldade de ter um sucessor:

O que me falta na vida profissional é achar um substituto. Não me acho insubstituível, mas achar alguém que toque a coordenação quando me aposentar... Quem trabalha comigo diz que não quer... A parte técnica, eles assumem. Mas [...] não querem mexer com a parte operacional (entrevista).

Para quem já está no topo da carreira, inexistente o ganho material - só se ganha mais responsabilidade.

Não me vejo indo para a alta gerência. Já estou no teto. Não há ganho salarial. Não tem como sair disso, é uma desvantagem. Há um custo pessoal muito alto para pegar uma direção. Como está tá bom (entrevista).

Muito se cobra dos chefes. São muitos controles – Secin, TCU, Ministério Público. Tem que otimizar recursos, “comprar a coisa certa”, prestar contas e cumprir o plano orçamentário. “Se a gente não executa o orçamento, a gente é ineficiente”. No caso da DG, é muita responsabilidade, que recai sobre poucas pessoas. O diretor-geral e seu adjunto são ordenadores de despesa de 6 bilhões de reais. “Meu primeiro chefe [...]

me disse: o dia que você acordar e disser ‘já sei de tudo e vou resolver’, você vai cair do cavalo. Sempre tenha medo” (entrevistas).

[...] tinha receio quanto à possibilidade de errar. Errar, você erra, está numa posição de gestão. O receio é pela responsabilização. O quadro hoje não favorece os que aceitam os desafios da gestão, joga muita responsabilidade, não tem retorno financeiro. [...] A má fé deve ser punida! O erro, não. Todo mundo erra. **Muita gente deixa de ser gestor porque teme errar.** Teme responder de forma drástica, seu cargo, seu patrimônio. Tem que ter divisão entre má-fé e erro (entrevista, grifos da autora).

Para alguns entrevistados, há falha na capacitação. Eles falam sobre os cursos de gestão que a Câmara oferece, mas apenas para quem já é gestor.

Todo mundo deveria ter essa experiência ANTES de virar gestor! E quem deixa o cargo, deixa de ser chamado. Isso é urgente, deveria ser obrigatório, não tudo, mas algo sim! Você pode virar chefe de repente, a contragosto: “eu aceito a chefia para que fulano não seja e não destrua” (entrevista).

Outros apontam problemas na relação principal-agente. É muito interessante encontrar as referências da teoria no discurso dos entrevistados:

Temos poucos sistemas de informação gerencial, fica tudo na mão do técnico, tem que pedir para ele, com o relatório dele. Se não for isso, não tem outro. Quando fica insustentável, as coisas acontecem (entrevista).

“Órgãos não se conversam, geram informação redundante ou desencontrada entre os servidores, para os deputados e para a cidadania”. “Precisa da gestão integrada dessas coisas, do conhecimento. A Casa faz, a gente não sabe, o que não falta é ambiente de interlocução. Informação é poder, a pessoa segura” (entrevistas).

Por último, comenta-se a ingerência política. **Os chefes precisam equilibrar o técnico (equipe) e o político (superiores e parlamentares).** “Dificuldade é a camada política, mas forte que a administração. Isso prejudica” (entrevista). Se o superior é um deputado, como é o caso da Secom, a tensão aumenta.

Os servidores têm o mesmo objetivo, que é melhorar. Ninguém quer que dê errado, mas o método para alcançar isso pode ser diferente. O desafio é quando não temos o mesmo objetivo; quando não depende da técnica, mas da política. Tem frustração quando não atinge ou demora. Desmotiva. O gestor não quer passar a frustração para a equipe (entrevista).

O sistema de patrocínio também gera uma espécie de dependência por parte dos subordinados, nas cadeias hierárquicas. “A gente é muito passivo. Vai para frente [...] só quando tem liderança, coordenação” (entrevista). Isso se torna ainda mais problemático com as oscilações políticas das mudanças de Mesa.

A gente é influenciado pela Mesa, pelo presidente, pelo tipo de relação que ele tem com as áreas técnicas [...]. Pela diretriz que a direção política da Casa impõe, ao tipo de respaldo junto à direção administrativa (entrevista).

## 7.5 Identidades coletivas

A identidade coletiva da DG se confunde com a identidade coletiva dos servidores da Câmara, em geral (detalhada no Capítulo 8), em uma interessante mescla. Alguns rótulos mais específicos utilizados nas entrevistas são: Estressante; Caos. Na visão de outros setores, “trabalham demais. Sofrem demais” (entrevista). Os seguintes adjetivos para a DG podem ser depreendidos das falas dos servidores: técnica e construtora.

Ser “técnico” é um argumento utilizado largamente pelos servidores da Casa, que esperam associá-la aos princípios de profissionalismo, e também aos de isenção, impessoalidade e, por assim dizer, ética. Trata-se de um complemento e um fator de equilíbrio na política.

[...] um importante papel na prestação do serviço. Ainda que não sejamos os membros de poder, é diferente do papel dos membros. **A sociedade espera isso mais do servidor do que do membro do poder**, do político. A sociedade sabe que o político está representando um grupo (entrevista, grifos da autora).

O holismo da ação (conforme JOAS, 1996, p. 84) está presente no modo como os servidores da DG se veem, tanto no plano maior, da sociedade brasileira – ao ajudar a Casa, ajuda-se o Brasil -, como no plano individual, de significado – encontrar sentido no trabalho. São pedreiros que constroem catedrais externas (missão do Legislativo) e internas (propósito pessoal).

Criar e sobretudo [...] **dignificar o Poder Legislativo e consequentemente o nosso povo, o povo brasileiro: essa é a tarefa do servidor do Poder Legislativo** (discurso do até então diretor-geral Lúcio Lopes na posse de Sérgio Sampaio como novo diretor geral, em 7/2/2019, grifos da autora).

[...] trabalhamos conjuntamente para **construir um Brasil melhor**, apoiando a atividade parlamentar. Apoiando essa nobre tarefa, que é a tarefa da política, a tarefa da construção de uma nova sociedade por meio da atividade política, por meio de ações democráticas que o Parlamento encarna. Então isso nos dá muito orgulho, eu tenho certeza que isso nos moveu em muitos dias, de muitas dificuldades, a estarmos aqui lutando para que a gente **possa dar sentido à nossa vida** (SAMPAIO, 2019a, grifos da autora).

Mesmo com fundações antigas e sólidas, as catedrais podem sofrer sérias rupturas. A relação entre DG e servidores, a gestão estratégica, o serviço público são algumas delas, sob o impacto da Emenda do Teto de Gastos.

## 7.6 Ruptura Cultural – Emenda Constitucional 95 / 2016 – Teto de Gastos

Em 2016, foi promulgada a Emenda Constitucional 95 / 2016, conhecida como Emenda do Teto de Gastos, que impôs a redução de concursos e vagas, a restrição de recursos e a proposta de Reforma Administrativa na Casa. Houve consequências tanto

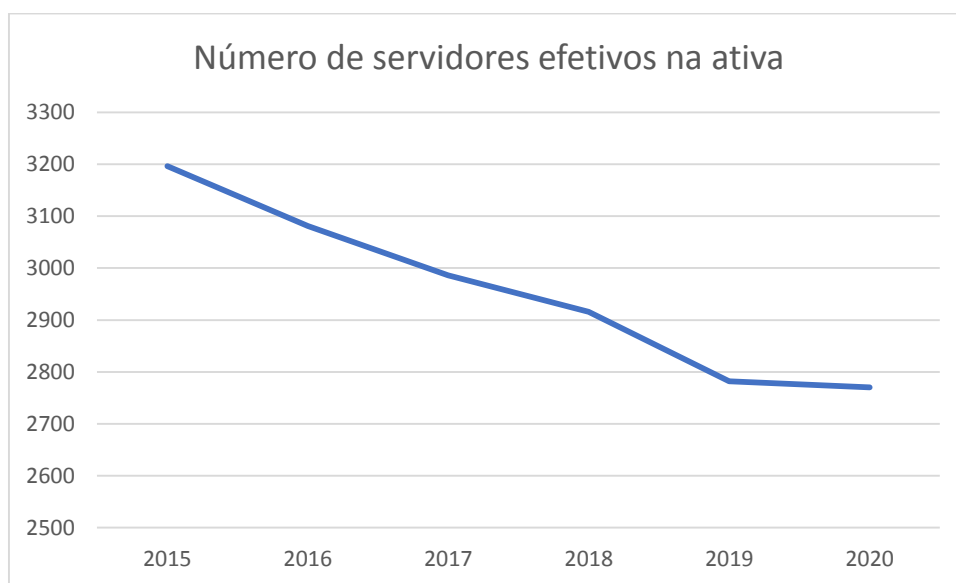


para a experiência pessoal dos atores (como sentimento de injustiça e decepção), quanto para o ambiente organizacional (desespero pela sobrevivência entre as áreas, desmonte e perda de atratividade do serviço público).

A Emenda 95 instituiu novo regime fiscal, estabelecendo limites para as despesas de órgãos federais dos três Poderes, calculados pelo valor do exercício imediatamente anterior, por 20 anos (BRASIL, 2016a). Para a Câmara, as despesas de pessoal equivalem a mais de 80% da execução orçamentária total. A preocupação maior é com as aposentadorias, que continuam gerando despesa (BRASIL, 2018d, p. 45). A decisão foi por reduzir os concursos, diminuindo as vagas para os servidores.

Em 1962, a Câmara tinha 1280 funcionários, sendo 853 efetivos e 427 temporários (BRASIL, 1967). Era uma época em que funcionários dos serviços de vigilância, limpeza, telefonia, os ascensoristas e motoristas eram concursados. Não havia a figura do secretário parlamentar, no suporte individualizado aos deputados. Em 1977, eram 2500 (SOUZA, 2007, p. 41). Na década de 2000, A Câmara chegou a ter 3600 servidores efetivos. Em queda acentuada desde 2015 (ver Gráfico 2), o número havia caído para menos de 2800 em 2020. Dos 57 entrevistados, 7 haviam se aposentado ainda no decorrer na elaboração desta pesquisa.

## Gráfico 2 – Quantitativo de servidores ativos



Elaboração da Autora. Fonte: RECURSOS, 2020. Dados até junho de 2020.

Em [...] 16 anos [...] haverá redução de 50% dos servidores de carreira. Não será possível substituir por terceirização. O servidor que se aposenta permanece na folha [de pagamento]. A reposição será em grau menor. O que tem hoje já é bem menor em 28 anos. Em dois anos, reduziu abaixo do mínimo, 3300. Vai cair para 1400 (entrevista).

Os servidores veem a emenda como mais uma inflexão. Ressentem-se de que o projeto de racionalização “ficou só para a parte administrativa” (entrevista). Temem pela extinção, principalmente, dos programas voltados à sociedade.

Por outro lado, os entrevistados que têm papel de gestão concordam que, com a questão da restrição de dinheiro, “as pessoas entenderam a necessidade de gestão e questões administrativas, de planejamento”. Para os servidores que até então não tinham muita noção do custo de cada ação, “a PEC do Orçamento obrigou a Câmara a dizer ‘não’. Antes, era só ter uma boa ideia” (entrevista). Para quem teve a oportunidade de trabalhar no Executivo, como foi o caso do diretor geral Sérgio Sampaio (2019b), o “choque de realidade” ainda é maior: “todo mês passava o duodécimo, aquele recurso que, para nós, que trabalhamos no parlamento, não sabemos de onde vem aquilo. Vem como uma graça divina”.

Os servidores, contudo, mencionam o uso de recursos por deputados (tais como cota parlamentar, verba de gabinete, que nunca são cortadas). E questionam estruturas como as lideranças partidárias, que só aumentam em número, em função da fragmentação partidária, e recrutam servidores concursados.

E tem o jogo político. Quem tem poder são os líderes. [...] De algum lugar vai ter que sair, estrangular a administração da Casa, para quem tem mais força. Lideranças têm muita força. São mais do partido que da instituição e estão cheias de servidores (entrevista).

Em 2019, o Presidente da Câmara dos Deputados Rodrigo Maia demandou, para a DG, com o suporte de uma consultoria externa, uma reforma administrativa na Casa para fazer face à nova realidade. A proposta era “eleger aqueles serviços mais relevantes que deveremos continuar prestando” e, a partir dessa decisão, definir a estrutura administrativa adequada, bem como “o perfil, a formação e o conjunto de atribuições necessárias aos nossos servidores e a distribuição da força de trabalho pelas unidades técnicas”. Em âmbito maior, a experiência se estenderia para o debate dos “alicerces do serviço público brasileiro e as necessárias alterações para torná-lo mais produtivo e efetivo, o que permitirá redirecionar a riqueza nacional para um crescimento amplo e duradouro” (MAIA, 2019).

Aposta-se na informatização de processos, utilizando inclusive recursos de inteligência artificial, a exemplo do projeto Ulysses<sup>86</sup>. Maia acredita que a automação de processos operacionais liberará os servidores para

atribuições mais voltadas à formulação, ao assessoramento das atividades legislativas, à **gestão de equipes, de serviços e de contratos** e a outras várias

---

<sup>86</sup> Ver: <https://www.camara.leg.br/noticias/548730-camara-lanca-ulysses-robo-digital-que-articula-dados-legislativos/>

demandas de maior complexidade condizentes com o alto nível dos colaboradores com os quais a Câmara pode contar (MAIA, 2019, grifos da autora).

No entanto, esse otimismo e a crença de que os servidores se tornariam gestores, e não executores, esbarram nos pontos enumerados na Seção 7.4.2 – o que fazer com quem não quer chefiar? E mais: como automatizar o relacionamento com a sociedade?

Discurso político: “automatiza!” Tem coisa que não dá. Deixaremos de fazer coisas, entregas que talvez não sejam do *core business*, como o relacionamento com a sociedade [...]. A gente tem que atender a sociedade, mas alguma coisa será cortada (entrevista).

A restrição de recursos e a reforma administrativa já acarretam efeitos, que iniciam nas percepções dos servidores, ou seja, em suas experiências pessoais, até chegar a consequências concretas.

As mudanças provocam sentimento de injustiça em razão do desequilíbrio, não somente em relação aos deputados, mas entre os órgãos. Essa percepção pode não afetar a qualidade das entregas num primeiro momento, mas compromete, às vezes de modo irreversível, o laço que o servidor estabelece com a organização.

O sentimento de injustiça é um preditor de desempenho de contexto. Em servidores de altíssimo desempenho, você vai encontrar isso também, eles têm esse sentimento. Eles entregam altíssimo desempenho, mas eles se sentem injustiçados (entrevista).

Outro sentimento é o de decepção. Se a Câmara sempre foi uma “mãe”, o diretor-geral era visto como um “paizão” (entrevista). Após 7 anos e meio fora da DG, por ter assumido a SGM e a Casa Civil do Distrito Federal, Sérgio Sampaio reassume a titularidade. Na cerimônia de posse, em 2019, os servidores lotaram o maior auditório da Câmara, o Nereu Ramos. O “bom pai” à Casa torna. A partir do momento em que as mudanças capitaneadas pela DG ocorrem num contexto de desvalorização do serviço público como um todo, os discursos passam a ser tomados como um só. Trata-se de mais um rompimento do pacto entre principal e agente. O “paizão” pode ser visto como feitor.

Se for derrubada a estabilidade, vão achar que [...] [a DG concorda], porque está no contexto da reforma administrativa. [...] As pessoas acham que é um discurso só. Elas te olham como àqueles que elas odeiam (entrevista).

Assim, “a instituição, do mesmo modo que engaja, também ‘desveste’, despe a camisa” de seus servidores (entrevista - Secin). Esses sentimentos têm, como consequência, impacto no campo. O primeiro é o desespero pela sobrevivência. Em estado de contingência, os setores se sentem ameaçados, receosos de que seus serviços sejam extintos. Isso gera competição e ainda mais encastelamento, separados dos valores estratégicos de cooperação, integração e solidariedade (GESTÃO, 2019).

Há vários tipos de jogos aqui. Jogo entre servidores, principalmente diretores, querendo se mostrar mais eficientes. [...] Há reserva de mercado, todos acham que são os mais importantes para a Casa. [...] Disputa de poder (entrevista).

Existe o efeito pigmalião, ou seja, a profecia autorrealizada de expectativas (positivas ou negativas) que acaba desencadeando a consequência esperada. Para os servidores, a reforma administrativa tem, como consequência, tornar de fato inoperantes os serviços que se julgam desimportantes. “Perda salarial e enxugamento do quadro, e a gente não mais ficar operacional”. “Medo de não ter capacidade de atender por restrições de pessoal, não tanto de recursos” (entrevistas).

A maioria dos entrevistados fala sobre o desmonte do serviço público. Se os serviços ficam inoperantes, pouco se procura saber se a razão é a real impossibilidade de prestá-lo - ataca-se ainda mais quem o presta. “Medo de valorizar os cargos em comissão e não o servidor. Cada vez mais, desmantelamento do serviço público” (entrevista).

Desmontado, o serviço público perde atratividade. A reforma administrativa prevê revisão de carreira, incluindo salário menor de entrada. Reformas previdenciárias vêm tirando, aos poucos, vantagens de aposentadoria. No contexto do Executivo, fala-se ainda em perda da estabilidade.

O serviço público está perdendo seu apelo. O destino é esculhambar. Infelizmente! Regras do mercado fazem oferta e demanda. Com salário baixo, quem vem? Não seleciona bons profissionais. Isso me preocupa! (entrevista).

Além dos problemas de recrutamento, existem impactos no comprometimento e mesmo no desempenho dos servidores, criando um círculo vicioso.

Tudo está em questionamento – estabilidade, salário, forma de contratação do servidor, todo o pacote para que tenha autonomia e entregue mais, que tenha mais a perder se não for ético. Isso também leva a uma contribuição menor, um relacionamento diferente. Você não vai ter aposentadoria! Te convida para relação mais frágil, menos duradoura, e menos envolvimento. E talvez vá contribuir menos ainda! (entrevista).

## **7.7 Visões de futuro para a DG**

A visão do planejamento estratégico da DG em 2009 é “Ser modelo de excelência na administração pública, contribuindo para que a Câmara dos Deputados seja reconhecida pela sociedade como instituição promotora da cidadania, da igualdade e da justiça social” (GESTÃO, 2019). Observam-se, novamente, a dualidade entre a técnica e a política, com o trabalho de excelência da administração, interno, “contribuindo” para o impacto da organização, externo. Em 2018, os elementos de futuro na cultura da DG, segundo os entrevistados, refletem essa dualidade, na

capacitação dos servidores para esse mesmo futuro (técnico) e para o manejo mais simétrico das duas governanças da Casa (político).

A Câmara conta com uma sólida estrutura educacional – o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento – e incentivos para formação em organizações externas. A proposta é mapear e compreender o quadro atual (“O que temos? O que fazemos?”), “transitar no meio acadêmico, assimilar novas ideias para [...] melhorar a gestão pública”, e preparar as pessoas emocionalmente, “com novos conhecimentos, habilidades e atitudes, comportamentos”. “A Casa tem competência para tomar essas decisões. Paulatinamente promover essas mudanças” (entrevistas). Observa-se que é necessária a criação de um novo perfil de servidor da Câmara.

O bordão da gestão estratégica, emprestado da iniciativa privada, é “fazer mais com menos”. Talvez a intenção tenha sido “menos esforço”, “menos desperdício”, “menos idas e vindas”, e não “menos servidores”, “menos recursos”. Talvez tudo tenha sido levado longe demais, talvez se tenha a percepção de que o feitiço tenha se virado contra o feiticeiro. Para o corpo funcional, que se sentiu órgão de mãe e pai, o desafio da DG seja estabelecer uma nova cultura. Não sem afeto; mas sem dependência. Somente assim, terá fôlego para prosseguir na próxima visão de futuro: a conciliação das governanças. Em 2011, Sérgio Sampaio já externava seu desejo de ser mais que “um bom assessor”, mas “um facilitador de uma revolução nas nossas rotinas, nos nossos processos de trabalho que são muito onerosos” (em entrevista a REIS, 2011, p. 82). Seria estender a filosofia da gestão estratégica para a área legislativa e para o segmento político da Casa.

## **7.8 O que fazem os agentes de princípios da DG**

A DG tem seu próprio contingente de servidores, mas age, principalmente, por meio dos diretores dos órgãos a ela subordinados. Em face das questões apresentadas, quando faltam estímulos para chefiar e equilibrar a técnica numa Casa política, e quando o que parecia estabelecido perde a segurança, há atores que vão além das atribuições, enfrentam desafios e rupturas e se engajam, seguindo os princípios de comprometimento, profissionalismo, responsabilidade, cooperação, integração e solidariedade.

No tocante à DG e à direção dos setores pesquisados, são os que verdadeiramente se destacam como líderes, com habilidades sociais (FLIGSTEIN, 2001). As entrevistas permitem visualizar o perfil idealizado desses “principais” que também são “agentes de princípios”. Nesse sentido, a agência de princípios narrada

vincula-se a uma identidade coletiva idílica, que somaria experiências e expectativas, reais e utópicas, em torno do líder perfeito.

Líderes enxergam o norte. “Não gosto de ser chamado de chefe, espero conseguir liderar. Conseguir mudar sem impor. Que possam aderir a uma ideia”. Eles também conduzem, fazem “as pessoas encontrarem um caminho novo”, inspirando-as. Proporcionam conversas, orientações, propostas, visões, e mais, do que tudo, exemplos, para que os subordinados também construam os princípios nos quais se pautem como agentes. Sabem que é preciso manter a chama acesa. “Há uma massa de pessoas inteligentes na Câmara. Em crise ou expansão, as pessoas se escondem e estão preservadas. Não é tão simples reestimular”. É preciso evidenciar a importância do trabalho e abrir perspectivas. “Os desalentados, com projetos bons, acabam reavivando” (entrevistas).

**Líderes dão asas.** Na passagem de bastão de um diretor geral a outro, em 2019, ambos enfatizaram sua função de dar as condições para que os subordinados alçassem voos. “NÓS fizemos, no plural. Se eu tive algum mérito como diretor geral foi deixar vocês à vontade. À vontade para criar” (discurso de Lúcio Lopes na posse de Sérgio Sampaio, em 7/2/2019).

Eu tenho tido muita sorte nessa Casa de sempre me cercar de pessoas extremamente qualificadas, que me ajudaram nessa trajetória. Vejo que o papel do gestor é um papel de simplesmente dar asas à capacidade de cada um, àquilo que cada um tem melhor e que carrega consigo o que tem de melhor. Esse é o papel do gestor, de entender e compreender as habilidades de cada um e, portanto, permitir que essas habilidades possam fluir. E é isso que eu fiz de forma muito simplória ao longo desses anos: entender, compreender realmente as pessoas que estiveram ao meu lado e, com isso, essas pessoas puderam demonstrar o melhor de si (SAMPAIO, 2019a).

Os bons gestores conseguem localizar as interseções dos diferentes setores, vislumbrar o panorama e impacto do trabalho no tempo e no espaço. Em seu trabalho de articulação, identificam e dirimir arestas, fazer arbitragem e gerenciar conflitos. “Tem que ter [...] inteligência emocional. É um treinamento intensivo e prático de [...] relações humanas, um doutorado em interrelacionamento pessoal”. Eles perpetuam a cultura, são memórias vivas dos eventos, processos, configurações. “Eu consigo contribuir muito na minha área com conselhos, referências, visões para os mais novos. Hoje eu exerço o que colegas antigos exerciam para mim” (entrevistas).

Por fim, líderes gerenciam afetos, conhecimentos e propósitos – não se trata apenas de trabalho, mas da vida das pessoas, sua felicidade. “Toma decisões o tempo todo, financeiras, e afetam a vida das pessoas. Impacto muito grande, por anos! [...] Para

você, é mais uma decisão, mas para a pessoa é crucial na vida”. Mostram o “lado do feijão e o sonho”, de receber o salário fazendo o que se gosta. E, o mais importante: Em síntese, mais do que um gestor de recursos humanos, significa ser um **gestor de “corações, mentes e almas”** (entrevistas). No ambiente diverso e encastelado da Câmara, organizá-los em torno da identidade coletiva do “servidor da Câmara” como o administrador da Casa do Povo.

De forma crescente, principalmente após a Emenda 95/2016, os servidores dividem suas atividades com menos colegas e mais justificativas de sobrevivência. Gestores também. Mas é preciso ainda encontrar espaço e tempo para **sonhar** - e depois “buscar encontrar ou estabelecer a melhor das condições e então tentar chegar perto com o que tem de real” (entrevista).

A agência de princípios dos servidores da DG pode estar por trás da agência de princípios dos demais setores da Câmara. Entre os exemplos da ação de sua própria equipe, estão os programas de responsabilidade social: o EcoCâmara e a Coordenação de Acessibilidade; o Laboratório Hacker; e o Projeto Virada Digital. Todas são iniciativas pioneiras, alçando a Casa a um patamar cultural de inovação e referência para outros parlamentos e a Administração Pública em geral, como preconizava a visão de futuro da DG em 2009. Elas têm a marca da racionalidade, ao mesmo tempo que buscam cumprir, internamente, as leis que a própria Câmara produz.

O EcoCâmara é o serviço que promove “a educação para sustentabilidade, a racionalização do consumo de recursos pelos servidores da Casa e o desenvolvimento de projetos e ações sustentáveis”. Sua atuação abrange desde o gerenciamento de resíduos sólidos, passando pela manutenção de viveiros, até às contratações e à produção de legislação sustentáveis (ECOCÂMARA, 2020). Iniciou oficialmente em 2003, após a implantação da coleta seletiva da Câmara, em 2001. Uma servidora da Secom, ao saber que a Constituição Brasileira foi a primeira a ter um artigo sobre meio ambiente (225), entre outras motivações, direcionou sua pesquisa de pós-graduação para o tema e apresentou à DG o que seria desenvolvido como o primeiro projeto da Aproj. Oportunamente, isso viria a atender a um questionamento do Ministério Público sobre o lixo que havia nas proximidades. O trabalho envolveu diversas áreas da Casa. A Câmara firmou parcerias com o Governo do DF, a Fundação Banco do Brasil e a Caixa Econômica, organizações de reciclagem e outros, e criou uma cooperativa de catadores. O programa recebeu diversos prêmios, entre eles o do programa “Melhores Práticas da Agenda Ambiental na Administração Pública” (A HISTÓRIA..., 2013). Ao mesmo

tempo, esbarrou na resistência de hábitos e padrões de consumo arraigados na organização.

A Coordenação de Acessibilidade “planeja, promove e acompanha a execução de diversas ações que garantem acesso facilitado a todos”, presencial ou remotamente (ACESSIBILIDADE, 2000). Surgiu em 2004, como um grupo de trabalho da Aproj, tendo por atribuições

difundir uma cultura de inclusão, propor ações para garantir a acessibilidade física, virtual e de documentação nas dependências da Casa e desenvolver programas de capacitação de servidores. [...] A Política de Acessibilidade, instituída em 2011 [...] veio ao encontro das normas internacionais e nacionais vigentes e consolidou o compromisso da Câmara de se tornar modelo em acessibilidade (BRASIL, 2017a).

A ideia veio do chefe da Aproj e contou, entre os servidores do grupo, com alguns que haviam sido empossados naquele ano. Essas pessoas foram se capacitando e capacitando outras, dentro e fora da Casa, ao longo dos anos, tornando-se referência no assunto.

O Laboratório Hacker<sup>87</sup>, “espaço para promover o desenvolvimento colaborativo de projetos inovadores em cidadania relacionados ao Poder Legislativo”, tem “o objetivo de articular uma rede entre parlamentares, *hackers* e sociedade civil que contribua para a cultura da transparência e da participação social por meio da gestão de dados públicos” (CARTA, 2000). O laboratório tem origem no projeto do E-Democracia, plataforma de interação entre sociedade e parlamento. O projeto, de 2008, partiu

do Observatório de Práticas Legislativas Internacionais, pequeno grupo de pesquisa, constante da Aproge, que procurava realizar pesquisas aplicadas de interesse estratégico da Mesa Diretora e da Diretoria-Geral para projetos de inovação a serem implantados na Câmara. [...] O objetivo maior era trazer mais transparência ao processo legislativo e incorporar maior participação popular nos debates parlamentares. Inicialmente, esse grupo realizou mapeamento de experiências de democracia eletrônica em parlamentos de outros países (FARIA, 2012, p. 189).

Durante a maratona *Hackathon* da Câmara, em 2013, promovida pela Aproge, os ativistas e programadores convidados sugeriram a formalização de um espaço na Casa. O Laboratório Hacker foi inaugurado em 2014 (CÂMARA, 2014).

Mais atualmente, a DG patrocina o Projeto Virada Digital, que está reformulando as 20 mil páginas do Portal da Câmara, com o objetivo de “facilitar ao cidadão tanto o acesso quanto a compreensão das informações sobre as atividades da Câmara e o processo legislativo” (CÂMARA, 2018). O chefe da Aproge capitaneou a ideia em 2015, e servidores a desenvolveram num grupo de trabalho. A Casa contratou

---

<sup>87</sup> Inicialmente na estrutura da DG (Aproge), o Laboratório Hacker integra a Semid desde 2019.



um diagnóstico para o Portal. Integrantes do grupo, após realizarem diversas pesquisas com os usuários e levantamento das estatísticas de acesso da internet, lançaram as novas páginas: *homepage*, participação, transparência, agenda, fichas fáceis de tramitação de propostas, páginas temáticas (que reúnem propostas, discursos, notícias, enquetes, estudos, legislação de um mesmo assunto) e muitas outras.

## 7.9 Síntese e análise

Agentes de princípios na DG atuam com a expectativa de contribuir para que os diversos setores da Casa possam, por sua vez, a orientar, otimizar e melhorar os trabalhos que servem de suporte para atuação dos representantes do povo brasileiro, sob os valores da eficiência, da eficácia e da efetividade prescritos pela gestão estratégica. Configura-se, assim, uma fronteira: a DG e demais gestores da Câmara responsabilizam-se pelas entregas “técnicas”, prestando contas aos “principais” TCU e sociedade; já as entregas “políticas” são dos deputados, e cabe aos cidadãos avaliá-las, a cada quatro anos, nas urnas.

O problema, contudo, é que tanto as entregas técnicas quanto as políticas são de difícil mensuração. A própria administração na DG é um trabalho invisível. Seja na “manutenção” para que os outros serviços possam acontecer seja na criação de uma unidade para o ambiente diverso e encastelado da Câmara, onde muitos gestores rompem o pacto como principais. E, mesmo com poucos incentivos para os líderes (mais uma vez contradizendo os teóricos da escolha racional), alguns deles buscam cumprir a missão de dar asas para que os servidores alcem voo, imbuídos pelos princípios de comprometimento, profissionalismo, responsabilidade, cooperação, integração e solidariedade.

Uma das unidades da DG, a Aproge, caracteriza-se por seu poder de fomento à inovação e à transparência. Servidores gestam e testam projetos que passam a ser incorporados como processos cotidianos de trabalho, originando atribuições e setores novos. O reconhecimento de suas iniciativas dentro e fora do País retroalimentaram o processo de aprendizado e conferiram à Câmara a cultura de ser “tradicionalmente inovadora”.

A Emenda 95 de 2016 instituiu o teto de gastos na administração pública e fez ruir os cânones, que até então pareciam inabaláveis, da gestão estratégica, do serviço público e da própria relação entre o DG e os servidores. A Câmara deixa de ser uma “mãe”, o DG deixa de ser um “pai”. É preciso encontrar, entre os cacos culturais, novas

competências para os desafios vindouros, novas formas de liderar e novas razões para sonhar.

## **8 COMO A(S) CULTURA(S) ORGANIZACIONAL(IS) DA CÂMARA IMPACTA(M) NA AÇÃO DE SEUS SERVIDORES**

*Em “Contos da Câmara I”, Jolimar Pinto (2007, p. 164) faz uma brincadeira: “os funcionários são os ‘insignificantes’ e os deputados são os ‘insignificantíssimos’”. Discordo de Jolimar... Nós, servidores, somos os signi-ficantes. É a gente que dá significado a isso aqui.*

Este capítulo compara os quatro setores pesquisados – Conle, Secom, Secin e DG, localizando os elementos estruturais e culturais em cada uma deles que possam interferir e explicar as diferenças na ação de seus servidores. Para guiar a leitura, é apresentada a dualidade estrutura-agência de Giddens (2000), nas regras e nos recursos da Câmara, e a recíproca atuação desses servidores nos contextos onde estão situados, em função de sua experiência pessoal - diferentes formações, percepções do tempo, motivações e propósitos.

Em seguida, deslindam-se as diferentes identidades coletivas (de principais e agentes) e uma delas – a de ser servidor da Câmara - como fator mais preponderante de engajamento. Influenciadas por estas e outras assunções culturais que surgem no tempo e nas interações entre os indivíduos, estão as estratégias de ação empregadas por eles para lidar com os problemas e as rupturas (fracassos notáveis, conforme Donnithorne, 2013). Assim, este capítulo também expõe os aspectos comuns encontrados nos quatro órgãos da pesquisa e os compara aos relatados pelos antigos funcionários da Câmara, em suas reminiscências (Contos 1 e 2, 2007 e 2008).

Por fim, descrevem-se as percepções do futuro. Um primeiro ímpeto, ao observar a literatura de cultura organizacional, é encontrar o que se repete e faça sentido de modo causal; observar o que, do passado, sobreviveu em meio às transformações e agora explica o presente. O que se descobre na Câmara, entretanto, é como as expectativas e visões de futuro são componentes essenciais para também explicar esse presente.

Por meio da análise dos artefatos culturais, verifica-se que o paradoxo é mais regra que exceção na Casa. Dessa forma, vale dizer que este capítulo pretende apresentar um panorama não da cultura, mas das culturas organizacionais da Câmara dos Deputados. No plural.

## **8.1 Comparação entre setores**

O Quadro 2 põe em paralelo as categorias de análise em cada um dos quatro setores pesquisados. Longe de querer esgotar cada fator, pretende apontar o que ficou mais patente nos artefatos culturais amealhados. As letras entre “b” e “c” correspondem ao ator e à organização; as letras “a” e entre “e” e “i” referem-se aos aspectos culturais (marcadas na cor verde); e a letra “j”, à agência de princípios. Saliente-se que a divisão é somente didática e que essas categorias não são estanques, influenciando-se umas às outras mutuamente.

**Quadro 2 – Características de cada setor**

Categorias		Conle	Secom	Secin	DG
<b>a) Contexto fundacional</b>		Origem na Biblioteca, órgão de prestígio por reunir a informação legislativa, essencial para o trabalho parlamentar	Necessidade de oferecer comunicação alternativa à da grande imprensa, que tinha viés limitado, estereotipado e agressivo com a Câmara	Duas áreas de suporte (DG e Departamento Financeiro), pouco sistematizado. Fortalecimento do controle da Administração Pública pela Constituição de 1988	Modelo “patrimonialista” de administração, a despeito do ingresso por concurso público. Transição para o modelo gerencial
<b>b) Experiência pessoal</b>		Profissionais de todas as áreas, em 22 núcleos. Ingresso por concurso específico, lotação exclusiva	Profissionais de Comunicação. Ingresso por concurso específico, lotação exclusiva	Profissionais de todas as áreas. Ingresso por qualquer concurso da Câmara; seleção interna; lotação não exclusiva	Profissionais de todas as áreas, com maior foco para administração. Ingresso por qualquer concurso da Câmara; lotação não exclusiva
<b>c) Problemas a resolver</b>	<b>Missão e objetivos</b>	Assessorar parlamentares e órgãos da Casa no processo legislativo; prevenir riscos, alertando para a inviabilidade constitucional, jurídica, legal ou regimental, técnica, financeira ou orçamentária das proposições; apresentar prós e contras; salvaguardar o dissenso; disseminar conhecimento	Valorizar a Câmara; informar sobre suas atividades; educar os públicos, interagir com eles e convidá-los à participação	Zelar pelo tesouro público, por meio da fiscalização de atos e pessoas da Câmara, bem como do planejamento e da orientação aos gestores, para prevenir riscos, com acompanhamento e avaliação constantes	Contribuir para que os diversos setores da Casa possam, por sua vez, a orientar, otimizar e melhorar os trabalhos que dão suporte para atuação dos deputados
	<b>Desafios</b>	Processo legislativo caótico; uso excêntrico de dispositivos legislativos; gestão de pares; diferença entre os 22 núcleos	Priorização de objetivos (identidade versus informação); escândalos de deputados; dificuldades para divulgar e proteger a Casa; dificuldades de mensurar resultados; limitação dos veículos; estrutura grande, heterogênea e fragmentada; direção de parlamentar; crise da profissão (todos querem ser comunicadores); questionamentos sobre sua função	Atividade indesejada pelos auditados. Controle de organização complexa, com áreas e ações isoladas. Controle de colegas	Falta de concretude das entregas do Legislativo; duas governanças (política e administrativo-legislativa) e dois modelos de administração (patrimonial e gerencial); estrutura complexa; burocracias; encastelamento, administração do fortuito; mudanças culturais; dificuldades para ser chefe; reforma administrativa

Categorias		Conle	Secom	Secin	DG
<b>c) Problemas a resolver</b>	<b>Quebra de expectativa na relação principal-agente</b>	Deputados que falham como principais	Cidadãos que falham como principais	TCU que falha como principal	Gestores que falham como principais
<b>d) Liderança administrativa</b>		Institucionalização da centralização da Conle; garantia de condições de trabalho para todos	Estabelecimento de linha mestra de atuação; detecção interna de pessoas com alta capacidade de execução e de articulação das atividades conjuntas, que possam estender a liderança	Institucionalização de procedimentos	Manutenção para que os outros serviços possam acontecer; criação de uma unidade para o ambiente diverso e encastelado da Câmara, com poucos incentivos para os líderes; missão de dar asas aos servidores
<b>e) Identidades coletivas</b>		Trabalho relevante e despersonalizado; corpo único: multidisciplinar, gabaritado, centralizado e apartidário, que dá segurança ao parlamentar	Fonte primária de informação, única e pública	Constitucional, estratégica. Temida, mas quer ser parceira; independente, mas quer ser integrada; racional, mas quer ser criativa	Técnica e construtora
<b>f) Não identidades</b>		Área administrativa da Casa; não concursados; Consultorias externas	Jornalistas não são RPs nem publicitários; Áreas administrativa e legislativa da Casa; comunicação estatal; comunicação partidária; mídia comercial	Área política da Casa	Área política da Casa
<b>g) Ruptura cultural</b>		Mediatização de estudos técnicos (principalmente a partir de 2017): a ação de um afeta todo o corpo	Integração (2012); redes sociais (especialmente a partir de 2017); cisão da Secretaria (2019)	Ressalva do TCU (2015)	Emenda Constitucional 95 de 2016 (Teto dos gastos)

<b>Categorias</b>	<b>Conle</b>	<b>Secom</b>	<b>Secin</b>	<b>DG</b>
<b>h) Princípios</b>	Viabilização técnica da ideia política (trabalho complementar ao do deputado); zelo pela Câmara, em função do desvirtuamento dos dispositivos legislativos; convivência dos díspares; isenção (ideologia da não ideologia); racionalidade da legislação (legística)	Comunicação pública e participação popular; pluralidade; credibilidade; não-julgamento; transparência; interação; educação; inovação; apartidarismo; simplificação da linguagem; subordinação ao interesse público, e não a interesses setoriais; alcance; equilíbrio na informação; debate entre diferentes	Racionalidade da administração (responsabilidade); eficiência, ética, comprometimento, imparcialidade, razoabilidade e cooperação; legitimidade; <i>accountability</i> , segurança da informação, confidencialidade; independência; legalidade; gestão do conhecimento	Racionalidade da administração (eficiência, eficácia e efetividade - fazer mais com menos). comprometimento, profissionalismo e responsabilidade; ética e transparência; cooperação, integração e solidariedade; inovação; participação social
<b>i) Visões de futuro</b>	Aperfeiçoar a gestão da Consultoria e assim projetá-la como órgão proativo	Ser sustentável e sinérgica; estreitar a aproximação com parlamentares; ampliar o alcance nos diversos públicos; investir em segmentação; organizar a participação, dar sentido a ela e divulgá-la; ter presença importante, relevante, consciente, estratégica nas redes sociais digitais; continuar sendo única; e conciliar a comunicação institucional e a pública	Criar incentivos aos gestores; estabelecer parâmetros de controle no processo legislativo	Capacitar para um novo perfil de servidor; conciliar as governanças, estendendo a filosofia da gestão estratégica para a área legislativa e para o segmento político da Casa
<b>j) Agência de princípios</b>	Divulgação publicitária; respaldo na lei; aceitação da coexistência (não racional) dos paradoxos; identificação de deputados “condutores de ideias”; isenção (por exemplo, evitar o contato com grupos de interesse); Capacitação, para ampliar o que foi solicitado; equilíbrio de informação na disputa política; defesa da lei (incluindo a que está sendo feita)	Criação de manuais e outros normativos; especialização de atribuições; Parcerias externas para ampliação da capilaridade dos veículos; educação e chamamento à participação popular; promoção do debate entre diferentes; combate à desinformação	Criação de manuais e outros normativos; Capacitação dos auditores; transparência de informações para a sociedade	Adoção da Gestão Estratégica, emprestada da iniciativa privada; Ações de suporte à administração da Câmara; Programas de responsabilidade social

Elaboração da autora

O Quadro 2 expõe uma visão geral das diferenças de composição, condições e contextos de cada órgão, e como cada um encontra seus próprios modos coletivos de resolver seus problemas. Giddens (2000, p. 43) introduz o conceito da “dualidade da estrutura”, ao afirmar que ela tanto capacita como constrange o ator, consistindo num meio para suas práticas, mas também resultado dessas mesmas práticas. As seções seguintes trazem elementos das narrativas dos servidores em todos os quatro setores pesquisados, a fim de ampliar o que foi descrito nos Capítulos 4 a 7 e sua síntese no Quadro 2, bem como ilustrar de que maneira essa dualidade ocorre na Câmara, apresentando os efeitos das diferentes propriedades estruturais (regras e recursos, incluindo líderes e outros atores) da organização nos servidores, e as experiências pessoais dos servidores (paradigmas, sentimentos e habilidades) em resposta. Cabe lembrar que essa divisão é apenas analítica, uma vez que esses processos são simultâneos.

## **8.2 Problemas a resolver da Câmara**

Os problemas a resolver de cada órgão se dividem em três: as missões e os objetivos, os desafios e as quebras de expectativa na relação principal-agente. As atribuições são fixadas, ao passo que os desafios e as quebras surgem nas interações entre os atores, como obstáculos para o cumprimento dessas atribuições. São problemas de ordem processual, encontrados a partir das narrativas dos entrevistados. Pelos depoimentos nos quatro órgãos pesquisados, também foi possível detalhar outros aspectos das regras e dos recursos da Câmara, incluindo a lotação, o ambiente e o espaço de trabalho, bem como os colegas (especialmente líderes), a estabilidade, a informação e o posicionamento na organização (conforme visto no Capítulo 2).

Observa-se que as estratégias de agência de princípios estão diretamente associadas ao cumprimento das atribuições, mas incrementam seu escopo original, na medida em que os servidores tentam suplantar os desafios e as quebras. Por exemplo, para assessorar os deputados em meio a um processo legislativo caótico, os consultores buscam se capacitar e oferecer mais do que foi solicitado, discernindo deputados que rompem o pacto daqueles que possam ser condutores de ideias. Para valorizar a Câmara diante de tantos escândalos, os comunicadores procuram educar e chamar os públicos para que cumpram seu papel de principais, participando das atividades políticas (muito mais complexas do que a mídia externa mostra) e escolhendo melhor seus representantes. Para orientar os gestores, a Secin se municia de uma infinidade de



normativos, para dar segurança a controlados e controladores, em parte por ser a única área da Casa que perfaz uma atividade considerada “indesejada” pelas demais. E a DG, para oferecer apoio à gestão, adota uma metodologia de planejamento estratégico que possa dar unidade aos “feudos” da Câmara.

Cada área tem sua própria gama de desafios. A Secin goza de uma situação de conforto na Casa, justificada pela sua previsão constitucional. Sua quebra de expectativas e ruptura cultural, causadas pela ressalva do TCU, foram revertidas e ao final ainda lhe trouxeram mais valorização. A DG, por motivos notórios, não precisa justificar sua existência. A Conle se depara com ameaças de contratação externa, e a Secom, da comunicação do *self-made* deputado nas redes sociais digitais.

Saindo das categorias do Quadro 2, muitas vezes um mesmo fator pode desencadear diferentes sentimentos, e conseqüentemente diferentes respostas, em diferentes servidores. O mesmo ambiente e espaço pode representar, para alguns (especialmente na Conle e na Secom), confinamento e falta de privacidade, e para outros, troca de ideias e contato humano. No que diz respeito às regras (para todos os setores), o ponto eletrônico, por exemplo, ora cerceia, ora flexibiliza; alguns veem as atribuições do serviço como uma sobrecarga, ao passo que outros se movem por esses desafios: “Gosto de projetos; quanto mais complicado, melhor” (entrevista).

Para alguns servidores (na Conle e na Secom), o ambiente da Câmara é adverso, tóxico. Entrevistados relatam aparecimento de doenças – fibromialgia, diverticulite, vitiligo, depressão, crises de pânico. “Já vi tante gente, com vontade, que se aposentou. A dificuldade tende a quebrar. O ambiente hostil pode fazer com a que a pessoa se volte para dentro. Isso é autopreservação”. Para alguns outros (nos quatro setores), o contraponto é o coleguismo, a estrutura, “a abertura para novidades que a Câmara tem” (entrevistas).

Coleguismo. Eu fiz amigos, não só colegas. Ambiente saudável é o maior bem que a gente tem. Quem não é da Câmara não acredita. “Câmara, aquele covil! É uma louca! Fora da Câmara a vida dela deve ser muito ruim!” A ideia é que a Câmara é horrível, lugar de artimanhas, tretas, coisas maléficas (entrevista - Conle).

Alguns servidores conseguiram trabalhar em áreas diferentes na Casa (como na DG e na Secin, que não têm lotação exclusiva), e assim adquiriram visão sistêmica dos processos – fundamental para os gestores. Outros não puderam (Secom e Conle, salvo exceções) ou não quiseram se movimentar, reforçando os “principados” da Câmara e o encastelamento (como visto no Capítulo 7, sobre a DG). “Os servidores fazem diferença

quando podem. Quando deixam” (entrevista). Há setores com mais oportunidades que outros, seja pelo clima organizacional (Secin), pelo gestor da vez (Secom) ou pelo impacto das ações, pela velocidade dos resultados (Secom, Conle e DG).

A estabilidade também pode ser fator de aperfeiçoamento ou estagnação. Por um lado, o servidor tem oportunidade de amearhar informações, ganhar experiência e capacitar-se<sup>88</sup>. Os entrevistados em todos os setores citam os treinamentos e os programas de pós-graduação no Cefor da Câmara, onde alternam os papéis de educadores e educandos com os colegas, e os congressos externos, quando “é possível ver opiniões diferentes, conhecimento, ideias, inovações, trocas, tomadas de consciência”, “ampliam ainda mais a rede de contatos e abrem mais portas”. “A academia pode subsidiar, raciocinar sobre o que fazemos”. “Íamos cursando, mapeando, avaliando, aprendendo e fazendo” (entrevistas).

Expectativa de me qualificar mais, investir na formação. No mestrado, eu vi que passei muito tempo fazendo tudo muito na intuição. Quero ter mais propriedade do que eu faço. Me falta essa formação, qualificação. Quero me fundamentar tecnicamente (entrevista – Secom).

Os entrevistados mencionam a capacitação nas estratégias e nas visões de futuro dos setores. Ela tem sido causa ou resultado de uma série de ações, a exemplo da implantação da Gestão Estratégica, de programas como o EcoCâmara, da criação da Rede Legislativa de Rádio e TV Digital. Para participar de eventos ou de programas de pós-graduação, os servidores precisam aplicar os conhecimentos adquiridos na Câmara, e assim oxigenam a organização com novas ideias.

A capacitação também tem papel fundamental na formação dos líderes administrativos. Servidores que se dedicam à formação (técnica, acadêmica) e, especialmente, têm a oportunidade de atuar como gestores, são frequentemente citados como líderes pelos demais. Um aspecto de relevância é a possibilidade de ter uma visão holística (JOAS, 1996, p. 84) sobre o próprio setor e sua interconexão com outros setores, podendo ultrapassar para o todo da Câmara e até mesmo para sua relação no cenário político maior, a depender da posição na hierarquia. Ressalte-se, porém, que nem sempre as oportunidades, a ocupação de um cargo, a adoção de uma postura de liderança ou mesmo o reconhecimento dessa postura acontecem de forma intencional e programada; muitas vezes, ocorrem por acaso.

---

<sup>88</sup> Após a posse, entre os entrevistados que informaram, 3 fizeram curso superior, 9 fizeram mais de um curso superior, 5 fizeram especialização, 17 fizeram mestrado e 10 fizeram doutorado (universo de 57).

O outro lado de ficar tanto tempo na mesma organização, apontado também por servidores em todas as áreas pesquisadas, é o engessamento e a inércia. “Serviço público faz isso com as pessoas”, “em geral é uma máquina de desmotivação, fossilização”. “Tudo que é estável é chato, não movimenta”. “A gente é referência em algumas coisas. Isso anima para fazer mais, mas também acomoda”, “parece que não tem aspiração”. “O jeito que a gente faz nos amarra. [...] não vamos mexer porque está funcionando, mas nem sempre é da melhor maneira” (entrevistas). Para interromper a inércia, mais uma vez, o espírito do novo é essencial.

No aspecto de relacionamento com outros atores, nem sempre os servidores escolhem com quem vão interagir. Dessa forma, o recrutamento é outro ponto dicotômico. O concurso da Câmara, sempre tido como “difícil”, daria o “ponto de corte”, o “nível acima da média” (reportado pelos funcionários já em 1960). Para parte dos servidores (em todos os setores pesquisados), contudo, a verdadeira “indústria” que se formou em torno das provas gerou um perfil de candidato mais jovem, proficiente no conteúdo, mas inexperiente na prática, e talvez sem interesse em fazer carreira nem em contribuir para que a Casa alcance seus objetivos. E, para outros, pelo contrário, esse colega traria novas formas de ver e realizar o trabalho.

Os líderes na Secom e na DG têm por missão principal a criação de unidade interna, porque são os que mais precisam da ação conjunta de servidores. Os auditores na Secin e os consultores na Conle têm mais autonomia e podem realizar tarefas de modo mais individual. A Conle, entretanto, defende seu modelo centralizado.

Líderes nos setores podem fornecer patrocínio<sup>89</sup> para as ações dos subordinados. Em outros casos, é preciso que isso seja conquistado. Segundo alguns servidores, convencer quem tem responsabilidade de decisão e obter seu apoio para criar as condições propícias para a concretização de uma ideia, mesmo depois de muita “porta na cara”, é uma habilidade pessoal de suma importância numa casa como a Câmara.

Exercer um cargo (ocupar uma FC, mesmo sem retorno financeiro) abrem leques que distinguem os servidores, devido ao alcance da influência e do poder de decisão. “Tinha a questão do reconhecimento, da responsabilidade. [...]. Todos nós batemos no teto<sup>90</sup>. Mas uma coisa é falar como FC-4. Outra, é falar como FC-1<sup>91</sup>. Não é um detalhe” (entrevista - Secin). Isso confirma o que observou Fligstein (2001, p. 108),

---

<sup>89</sup> Ver Capítulo 7, sobre a DG.

<sup>90</sup> Teto da remuneração do servidor público, limitado ao subsídio do ministro do Supremo Tribunal Federal.

<sup>91</sup> Ver Capítulo 4, sobre a Conle.

sobre como atores se comportam de modo diferente de acordo com suas posições nos campos.

Parte dos entrevistados da DG, da Secin e da Secom inclui, na lotação, o posicionamento que permite tecer relações interpessoais, realizar trabalhos em equipe, empreender a articulação com outros setores como a chave para fazer a diferença, especialmente na Câmara, mais do que “em qualquer organização”. **“Você nunca consegue fazer as coisas sem esses parceiros”** (entrevistas).

Relações pessoais fazem muita diferença. Quanto mais oportunidades você tem de fazer contatos, conexões, mais fácil é realizar o trabalho. Mas isso tem mais a ver com a pessoa do que com o setor ou o cargo que ocupa, ainda que o fato de o setor ter naturalmente essas conexões facilite muito (entrevista - Secin).

Externamente, a Secom e a DG têm maior contato com diversos segmentos da sociedade e fazem parcerias (por exemplo, com outras casas legislativas). A Secin se restringe a organizações de controle.

Para outra parcela maior de entrevistados (nos quatro setores), o contraponto é o caráter mais individualista do servidor da Câmara. Alguns enfatizam que as redes são mobilizadas a depender das tarefas. Não se trata tanto de um gesto “instrumental”, mas sim de manutenção da autonomia. Muitos deles interpretam redes, contatos, relacionamentos como algo pejorativo, principalmente com os parlamentares. “Redes” lembram “conluio”. É como se essa conexão contaminasse sua integridade como servidor, sua competência, sua honestidade, sua “neutralidade”, seu conhecimento técnico. E ainda sua “independência”. É como se não quisessem ter compromissos com ninguém. Os vínculos não são pessoais. Mesmo os que tiveram cargos de grande influência parecem não depender de nenhuma rede, de nenhum cargo, de nenhuma pessoa – líder - para fazer aquilo que acreditam. “Não acho que os contatos sejam importantes. Mesmo uma pecinha na superestrutura da Câmara pode ir além, fazer mais. Fazer contato pode ser autopromoção” (entrevista - Conle).

Internamente, a Secin é a mais distante do processo legislativo. E a Conle é o setor com menor integração aos demais órgãos da Casa. No campo externo, vários consultores veem contatos com ativistas, por exemplo, como algo criticável ou limitante. Depois das eleições de 2018, falar em ativismo ficou cada vez mais complicado. Mesmo entre os bem-intencionados, o termo ficou associado a movimentos que ultrapassaram perigosamente os limites, ficou leviano, irresponsável. Para esses entrevistados, o dever é atender a população como um todo, e não determinados grupos

(nem demográficos, nem ideológicos). Eles falam de democracia, de muitos interesses, de sua função como “harmonizadores de interesses”, mais do que impor seus pontos de vista.

Alguns usam de sua grande habilidade social (convencer os outros) para fazer as coisas acontecerem, mas não se prendem a ninguém. Ao mesmo tempo, estão intimamente ligados por uma rede de significados sobre a Câmara e o Poder Legislativo. É um tipo diferente de interacionismo. A rede é de significados, e não de pessoas. E o significado que emerge, uma “causa”, uma assunção largamente compartilhada nos diversos artefatos culturais em todos os setores, é defender o Legislativo e a democracia.

### **8.3 Experiência pessoal do servidor da Câmara**

O que está em jogo, nesta seção, é a influência de paradigmas, sentimentos e habilidades (incluindo formação acadêmica) dos atores, em função dos diferentes contextos onde estão situados, em seu modo de agir. São consideradas as percepções do tempo e as dualidades lado pessoal *versus* oportunidades e apatia *versus* propósito.

A formação acadêmica, como habilidade dos atores, moldou a estrutura e a subcultura dos setores onde ela foi exigida: na Conle e na Secom. Na primeira, os concursos específicos para os 22 núcleos consolidaram a multidisciplinidade como identidade coletiva. Na segunda, apesar de ser uma única formação (Comunicação Social), os códigos de ética profissional de cada habilitação (Jornalismo, RP e Publicidade) ajudaram a definir e ampliar os “problemas a resolver” e criaram dilemas internos na priorização de objetivos (valorizar a identidade da Câmara ou informar?), que acabaram por influenciar no seccionamento da Secretaria<sup>92</sup>. A Secin e a DG, cujos profissionais vieram de outros concursos e tiveram lotação em outros órgãos da Casa, demonstram visão mais sistêmica, demandada e reforçada pelas atribuições.

Segundo entrevistados nos quatro setores, em relação aos paradigmas pessoais, os agentes de princípios vão além de suas atribuições, não se contentam com o mínimo, são responsáveis, competentes e produtivos, pegam “o boi pelo chifre”. Vestem a camisa, dão suporte, são exigentes, éticos e críticos, acreditam que o que fazem “pode repercutir para o bem”. Estão disponíveis, ouvem, indicam caminhos, dialogam, negociam, propõem, procuram crescer e compartilhar conhecimento, reúnem “cabeças

---

<sup>92</sup> Ver Capítulo 5, sobre a Secom.

para fazer coisa nova”. São “um norte nas horas desorientantes”. Ajudam a viabilizar e “desenrolar” processos, arejam o serviço público. Têm clareza e cuidado, experiência e energia, serenidade e paixão. São firmes e francos, e também empáticos, generosos, confiáveis, cordiais e entusiastas, apaziguam conflitos. Seguros, confiam na qualidade do próprio trabalho, transformam em grandes as pequenas coisas. Aplicam “o talento individual a serviço do coletivo”, têm “zelo com o gasto público”. São prestativos, dedicados, leves, criativos, corajosos, afetivos, humanos. “Colocam a alma” (entrevistas). Esses são adjetivos utilizados pelos entrevistados para descrever quem eles consideravam líderes, indivíduos-chave para desenvolver projetos e os melhores parceiros de trabalho. Trata-se de uma listagem idealizada; um mesmo servidor não necessariamente reúne todas as qualidades acima.

Tais características complementam a enumeração das qualidades dos agentes de princípios conforme descrições de Dilulio (1994, p. 277 e p. 281): não se furtam ao trabalho, não são subversivos nem roubam, mesmo sem sanções; podem ir além do dever, mesmo sem certeza da recompensa; podem se sacrificar e por os objetivos organizacionais e públicos acima dos seus, no contexto da cultura da organização onde trabalham.

São aplicáveis a agentes de princípios em qualquer organização; a Câmara, entretanto, exige uma habilidade bem peculiar: o entendimento das diversas dimensões temporais da Casa, adquirido por meio da imersão cultural. O tempo no Poder Legislativo tem especificidades: as trocas de Mesa, os anos eleitorais. Entradas e saídas de atores políticos obrigam os servidores efetivos a lidar com a frustração de terem projetos descontinuados, de terem que partir do zero a cada legislatura ou troca de comandos. Ou a se engajarem em projetos novos. O tempo é distinto para o deputado, que tem mandato, e para o servidor efetivo, que tem estabilidade. Há o tempo administrativo (lento, mas sólido) e o legislativo, com seus variados ritmos e dinâmicas (rápido nas MPs, lento nos PLs, sazonal nos anos eleitorais). **O tempo difere no imediatismo que a sociedade quer, na duração da legislatura e no amadurecimento que a democracia exige.** A percepção de tempo é distinta nos setores pesquisados. Na Conle, a cronologia das narrativas se apoia nas discussões dos grandes marcos legais. Na Secom, são os acontecimentos históricos. Na Secin e na DG, os fatos que impactaram a administração da Câmara.

A estabilidade do serviço público possibilita a compreensão de que **nada é permanente**: “Com o ciclo, você passa a relevar, entender o processo”. “Isso aqui é

muito amorfo, maleável, muda, hoje é assim, amanhã não é, me acostumei”  
(entrevistas).

Há ciclos – tem hora que a gente aperta fundo no acelerador. Outra hora temos que ter temperança, prudência. **Na Câmara, nem sempre a menor distância entre dois pontos é uma reta.** Tem coisa que leva tempo  
(entrevista - Conle, grifos da autora).

Existem as **diferentes percepções temporais entre o servidor antigo e o novato**, em choques geracionais. Servidores na DG pontuam que se antes existia a possibilidade de fazer carreira, em uma organização que estava crescendo e com tudo por criar, atualmente, as possibilidades de ascensão e criação são limitadas. Antes, o concursado que entrava via a Câmara como um trabalho para a vida toda e não queria se aposentar. Hoje, a ideia de “aposentar fazendo a mesma coisa” não atrai – e pode até afugentar! - servidores jovens.

Cada ciclo de concursos traz novas “levas” de servidores, com vínculos e características próprias. E, para alguns que estão há anos na Casa (nos quatro setores), no bojo dos sentimentos da experiência pessoal, surge a perplexidade e a desilusão com o “espírito do tempo”, a sensação de ser de uma geração passada, de que o trabalho se desatualizou. Ao mesmo tempo, há a experiência de saber que as coisas acontecem com seus altos e baixos na Casa, de presenciar fênix ressurgidas.

Nos períodos de alta, aparece o desalento de que tudo pode mudar. “Tem muito sucesso, mas tem muito mais fracasso. Isso é o cotidiano. Um somatório de pequenas frustrações, cansativas”. “Nunca imaginamos que o que construímos fosse ser reversível... infelizmente os frutos não vingaram, não virou institucional”. “É difícil, de repente muda a legislatura e todo o trabalho que você fez é como o de Sísifo<sup>93</sup>: a pedra rola para baixo” (entrevistas nos quatro setores). Nos períodos de baixa, porém, restam a esperança de que eles vão passar e a aquisição de **resiliência, que se revelou essencial para a agênciade princípios dos servidores da Câmara.**

Em relação ao que prevalece – lado pessoal ou oportunidades –, as opiniões se dividem entre os servidores de todas as áreas pesquisadas. Para alguns deles, “o ambiente pode motivar o desinteressado”, mas é mais verdadeiro que a chama pessoal, a inquietude, o comprometimento, os valores da experiência pessoal do ator, moldem o ambiente. “É bom conviver com quem tem essa chama”. Especialmente se o indivíduo

---

<sup>93</sup> Personagem da mitologia grega que foi condenado, por toda a eternidade, a rolar uma pedra até o cume de uma montanha. Toda vez que ele estava quase alcançando o topo, a pedra rolava novamente montanha abaixo, invalidando o esforço despendido (Wikipedia).

for o gestor da área. “Nesse aspecto, tudo é muito personalista”. Há coisas que, “se não tiver quem agarre e faça, não saem” (entrevistas nos quatro setores).

Uns acreditam que a Câmara dá muito e exige pouco. “Você não abre o livro e 30 anos depois você ganha o mesmo salário. A gente é que tem que se desafiar”. Outros não veem incentivo algum da Casa, mas agem movidos por um senso individual. Contribuem independentemente de onde estejam, dos obstáculos, de terem reconhecimento ou certeza do que vai acontecer no futuro. “Limitação da Casa política, mas realizo muitas coisas, avanço no que me demarcam em espaço e temas. Faço trabalho de qualidade”. “ ‘Tanto faz fazer ou não fazer’, não é assim. São as pequenas gotas levadas pelo beija-flor” (entrevistas na Secom e na Conle).

Gosto muito do que eu faço, mas não sou comprometida com cargo, chefia e colegas. Sou comprometida comigo, não é pelos outros nem pela empresa. Eu tenho que estar contente com o que estou fazendo. Apesar de todas as frustrações, eu continuo trabalhando direito. Não faço pelo chefe. Não preciso de chefe. Busco a correção, eu sei o caminho certo. [...] Eu vou trabalhar com a mesma qualidade, sendo chefe, servidor, [...] EU tenho que estar satisfeita (entrevista - Secom).

Por outro lado, alguns argumentam que, em contraponto à vontade, à atitude do indivíduo, estão suas limitações pessoais. “Eu tenho um perfil desorganizado. A instituição pouco exige, pouco espera. Isso acaba fazendo com que eu faça menos. Eu deixo para a última hora. [...] Não é culpa de instituição” (entrevista - Secom).

Para o pragmatista Ansell, resolver problemas não diz respeito somente a consequências; é também cultivar propósito e princípio (ANSELL, 2011, p. 89). A própria percepção de fazer diferença (ou não) é um fator de motivação (ou não). “Fazer diferença? Eu faço. Se não, não faria o que faço. A Câmara me dá condições de trabalho. Acredito nessa importância, que tem utilidade para as pessoas. Não faço porque ‘me agrada’ ” (entrevista - Secom).

A Câmara é uma instituição essencial para a estabilidade do País, para a democracia. É uma missão nobre, me sentia parte disso, não era um representante para legislar, fiscalizar e representar, não era do poder, mas tinha essa missão. Como consultor, como gestor, isso estava presente na visão da missão da Câmara fazer toda a diferença, em qualquer área, de ser mais próxima da população, que é nosso real chefe. Isso é gratificante (entrevista - Conle).

O impacto para a sociedade é citado pelos entrevistados, trazendo novamente as questões sobre ter contato direto ou não com o processo legislativo, das áreas “fim” ou “meio”<sup>94</sup>. Na Conle, por exemplo, trabalhar na redação de pronunciamentos ou na avaliação de constitucionalidade é diferente de atuar como consultor de mérito,

---

<sup>94</sup> Mais detalhes sobre as áreas “fim” e “meio” estão no Capítulo 7, sobre a DG.



principalmente em áreas que afetam mais a vida dos cidadãos. A Secin não lida com os parlamentares. Certos subsetores na Secom têm mais acesso a segmentos da sociedade. E a DG lida com a gestão de todos. Apesar dessas diferenças, entretanto, existem pessoas em todas as áreas pesquisadas que veem significado, para “acordar e vir, ter orgulho”, mesmo em pequenas tarefas, estando ou não nos processos finalísticos da Câmara. Sentem que, dentro de seu setor, fazem diferença, mesmo sem atingir muitas pessoas. Avanços de gestão, de rotinas e processos, resultados invisíveis como “evitar problemas” são considerados importantes, porque, ao melhorar a organização, “sempre melhora pro cidadão também” (entrevistas).

Nada me impede. Não existe demanda “errada” ou que “não vai dar em nada”. Eu faço o melhor trabalho que eu posso fazer. Não é para agradar, quero dar o melhor sempre. Transformo o minúsculo em maiúsculo. Não paro no que é pedido, faço o máximo (entrevista – Conle).

Ao mesmo tempo, ter participado de grandes projetos em certos momentos eleva a autoestima, mas também o parâmetro de satisfação. “Quando vem algo grande, tira a importância das outras coisas”. Outros grupos “se acomodaram porque não veem o resultado”, não se sentem “aproveitados” ou porque veem que seu “poder de fogo é pouco no jogo de interesses da Câmara e do Congresso, interesses múltiplos, nem sempre nobres”. “Maioria os que querem, mas não os que se SENTEM fazendo diferença” (entrevistas nos quatro setores).

Esse entendimento corrobora com o que dizem Emirbayer e Mische (1998, pp. 972-973): as maneiras pelas quais as pessoas compreendem seu próprio relacionamento com o passado, presente e futuro têm reflexo em suas ações. Atores em diferentes períodos e lugares também são influenciados pelas suas concepções acerca dos ambientes, se são mais ou menos responsivos a seu esforço, propósito e imaginação. Os sentimentos têm grande relevância nesse processo, uma vez que não há cognição nem significado sem emoção (MELUCCI, 1995, pp. 45-46, p. 54)

Para alguns entrevistados (nos quatro setores), o lado pessoal, a natureza do trabalho e as circunstâncias, como fatores isolados, não são suficientes; faz mais sentido a combinação entre eles na hora de fazer a diferença. É preciso que a oportunidade surja e que a pessoa agarre.

Fazer diferença é pessoal. Mas a Casa me dá possibilidades. Outros lugares não davam. O papel da Câmara faz com que você possa fazer diferença para o País, se VOCÊ quiser. Ter dimensão desse privilégio é muito importante (entrevista - Secom).

O depoimento ilustra, discursivamente, o próprio princípio de dualidade de Giddens (2000). Nesse momento, já não é possível afirmar se os adjetivos usados para descrever os agentes de princípios estavam presentes originalmente na sua psique ou foram desenvolvidos pela agência de princípios; se as oportunidades estavam na Câmara ou foram criadas por esses agentes. Mas cabe perguntar: se há diferentes contextos mobilizando (ou não) as diferentes bagagens de experiências pessoais na Câmara e vice-versa, o que poderia provocar a combinação que gera a agência de princípios em alguns de seus servidores? Aspectos culturais, tais como identidades coletivas, podem ajudar a responder a questão.

#### **8.4 Identidades coletivas**

Identidades também são assunções culturais; vêm como resposta aos problemas, numa tentativa dos atores para superar as instabilidades. Diante dos múltiplos contextos, das múltiplas experiências pessoais e também dos múltiplos principais, os atores na Câmara buscam, assim, delinear, no seu setor e na Casa como um todo, sua própria identidade coletiva. Ela, entretanto, também é múltipla. Pelo menos quatro identidades coletivas se superpõem para os entrevistados, de modo crescente em significado e em ufanismo, também: ser Estado, ser servidor público, ser Câmara, ser servidor da Câmara. As duas últimas são cruciais para compor as assunções centrais da agência de princípios desses atores, na medida em que eles passam a se ver como os técnicos que garantem a pluralidade da Casa.

##### **8.4.1 A identidade do principal**

O ponto de partida para a agência é o problema que o ator precisa resolver. A missão e os objetivos da Câmara estão definidos pela Constituição Federal, mas há diversos modos de alcançá-los, que envolvem os principais a quem os servidores devem atender. Essa multiplicidade de principais confirma a fragmentação de autoridade encontrada nas organizações públicas (BANFIELD, 1975; KISER, 1999), e acrescenta a ela as complexidades do Poder Legislativo. Em um aspecto, pelo menos, os entrevistados concordam: eles não atendem a seus próprios interesses.

Segundo o Relatório apresentado ao TCU em 2018, “A Câmara dos Deputados, como órgão integrante do Poder Legislativo, existe para **garantir que os interesses dos cidadãos brasileiros** estejam representados na esfera federal da estrutura do Estado brasileiro.” Por meio dessa representação, as outras duas funções precípuas são a

elaboração ou apreciação de **normas “que interferem diretamente no dia a dia dos cidadãos**, instituindo direitos, regulando as relações sociais e estabelecendo as condições para o bem-estar da sociedade e o funcionamento das organizações”, e a **fiscalização do Poder Executivo**, “a avaliação das políticas públicas e da aplicação dos recursos financeiros arrecadados pelos impostos e contribuições”. Ainda segundo o mesmo documento, a diferença da atividade finalística, em relação aos demais órgãos da administração pública, é que na Câmara, “como em outras casas legislativas, os processos de trabalho que **entregam valor para a sociedade** são desenvolvidos por agentes políticos, escolhidos diretamente pela população” (BRASIL, 2018d, p. 19, grifos da autora).

Os servidores executam ações de suporte para que “os representantes do povo tenham as **condições necessárias** para o desempenho no seu mandato parlamentar”.

Essas atividades de apoio

têm alcançado graus de especialização e relevância em suas interações com a sociedade e outros parlamentos, na geração de informação e conhecimento. [...] **A participação da sociedade**, que começa no momento das eleições, é **essencial para que a Câmara dos Deputados tenha sucesso** no cumprimento da sua missão constitucional. Os deputados, os partidos políticos e as bancadas traduzem a diversidade de ideias que a sociedade faz representar no momento do voto e durante toda a legislatura, por meio da participação direta ou por manifestações de diversas naturezas (BRASIL, 2018d, p. 19, grifos da autora).

A ênfase do Relatório de 2018 recai sobre a sociedade. O texto reflete a presença dos “principais” mais relevantes para os servidores como agentes: a sociedade e os deputados, caracterizando a relação múltipla (conforme KISER, 1999) e explicitando o dilema que perpassa as entrevistas em todos os setores pesquisados: reportar-se a quem? “Durante muito tempo, as discussões na gestão estratégica – GE foram polarizadas. Devemos servir à sociedade ou aos deputados, que são os representantes dela?” (entrevista - Secin).

### **Atender os deputados**

Para Santos Filho (2010, p. 12), a burocracia pública do Legislativo “não é incumbida de prestar um serviço à sociedade como ocorre no Executivo, posto que a principal atividade do Legislativo é legislar, atividade que é realizada diretamente pelos políticos eleitos”. E, também diferentemente do Executivo, a relação principal-agente se dá apenas entre deputados e cidadãos: “a estrutura administrativa do legislativo não participa dessa relação, a não ser de forma indireta” (SANTOS FILHO, 2010, p. 12). Parte dos servidores entrevistados (cerca de metade na Conle e em proporção menor na

Secom, na Secin e na DG) concorda com essa visão. Para eles, não haveria impasse sobre a quem atender, uma vez que a sociedade já estaria representada pelos parlamentares. Eles são a razão de existir da organização e são representantes eleitos. “A primeira regra do trabalho é servir ao deputado. O resto é concessão, não é princípio” (entrevista - Secom). “Tem gente que acha que o deputado é radioativo. É o cliente, é para ele que a gente trabalha. Sem esse perfil, você está na área errada” (entrevista – Conle).

“Eu trabalho para o Brasil”? Não, **para os deputados, e para o Brasil através deles**. Expectativa de continuar com liberdade e oportunidade de contribuir para o processo legislativo, por meio da atuação junto aos parlamentares. Acredito na democracia. ELE é o representante (entrevista – Conle, grifos da autora).

Dizem que “em primeiro lugar está o cidadão, e eu vou ser o guardião do cidadão. Não quero trabalhar para o deputado”. Isso evita o compromisso. É desculpa para não fazer pela instituição o que ela mereceria. Em última análise, vem o cidadão. Mas a gente trabalha com o compromisso pela instituição e pelos deputados (entrevista – Conle).

Além de se livrar da ambiguidade sobre a quem servir, essa parcela de servidores resolve alguns problemas: o de legitimidade e o de desconhecimento sobre quem, afinal, seriam “os cidadãos”, e quais seriam seus “interesses”. “Eu quero contribuir para os objetivos do representante. [...] não tenho a pretensão de ser deputado sem voto!” “Trabalho para defender as ideias dos parlamentares, não as nossas. A gente [...] alerta como cidadão, mas nós somos classe alta, às vezes é difícil enxergar o lado do cidadão comum” (entrevistas - Conle). Um trecho de entrevista resume:

Nos conforta saber que assessorar NÃO é ter a responsabilidade do eleito, que representa a população. É legítimo e democrático. Meu papel é subsidiar tecnicamente o trabalho do parlamentar. A população paga para eu fazer a melhor informação, para que ele, fazendo juízo político, tome a melhor decisão para o País (entrevista – Conle).

Mas outros problemas persistem, como a multiplicidade de chefes, que, não raro, divergem. “São 513 deputados, a Mesa, 25 comissões, tudo está em jogo, é um turbilhão, e ainda tem os órgãos fiscalizatórios. Para resistir, tem que ser forte.” “Linha tênue para lidar com certas autoridades. Na Câmara, o Presidente quer algo, o Primeiro Secretário<sup>95</sup> quer outra.” “Ninguém responde pela Câmara. Não existe alguém que fale: ‘falo pela Câmara’ ” (entrevistas).

---

<sup>95</sup> Responsável pela Administração da Câmara

### **Atender a sociedade**

Outra parcela de entrevistados, em todos os setores (cerca de metade na Conle e de modo mais presente na Secom), acredita que seu dever e o da Câmara é servir à sociedade. “Eu trabalho na Câmara, para o Brasil. Parece quixotesco, piegas” (entrevista – Conle). “Primeiro lugar é a sociedade, só depois TCU, [Ministério Público] MP.

**Deputado? Muito mais do que o servidor, está aí para servir, e para não ser servido.”** Nesse sentido, o deputado também é um agente, e a população, o principal: “Parlamentar é agente a serviço da sociedade” (entrevistas – Secin, grifos da autora).

Outros ressaltam que atender os deputados seria função dos funcionários dos gabinetes (secretários parlamentares, não efetivos). “Sou servidor público e não do deputado” (entrevista – Secin). Há os que reportam, como principal, aquele que paga o salário – ou seja, o cidadão, por meio dos impostos. E um dos entrevistados lembra que a sociedade é um principal que se mantém, diferentemente dos deputados, que podem não se reeleger.

Hoje em dia, o servidor da Câmara tem responsabilidade a mais com a sociedade. A gente passa para a sociedade sem intermediação do parlamentar. Transparência, o maior responsável por isso é o servidor. O parlamentar tem mandato, não sabe se volta. **Somos mais perenes.** [...] Temos canal direto com a sociedade. **Não é bater de frente, nem concorrer.** Cada um tem seu papel. Tem que exercer! (entrevista – DG, grifos da autora).

Por último, existem os que inicialmente procuravam atender os deputados, mas se voltaram para a sociedade, especialmente nos casos em que parlamentares descumpriram o pacto de “entregar valor” aos cidadãos<sup>96</sup>. “[...] **nem sempre estar a serviço do Parlamentar significa estar a serviço da Democracia**” (depoimento a BERNARDES, 2010, p. 193, grifos da autora). Ocorre que a sociedade também rompe o pacto como principal<sup>97</sup>... Há desencanto com a indiferença da sociedade, como se a capacidade de ação ficasse só na mão dos políticos e da administração, ou suas demandas por intervenção militar.

### **Atender a organização**

Alguns entrevistados consideram, como principal, a Câmara, os outros setores ou o setor onde trabalham, com a segurança de ter as determinações constitucionais e as atribuições como norte a seguir (a maioria de servidores na Secin e na DG, e em proporção menor na Secom e na Conle). “**Trabalhar para o parlamento, não para o parlamentar.** Atuação global” (entrevista – Conle).

---

<sup>96</sup> Capítulo 4, sobre a Conle

<sup>97</sup> Capítulo 5, sobre a Secom

O Capítulo da Secin ainda acrescentou o TCU como uma espécie de “principal”. E o Capítulo da DG localizou um “principal” intermediário, os servidores gestores. A Câmara, assim, tem múltiplos principais, com diferentes tipologias. Deputados, o povo, os gestores são principais coletivos. Já a Câmara e o TCU são organizações concretizadas na forma de regras. Por vezes, eles parecem concorrer uns com os outros. E também há alternância de papéis: deputados que são os principais dos servidores e agentes da população. Servidores também são cidadãos; portanto, são principais, principais de si mesmos – e dos parlamentares. “Antes de tudo eu sou cidadão. Eu tenho um dever para com a sociedade – e esse dever é de cidadão, não de servidor” (entrevista).

A teoria principal-agente fala sobre a assimetria de informações que favorece o agente; na Câmara, contudo, pouco há de informação sobre os principais. De modo agregado, pouco se sabe sobre quem são e o que querem. Isso é ainda mais complicado quando se menciona, nas entrevistas nos setores, o dever de defender a lei, a Constituição, os critérios jornalísticos, a coletividade, o interesse público, a democracia, o país – ou seja, “principais” que são abstrações, ou idealizações.

Se há diferentes assunções sobre quem, afinal, é o principal e a quem devem atender – os deputados, a sociedade ou a organização -, uma é comum no discurso dos entrevistados: **não visa aos próprios interesses**, princípio que coloca em questão todo o aparato teórico da literatura principal-agente, que vê o agente como essencialmente egoísta (ver EISENHARDT, 2015; JENSEN; MECKLING, 1976). “Eu estou para atender aos objetivos do parlamentar, não os meus”. “Acho mais importante para o País do que para mim. Não vejo meu lado”. “Quando penso em um tema, não é o meu interesse, é o da sociedade”. “Sirvo à instituição em primeiro lugar, e não às minhas ideias. [...] Como essas coisas são fortes! Me tornei corporativa, nesses 27 anos. Penso não no que eu acho, mas em como a Conle fica” (entrevistas nos quatro setores pesquisados).

Os agentes não se restringem ao plano individual; não são impassíveis e imunes em relação à estrutura organizacional e sua cultura. A teoria principal-agente parece tomar principais e agentes como corpos homogêneos e pouco clarifica quanto ao que trocam entre si, como já havia sido observado por Kiser (1999, p. 157) e Moe (1990, p. 233). A interação entre principal e agente, além disso, parece ter sido modelada para relações um a um. Pouco se diz sobre os casos em que trocam de lugar ou quando os

dois são agentes de outro principal (exemplo: deputados e servidores em relação à sociedade).

Por que, então, a teoria de escolha racional é tão referenciada para estudar a burocracia de Estado? Ao que parece, o servidor público seria um agente ainda mais privilegiado que os outros agentes, pela estabilidade que lhe permite dizer “não”. O burocrata empregado das empresas, nem sempre. Contudo, apesar de todas as lacunas e inadequações apontadas pelos pesquisadores (BANFIELD, 1975; DILULIO, 1994; DONNITHORNE, 2013; KISER, 1999; NILAKANT; RAO, 1994), a teoria principal-agente aparece muito forte nos artefatos culturais da Câmara, por vezes citada nominalmente. O que se observou, contraditoriamente, é que a questão principal-agente, tão presente na literatura de crítica à burocracia, e a preferência sobre atender a um ou outro principal, nas narrativas dos servidores, não fizeram com que eles adotassem estratégias diferentes entre si mesmos, nem foram determinantes para a agência de princípios.

Por exemplo, a mesma estratégia<sup>98</sup> de garantir o equilíbrio na feitura das leis (prós e contras) e no atendimento aos parlamentares (a despeito de suas linhas ideológicas) é empregada por três consultores que se veem mais ligados a principais diferentes (deputados, sociedade e organização, respectivamente):

Os deputados têm ideias, objetivos deles, é muita pressão externa, ajudamos eles a entender o que está em jogo. Damos tratamento diferente para aquela questão. Técnica legislativa, constitucional, mérito, vem inadequado e melhoramos a forma, o meio (entrevista – Conle).

Atendo todo o espectro político, de Bolsonaro a Erundina. [...] Sempre defendi a pluralidade. [...] Eu tenho que defender as ideias contra as minhas. Nunca recusei trabalho. Aprendi a não discriminar por sigla. Aprendi muito com deputado de tudo o que é bancada (entrevista – Conle).

Nossas ponderações são de ordem técnica. [...] Qualquer pessoa consegue achar razão e achar argumento para qualquer coisa. Parlamentar muda de opinião ou fez outro acordo. A gente é pago para isso. Uma hora a gente acha argumento para aprovar, outras para rejeitar (entrevista – Conle).

As identidades dos principais não interferem na maneira como os servidores buscam cumprir a missão e objetivos da Câmara. Em parte, isso pode ser explicado pelas quebras de expectativa causadas por esses principais (ver Capítulos 4 a 7). A próxima seção, então, busca outras possíveis razões que possam ser decisivas para a atuação dos agentes de princípios.

---

<sup>98</sup> Ver Capítulo 4, sobre a Conle

#### **8.4.2 A identidade do agente**

O Quadro 2 exhibe identidades dos setores – a Conle como um corpo multidisciplinar, a Secom como fonte primária e pública, e assim por diante. Essas identidades não espelham mecanicamente missões e objetivos setoriais. Estão, sim, ligadas aos “modos certos” de cumprir tais missões e objetivos, e totalmente integradas com os princípios e as demais assunções culturais. Por exemplo, na Secom, sua identidade de “pública” não tem relação obrigatória nem com a atribuição de informar, nem com a de valorizar a organização, porque elas poderiam ser cumpridas de outras maneiras. Ser “pública” vincula-se ao princípio de “comunicação pública”, que cria, para a Secretaria e seus servidores, o compromisso de oferecer o que a mídia comercial não mostra e os impulsiona a buscar parcerias externas para alcançar mais “públicos”.

As identidades dos órgãos apareceram espontaneamente nas entrevistas, ou seja, não estavam no roteiro prévio de perguntas, diferentemente das questões sobre ser Estado ou cidadão, ou sobre as atribuições de servidor. Além delas, aparece a de “ser Câmara”. A identificação com os setores ou a Casa não caracterizam os agentes individualmente. O consultor não se considera “multidisciplinar”, nem o comunicador, “fonte primária”. Eles podem se ver como “servidores públicos”, “servidores da Câmara”, mas até esses rótulos parecem fazer parte do sistema “serviço público”. De todo modo, tanto a identificação “organizacional” quanto a “individual” conferem, em diferentes graus, sentimentos de pertencimento.

#### **Ser Estado**

O Estado é a identidade mais distante, a que goza de menor conexão entre os entrevistados. Ao falar sobre ela, o servidor se despersonaliza, como uma “peça do jogo”, um “elemento” numa grande “engrenagem”, “um parafuso da máquina”, uma grande “burocracia” com “muitas amarras”, uma “roda” que dificulta a objetividade das decisões. Ou seja, sente-se menos pertencente desse algo muito amplo e que o pertence ainda menos.

#### **Ser servidor público**

Externamente, o servidor público sempre foi visto como um trabalhador “privilegiado”. Essa visão, ateadada pela imprensa, ganhou reforços com declarações de representantes do governo e propostas de lei para extinguir os “benefícios”. “Pensamento desfocado [...]. Talvez antes eles não tivessem coragem, tinham coisas maiores para aniquilar, agora é o serviço público”. O “tratamento” passou a ser



“vagabundo”, “preguiçoso”, “proveitador”, “sugador”, “desonesto”, alguém que “coloca o paletó na cadeira e vai embora”, uma “caricatura” que carimba papel, sem criatividade. “Dizem que o último esforço do servidor foi feito para passar no concurso. Mas as pessoas são BOAS. Têm habilidade. Fazem bem. O nível é bom. E isso agora também está em xeque” (entrevistas).

O que os entrevistados argumentam é que tal “campanha” contra o serviço público não leva em conta que **a estabilidade garante que o concursado exerça “uma prestação melhor de serviço, o controle da corrupção, a continuidade dos trabalhos”**. Pode ser uma alegação discursiva de quem teme pela retirada de incentivos (ou “privilégios”). No entanto, como diz Celso de Mello (2010, pp. 261-262), a estabilidade é direito, não do servidor, mas da população, a fim de propiciar uma atuação impessoal do Poder Público. “Indefinição sobre nosso futuro. [...] **O governo trata o servidor como inimigo e não um ente importante do Estado**”. “Medo? O fim da estabilidade. Para mim e também para o Estado brasileiro, a pior coisa que pode acontecer. A carreira pública sair do Estado e ir para o Governo” (entrevistas).

### **Ser Câmara**

De acordo com a Constituição Federal, “A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal” (BRASIL, 1988). As funções constitucionais da Casa “são exercidas diretamente pelos parlamentares, os quais contam com o suporte de estrutura técnico-administrativa e técnico-legislativa” (BRASIL, 2018d, p. 12). Apesar de oferecerem apoio imprescindível, os servidores não “compõem” a Câmara. Por isso, os rótulos nas entrevistas: “**A Câmara é DOS deputados**, não dos servidores”. Outros já discordam: os deputados apenas representam o verdadeiro “dono” da Câmara, e somente no decurso do mandato. “**A Câmara NÃO é dos deputados, é da sociedade.**” “É do povo brasileiro. Eles são autoridade, têm respeito, mas a Câmara não é deles” (entrevistas).

A Câmara também é descrita pelo seu tamanho, pela diversidade e pelo afeto que desperta (ou não) em seus servidores. E, por diferenciação, é comparada com a iniciativa privada, o Poder Executivo e o Senado. Nessas descrições, as assunções são compartilhadas quase por unanimidade pelos entrevistados.

“**A Câmara é uma cidade**”, descrevem os servidores. Com uma média diária de 11 mil pessoas por semana na população circulante, entre quem trabalha e quem visita, a metáfora não é um exagero. São muitos setores, muitos serviços, muita gente, muitas

relações, muita complexidade, até para quem tem mais tempo de Casa. “Nem a gente que está aqui conhece tudo.” “Não tinha ideia da dimensão da Casa, aos poucos fui tomando conhecimento. Estou aqui há 25 anos e até hoje eu me surpreendo, descubro que é mais que eu imagino” (entrevistas).

A Casa tem peculiaridades que a distinguem das organizações privadas. Segundo os entrevistados, enquanto a administração pública proporciona estabilidade, a empresa privada dá mais liberdade; a primeira obriga os gestores ao constante estímulo, enquanto a segunda exige comprovação permanente de competência, com competição e rotatividade; na primeira, o cidadão compulsoriamente financia a prestação dos serviços e a manutenção do Estado, ao passo que na segunda o cliente escolhe se quer ou não comprar (aspecto já observado por MOE, 1990, p. 234).

Como organização pública, a Casa também se diferencia do Governo. Na comparação com o Poder Executivo, os servidores do Legislativo enumeram como pontos positivos o salário maior e a estrutura mais bem montada para os servidores (organização, preparo, “cuidado”) e para os deputados. Entre os pontos negativos, está a dificuldade de concretude do trabalho, com a percepção de que a dedicação não resulta em nada, em função dos diversos tempos institucionais e da falta de indicadores objetivos.

No Legislativo, há maior diversidade de áreas, temas e assuntos tratados que nos outros órgãos da administração pública. “O Executivo é monolítico, todo mundo centralizado. O Judiciário tem suas hierarquias”. “Ninguém trabalha fora do que se discute, as prioridades da cúpula”, “todo mundo remando para o mesmo lado”. “Quem manda é o ministro, o dirigente. Aqui, são 513 mais 513 assessores que mandam” (entrevistas). E ainda há a pressão dos diferentes setores da sociedade, cada qual com uma linha. Por outro lado, a multiplicidade de “chefes” traz certa autonomia, menor opressão em função da influência difusa, possibilidade de se reconhecer em uma ou outra linha. Há mais acesso ao detentor de poder. No Governo, a autoridade pode estar “a 10 escalões acima”.

E, mesmo dentro do Poder Legislativo, Câmara e Senado são “irmãos siameses de caracterização totalmente diferente”. A Câmara “é mais cidadania, é pop, é a **casa do povo**. O Senado tem muita influência dos senadores, é mais conservadora” (entrevistas). Os parlamentares são mais numerosos - 513, ao passo que o Senado tem 81. Talvez por ser maior e mais exposta, a Câmara tem reputação pior do que a do vizinho. A maior diferença apontada, contudo, é na relação com os detentores de mandato: no Senado, os

servidores podem ser cedidos aos gabinetes. Isso é vedado na Câmara, trazendo assim mais autonomia e integridade no trabalho.

Em ambas as comparações com o Governo e com o Senado, o ponto que sobressai é a diversidade da Câmara, citada e comemorada largamente nas entrevistas, nas reminiscências dos antigos funcionários e em outros artefatos culturais. A Câmara é “um mundo” onde “tem de tudo” e “não falta nada”, a “babel política”.

A Câmara é mais “cara do Brasil”, que universidade, forças armadas, igreja, etc. O Congresso Nacional brasileiro não é conservador. As bancadas da Bíblia, bala, boi são mais visíveis, mas aqui é muito diverso. [...] A gente é diverso e rico. Está dividido e já já se reconcilia. Nós versus eles, a gente não nasceu para isso. A pauta conservadora desse governo não passou nada, a perseguição aos LGBTs. O Brasil não é carola, a lei do divórcio saiu em plena ditadura (entrevista - Secom).

A Casa é a “**democracia viva**”, onde os opostos são bem-vindos; um “ambiente em que as decisões acontecem”, “resultado do diálogo, não é imposta, executiva, de mandar fazer e pronto. É a casa de elaboração de ideias”. A função representativa da Câmara, mais do que a legislativa, tem grande destaque nas falas dos servidores, como já havia sido observado no Capítulo 3, das reminiscências.

Quer andar mais rápido, mas esta é a Casa da marcha e da contramarcha, a Casa da obstrução, do pedido de vista. Parlamento é o consenso possível. Não é a maioria, é a casamata da concórdia possível. Você dá voz a quem não tem, porque é fraco, não porque é menos numeroso. Aqui é a mesa de negociação do Brasil (entrevista - Secom).

Há entrevistados que têm o propósito da Câmara como seu próprio. A deputada Soraya Santos (2019), como Primeira-Secretária e responsável pela administração da Câmara, forneceu uma versão moderna para os construtores de catedrais: “quando a gente fala de gestão, a gente usa o exemplo do simples servente que varre e limpa o chão na Nasa. Quando alguém pergunta para ele o que está fazendo, ele tem a convicção de que está ajudando o homem ir à Lua”. Por isso, em sua maioria, os entrevistados se declaram “**apaixonados**” pelo Poder Legislativo, orgulham-se de serem seus servidores, “adoram” trabalhar na Câmara, fazem dela sua casa, tornam-se sua casa. “Proteger o Legislativo. Ao longo da história, fez muito, é o poder mais aberto, mais permeável. Está dentro de mim, em tudo o que eu faço. A instituição é dentro de mim, encarna em mim” (entrevistas). Eles mencionam, contudo, que conhecem quem se envergonhe.

De forma consensual nas entrevistas, **quando a organização é atacada, os servidores se sentem pessoalmente atingidos**. Este aspecto diz respeito à reputação, tida por Carpenter como uma forma de identidade ou imagem. Segundo o autor, há

influência da identidade organizacional sobre o comportamento individual. Em condições de ameaças públicas a essa reputação, os membros que se sentem menos vinculados tendem a deixar a organização, ao passo que outros, mais afeiçoados, combinam comportamentos defensivos e corretivos (CARPENTER, 2010, p. 47). Sendo a Casa que expressa a democracia, os servidores se veem como defensores desse regime.

### **Ser servidor da Câmara**

Independentemente se sentem ou não orgulho de trabalhar na Câmara, a ampla maioria dos entrevistados, em todos os setores, reconhece que faz parte de um grupo “de excelência”, **bem qualificado, capacitado**, com múltiplas habilidades, “o maior ativo” da Casa. “Competentes, politicamente hábeis. Jogo de cintura. Aprendemos democracia no dia a dia, de ver o diferente. A gente respeita as outras posições e sabe estabelecer diálogo” (entrevistas). Seriam, portanto, os que contribuem na criação de condições para que a democracia de fato viva na Câmara.

### **As não-identidades**

E, assim como descrevem a Câmara pelo que ela não é, os servidores também se identificam por critérios de exclusão. A Conle se discerne da área administrativa da Casa. A Secom, da mídia externa e das áreas administrativa e legislativa; internamente, os jornalistas, dos RP e publicitários. A Secin e a DG, da área política da Câmara. A Conle é a única que não busca se distanciar do seu contexto fundacional de órgão de informação essencial, pelo contrário; pretende mantê-lo. As demais, para se firmarem, precisam se apartar de situações de origem: a Secom, das lacunas e da estereotipação da mídia externa; a Secin, do descontrole e falta de transparência; e a DG, do modelo de administração patrimonialista. Individualmente, os servidores se diferenciam em relação aos deputados, aos não efetivos... e também a si mesmos.

A distinção entre técnica e política, vista nos primórdios da cultura na Casa, mantém-se como estratégia de ação e também de identidade. Muitos entrevistados assumem-se como “isentos”, “apartidários”, “profissionais”, “práticos”, respeitando o espaço do parlamentar eleito ao mesmo tempo em que mantêm o próprio papel e o equilíbrio nas relações. “É um nível diferente de engajamento. Sou engajado politicamente, não partidariamente, mas com coisas e causas. [...] Eu não sou parlamentar, não tive voto” (entrevistas).

Defendo liberdade de opinião, defendo políticas públicas, mas não sou de nenhum partido. Nunca tive nem quis ter. Se você tem, perde o melhor daqui – **essa Casa é plural. Isso é melhor que democrático.** Na democracia,

ganha a maioria, coeficiente eleitoral. Plural dá voz a quem não [a] tem no Plenário. Eu defendo isso (entrevista – Secom, grifos da autora).

Servidor não tem direito de colocar ideologia se contrapondo a um pensamento da ideologia de um eleito legitimamente na democracia, um parlamentar, de um chefe do Poder Executivo legitimado pelo voto para defender uma linha de gestão. [...] o que for ilegal, o que afetar a dignidade, a honra, ele tem que se manifestar de forma muito clara. Isso é possível, sem defesa ideológica. Sempre tem um pensamento político por trás de tudo. Mas a ideologia partidária não precisa estar presente. Só na sua atuação como cidadão. [...] Como servidor essa luta é de outra forma, sem escolha partidária, ética amplamente aceita (entrevista - DG).

A identificação com a técnica “neutra”, assim, é uma forma de aproveitar a pluralidade como maior virtude e vantagem da Câmara. A defesa dessa pluralidade torna-se uma das assunções mais fortemente compartilhadas entre os entrevistados, impactando em suas estratégias de ação, como será abordado na Seção 8.7. Credita-se a disseminação dessa crença aos diretores-gerais da Câmara, como pode ser visto nas falas de dois dos mais longevos, Luciano Brandão Souza (14 anos como DG) e Sérgio Sampaio (atual DG, ao todo 13 anos no cargo): “[...] é uma Casa de naturais e legítimos conflitos de interesses, conflitos partidários, uma Casa de disputa de espaço político, totalmente aberta e transparente” (SOUZA, 2007, p. 25). “Nós só existimos porque existe a necessidade da sociedade se ver representada, e nós cumprimos com esse papel tão digno e tão importante” (SAMPAIO, 2019b).

Nós concorremos e trabalhamos conjuntamente para construir um Brasil melhor, apoiando a atividade parlamentar. Apoiando essa nobre tarefa, que é a tarefa da política, a tarefa da construção de uma nova sociedade por meio da atividade política, por meio de ações democráticas que o Parlamento encarna (SAMPAIO, 2019a).

É interessante observar que separar funções (dou suporte, mas “não faço política”) marca a distinção entre a identidade dos servidores e a identidade dos deputados, mas também conduz, para alguns, uma estratégia de aproximação com eles, a partir do momento em que são vistas não como concorrentes e sim complementares. Ressalte-se que essa aproximação não significa vínculo – característico da relação entre parlamentares e funcionários de gabinete.

Outra distinção identitária é com os não concursados – secretários parlamentares – SPs, ocupantes de cargo de natureza especial – CNEs, terceirizados. Os servidores efetivos são minoria nos recursos humanos da Câmara, e a distância entre os quantitativos só cresce – cada vez menos servidores, cada vez mais não efetivos. As entrevistas deixam transparecer a preocupação de dividir com esses agentes a relação com os “principais” deputados. A assunção, observada já em Contos 1 e 2 (2007, 2008),

diz que o **“servidor efetivo é diferente de secretário parlamentar. Servidor tem relação institucional. [...] O secretário parlamentar tem relação com o deputado”** (entrevista). Essa distinção é feita por um líder em particular: o DG Ademar Sabino (ver PAIXÃO, 2008, p. 94).

Entre os problemas enumerados, estão a fragilidade nos critérios de contratação e gerenciamento, a falta de compromisso, a má reputação, o obstáculo no contato com os deputados, a usurpação dos créditos pelo trabalho realizado e a falta de isonomia no tratamento. Como contrapontos, no entanto, entrevistados listam a discriminação e a instabilidade a que os não concursados estão submetidos, o compromisso que têm exatamente porque não são estáveis, a relação de trabalho completamente frouxa, atípica e não raro injusta; e mencionam a parceria e a complementariedade dos trabalhos. Ou seja, além dos múltiplos principais, como visto anteriormente, a Câmara também apresenta “concorrência” entre agentes. Os SPs, CNEs e principalmente tercerizados estão numa situação ainda mais confusa. Quem é o principal? Empresa, fiscal de contrato, deputado, Câmara? Com tais características, os não efetivos teriam muitos obstáculos para serem os “guardiões da democracia” na organização, como dizem alguns entrevistados.

Nem todos servidores se encaixariam nessa missão, tampouco. Se, nos capítulos anteriores, o trabalho em campo na Câmara permitiu desvelar quebras de expectativa por diversos “principais” (os deputados, a sociedade, o TCU e os gestores), as entrevistas com os servidores expuseram outro aspecto interessante e inesperado: a quebra por eles mesmos. Ao serem incitados a descrever o perfil que seria sua antítese, os entrevistados não só constroem sua identidade por oposição e por critério cultural de exclusão, como também revelam a presença (ainda que abstrata) de servidores que rompem o pacto na relação principal-agente.

Esses agentes sempre são “os outros” e falham, individualmente, na experiência pessoal (desmotivação, submissão, egocentrismo, interesses fora da Câmara), na agência (mero cumprimento ou burla das normas) e, contextualmente, na organização (falta de espírito de corpo, de conexão com o todo da Câmara e com a realidade mais ampla – “burocrata de gabinete”) (entrevistas). Um único indivíduo não acumula todas as características acima. Trata-se de uma abstração. Essa “sombra” sempre está num “outro” externo e estereotipado. Da mesma forma, um único agente de princípios, como abordado na Seção 8.3, não detém todas as qualidades listadas. O mais provável, aliás, é

que um mesmo ator tenha elementos dos dois, e desperte para um ou outro a depender das circunstâncias.

Há, assim, identidades que são espelhos – “o que sou”. Aliás, são espelhos com lente de aumento, porque mostram uma versão romantizada – “como devo ser”, tanto para perfis perfeitos (servidores, gestores) quanto para setores perfeitos. E há outras identidades que são sombras - “o que não quero ser”. Todas são idealizações. Elas não se anulam. A sombra também é necessária, impulsionando o percurso para o lado oposto e afirmando a polaridade “luminosa”. Ela permite que os atores se movam não somente em função do que desejam, mas se afastem do que abominam e se identifiquem também por exclusão. A sombra é tão estruturante quanto a luz. Elas não se alternam. Consistem em oposições e ambiguidades que, em vez de disputar com uma assunção maior, fortalece-a, reforça-a.

Os líderes são essenciais para os aprendizados culturais, na criação e manutenção de identidades e não-identidades coletivas. Dentro dos setores, ajudaram a fixar diversos padrões de exclusão - a Conle não se confunde com as consultorias externas, a Secom não se confunde com os veículos externos de comunicação, a DG não se confunde com a área política da Casa. Essa é uma forma de evidenciar a singularidade de cada órgão e assim protegê-lo (ver também CARPENTER, 2001, p. 353). Contudo, não se observou, nos artefatos culturais desta pesquisa, a responsabilidade dos líderes para a construção da não-identidade do servidor que rompe o pacto. Essa vem da própria vivência, da percepção dos servidores, de terem conhecimento desses casos e principalmente dos ataques que sofrem.

O servidor “sombra” quebra as expectativas dos entrevistados, mas coincide com as descrições do burocrata feitas pela teoria principal-agente e pelos que atacam a categoria. De forma unânime, os servidores reportam que, além dos ataques externos, internamente ocorre o crescente desprestígio dos setores, a desvalorização do mérito de sua função e do que entregam, e até a “má vontade quanto à postura técnica e às coisas da Casa”. Para eles, os deputados, e de forma mais intensa as Mesas Diretoras, começaram a questionar o servidor, a olhá-lo com embate, “como alguém que vai atrapalhar”, como se fosse “um empecilho e não um complemento para a atividade política”. A ingerência política sobre as decisões administrativas aumentou. Ao mesmo tempo, os servidores assistem à contratação de uma “multidão de terceirizados e comissionados” e ao aumento na verba de gabinete. “Gasto? A gente não é gasto. Parar de investir num quadro qualificado? Segura muito do que acontece aqui” (entrevistas).

Como consequências, o clima organizacional ficou pesado e houve queda de satisfação e motivação.

Os servidores da Câmara estão submetidos a normas muito rígidas, prescritas na Lei 8112 de 1990 (Regime Jurídico dos Servidores Públicos da União), e outras internas da Casa, com “mecanismos para afastar ou corrigir”. “A gente tomar conta, respondendo por nossos atos, não é ser corporativista. É mais fácil tirar um servidor que um parlamentar”. “Servidor pode sofrer PAD<sup>99</sup>!” “Há também um risco pessoal, pode ser preso”. “Sou constrangido por três espadas: meu dever como cidadão, ser Estado e ser da Secin. Mas essas espadas não pesam para mim”. Ao ingressarem por concurso, “pela porta da frente”, e não por indicação política, seu compromisso não fica ligado a uma pessoa ou um partido. “A minha imagem do servidor da Câmara é a do servidor que não se vende” (entrevistas).

As consequências já podem ser vistas nos próprios parágrafos acima: para cada ataque, uma defesa. É quando o “corpo de elite” passa a ficar na berlinda e precisa provar sua importância, sua contribuição para a organização e para a sociedade, dividir suas atribuições com a necessidade de justificar a própria existência. Trata-se da ansiedade de sobrevivência, que ameaça a segurança psicológica da integração e da identidade (SCHEIN, 2004, pp. 320-322). Nesse processo, alguns prosseguem, outros arrefecem. Uns apagam, outros acendem. Mesmo com tantos paradoxos, algumas assunções comuns permaneciam na Câmara (para além das assunções de cada órgão, no Quadro 2), como eixo condutor e pareciam princípios inegociáveis ou inatingíveis. O deputado Eduardo Cunha provou que não.

### **8.5 Ruptura cultural - Quando o Presidente da Câmara, como principal, rompe o pacto**

Os servidores têm 513 deputados a quem oferecer suporte e tentam realizar esse trabalho de forma equânime, até para ser sustentável. No entanto, alguns deputados têm mais poder que outros. São os líderes, presidentes de comissão, a Mesa Diretora e, nela, o Presidente da Câmara. Durante dois anos, a Casa terá o tom e o ritmo que ele impor. Para os servidores, alguns Presidentes foram mais marcantes, outros mais inexpressivos.

---

<sup>99</sup> Processos Administrativos Disciplinares, instaurados para apurar responsabilidade de servidor por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo que ocupa.



De todos, o que quebrou as expectativas como principal e também representou a maior inflexão para a administração, e pelo lado negativo, foi Eduardo Cunha.

Cunha é praticamente unanimidade nas entrevistas<sup>100</sup>. Sua gestão, à frente da Presidência da Câmara, em 2015 e 2016, causou a grande ruptura cultural para a organização (pelo menos desde 1987, ano de entrada do entrevistado com mais tempo de Casa). Entre outros fatores, está o “rompimento do pacto” em todos os setores pesquisados: para a Secin e a DG, com a quebra da Gestão Estratégica; para a Conle, a quebra das normas; para a Secom, a quebra da comunicação pública. Para todos os setores, perseguição (incluindo o Centro de Documentação e Informação, o Departamento Técnico e o então Centro de Informática, que não foram lócus desta pesquisa), a quebra do espírito, o legado de desconfiança. Para o País, a mudança no jogo político. Na estrutura, houve quebra de regras e recursos; para os atores servidores, quebra na experiência pessoal; na organização, das lideranças; para a cultura, quebra das assunções, quebra do futuro.

A **administração da Casa era considerada “blindada”**. Interferências políticas não eram novas nem poucas. A diferença de Cunha foi a arbitrariedade com que tratou a direção e os servidores. A Gestão Estratégica estava crescendo, e a autonomia do corpo técnico incomodou o presidente. “Severino foi muito ruim. Mas Cunha foi mais nocivo, pela desestruturação da gestão, que até hoje não voltou para o eixo. O pessoal novo, que entrou por concurso, não viu como era”. “Depois do Cunha, que planejamento sobrevive? Não se respeita mais a instituição. Só se pensa em proveito próprio” (entrevistas).

Recursos administrativos foram redirecionados para gabinetes e lideranças partidárias. Funções comissionadas (FCs) foram paulatinamente retiradas dos servidores para criação de cargos comissionados (CNEs). Investimentos foram interrompidos. Houve diversas “imposições sem negociação com a administração da Casa” (entrevista), enfraquecendo-a.

Cunha criou em torno de si a falsa fama de ser um “regimentalista”. Na prática, as regras não foram respeitadas. O **Regimento da Câmara** foi desvirtuado, “usado no sentido inverso do objetivo. A desinstitucionalização é muito ruim!” “Presidente da Câmara já tem um poder enorme! Se romper com o regimento, com manobras, aí é grave!” (entrevistas).

---

<sup>100</sup> No caso de informações mais sensíveis, nesta seção, o local da entrevista foi omitido.

Na Câmara, havia um normativo que reservava a **ocupação dos cargos de chefia exclusivamente por servidores concursados**, visando a uma maior continuidade de ações, o que foi considerado um facilitador para a implantação da Gestão Estratégica (GUIMARÃES ET AL, 2012, p. 32). Pela Resolução 4 de 2015, Cunha alterou o Regimento Interno para colocar deputados à frente de setores antes administrativos, como a Secom, abrindo um precedente. A direção da Secom, até então exercida por um servidor de carreira, foi entregue nas mãos de um deputado indicado por ele. O foco era claramente os veículos de comunicação do DMídias – “o Jornal da Câmara, a TV Câmara, a Rádio Câmara e a Agência Câmara”, ficando o Derpd, o Centro Cultural e a Rede Legislativa Digital, entre outros, no bojo das outras “unidades administrativas” da Secom (BRASIL, 2015).

Os entrevistados apontaram pelo menos dois motivos para a mudança: ter controle sobre a comunicação da Casa e distribuir cargos para quem não foi eleito para a Mesa nem escolhido para as comissões. A decisão foi criticada por outros parlamentares, à época (ÉBOLI, 2015), mas nunca foi revertida. Vários receios se concretizaram: perda de interlocução direta com a Presidência; sujeição e submissão ao “poder político de plantão” - mas não de forma partidária, e sim individualista. “Os [servidores] secretários executivos têm que fazer malabarismos com os pratos para equilibrar a política, a administração e os anseios da sociedade ” (entrevistas).

“A Secom luta contra a politização da máquina. Era um equilíbrio, ainda que precário, isenção, imparcialidade. Se abre a porteira, não fecha” (entrevista). O equilíbrio de que o servidor fala seria garantido pela vigilância de partidos políticos sobre outros, e alinha-se a uma recomendação feita por Tirole (1994, apud PRZEWORSKI, 1998), de que a criação de múltiplos principais e a institucionalização do contraditório melhorariam a relação principal-agente e o desempenho do Estado.

Houve imposição na programação dos veículos. O programa “Onde o povo está”, de características promocionais e eleitoreiras, obrigou a equipe da TV Câmara a acompanhar alguns deputados nos estados. Cada visita saía, em média, por 50 mil reais (ÉBOLI, 2015). “Como cobrir nos estados com 513 deputados? Era caríssimo, demandava infraestrutura, logística, nem se fosse em 10 anos” (entrevista). Já o “Câmara Itinerante” tinha propósitos semelhantes, mas servia somente a Cunha (GÓIS, 2015).

O maior problema, entretanto, não era incluir, mas tirar conteúdo. Instalou-se a censura nos veículos da Secom. Matérias da Agência Câmara não podiam fazer

referência a parlamentares contrários a Cunha (BRAGA; ÉBOLI, 2016). A TV Câmara, que sempre se orgulhou de suas **transmissões “sem cortes”** foi a que mais sofreu mutilações em sua programação. Edições de programas da TV tiveram que passar por avaliação prévia. Programas como o “Participação Popular”, ao vivo, foram suprimidos da grade. Outras produções ao vivo e até mesmo transmissões do Plenário foram cortadas. A cultura também sofreu um forte baque.

Servidores foram duramente pressionados e perseguidos, forçados a sair da Secom, numa verdadeira diáspora. Estima-se que 60 servidores efetivos com lotação exclusiva na Secretaria estejam em outros setores da Câmara. Muitos deles saíram na época de Cunha e nunca mais retornaram. Todos esses problemas foram relatados pela Deputada Érika Kokay em uma reclamação oficial (BRASIL, 2016b).

Veio muita pressão da Presidência, foi para tirar do programa, nem tanto para aparecer. [...] Os produtores testemunharam a pressão que eu sofri. Não foi medo, foi decepção, saber que estava fazendo trabalho bom e sério, sem privilegiar ninguém e não serviu de nada. Se eu tivesse sido leviano, teria continuado. Fiquei pouco. Houve tentativa de interferência muito grande. Eu resisti, acabei perdendo o cargo (entrevista - Secom).

Os entrevistados falam de “gestão equivocada”, sem projeto, um “desmonte”. E da perplexidade de verem colegas servidores que assumiram as direções terem parte nisso. “Era um complô. [...] Eram pedidos descabidos, destrambelhados. Vou dar adjetivos estranhos” (entrevista). Os presidentes anteriores haviam mantido a expansão da Secom, mesmo sendo de partidos diferentes. Havia **crescimento tecnológico, planejamento**. Cunha retirou o investimento, rasgou “tudo o que havia sido feito até então”. “[...] os equipamentos podem pifar a qualquer momento, corremos o risco de sair do ar por interferência política” (entrevista). O desmonte maior, porém, foi na alma das pessoas. “Cunha me ensinou que aqui é só trabalho. Tirou **meu coração** daqui” (emociona. Entrevista, grifos da autora).

Se, para a TV Câmara e, especialmente, para o jornalismo, o choque foi devastador, nas Relações Públicas o principal corte aconteceu na Visitação Institucional. O programa, premiado e orgulhoso de abrir os 365 dias do ano, desde então fecha nas terças e quartas. Em 2017, ficou mais de 100 dias fechado.

Segundo um entrevistado, a Secom gozava de uma “cultura organizacional de muita pluralidade e independência, mas não era institucionalizado; era só cultural. A gente achava, mas Cunha provou que não” (entrevista). O período de sua gestão veio, portanto, para evidenciar a necessidade de maior institucionalização das práticas.

As decisões de Cunha causaram não apenas desestabilização administrativa, mas de **liderança**. Os diretores de três outras áreas da Câmara foram afastados por perseguição política. No Departamento Técnico (Detec), o diretor foi exonerado do cargo por ter participado de uma entrevista (SHALDERS; TRINDADE, 2015), na qual teria dado “informações precipitadas” sobre a parceria público-privada para a construção do Bloco B do Anexo IV (SANTOS, 2015; SHALDERS, 2015), apelidado “Parlashing” pela imprensa. De acordo com um entrevistado, o diretor não teria concordado com a maneira como Cunha planejava conduzir o negócio. “Com o Parlashing [... o diretor] se aposentou. Ninguém diz ‘não’ para deputado. [...] Terrorismo” (entrevista). Mais tarde, foi divulgado que quatro das cinco empresas interessadas haviam feito doações para campanhas de deputados (IDEALIZADO..., 2015; VALADARES; SHALDERS, 2015).

No Centro de Informática (Cenin, hoje Diretoria de Inovação e Tecnologia da Informação - Ditec), a exoneração do diretor do cargo foi justificada por Cunha porque os funcionários não estariam cumprindo a carga horária mínima de oito horas de trabalho. Os jornais apresentaram outra versão, a de que os sistemas da Casa permitiram identificar Cunha como autor de requerimentos sob suspeita na Operação Lava-Jato, da Polícia Federal, que teriam servido de instrumento de pressão para pagamento de propina (CARDOSO, 2015; CUNHA, 2015; DEPOIMENTO, 2015; LOURENÇO, 2015).

O que o Cunha mandasse, estava mandado. [...] Havia arrogância do PT, mas nada se compara com o que aconteceu com o [... diretor do Cenin]. Não teve igual. A tensão dele passou para mim. O Procurador Janot ligou para ele depor contra o Cunha. Isso mexeu comigo, causou comoção. Tivemos medo que nossa família pudesse ser ameaçada (entrevista).

Cunha tinha telhado de vidro para abrir processo contra a Dilma. Cunha fez requerimento de informação para pressionar ministério para liberação de verbas, assinado por uma deputada laranja. A PF<sup>101</sup> descobriu pelo login do computador. A PF acessou os dados da Câmara (entrevista).

No Centro de Documentação e Informação (Cedi), o diretor foi retirado do cargo porque, no cumprimento à Lei de Acesso à Informação – LAI, avisou a uma pessoa que ela era objeto de uma solicitação. A pessoa em questão era o Deputado Chico Alencar (PSOL-RJ), “um dos cabeças da representação contra Cunha no Conselho de Ética”. E o interessado era o próprio Cunha (CARDOSO, 2015; LIMA, 2015).

---

<sup>101</sup> Polícia Federal

Cunha queria achacar os deputados. Chico Alencar estava batendo muito na tribuna. [...] Abriam processo contra Chico Alencar. O MP<sup>102</sup> fez um pedido de informação sobre o Chico, e as denúncias por caixa 2<sup>103</sup> foram arquivadas por falta de prova. A Câmara tinha cópia desse documento. Um funcionário de uma vice pediu a cópia via LAI. Pela lei, quem está citado no documento é avisado. O Chico foi avisado. O funcionário gritava que o presidente é quem havia mandado. [... O diretor e a] (... chefe da pesquisa) foram exonerados (entrevista).

Houve quebra do espírito. Para os entrevistados, o servidor ficou “mais medroso”, “na caixinha, em seu quadradinho. Fazendo ou não fazendo, vai ganhar a mesma coisa, por que iria se arriscar?” Já não se sente à vontade para ficar na Câmara. “Minha mãe ficou tão satisfeita quando eu passei! Quando tomei posse, ela disse: lá, todos **trabalham com sorriso no rosto**, gostam! Com o Cunha, o sorriso desapareceu.” “Na gestão de Eduardo Cunha, vi, como nunca tinha visto, pessoas de cabeça baixa, murmurando, solicitando aposentadoria” (entrevistas). A quebra cultural mais perigosa, porém, foi a de futuro.

O processo de criação, depois de Cunha, não existe mais. Voltaremos a criar? Poderemos criar? O medo impede a transformação. O resultado é rápido mas pequeno. Não se tem projeto. O medo destrói projetos; foi feito para destruir (entrevista - Secom).

Mesmo após a saída de Cunha, os efeitos de sua gestão perduram. Fala-se de polarização, de quebra de **confiança entre as pessoas**. “Foram anos para construir e um dia para destruir” (entrevista).

Achei que depois que ele saísse as coisas voltariam a ser o que eram, mas as sementes permaneceram. O mais funesto são os embates internos, uma guerra nós contra eles, servidores que conspiram para estarem junto de quem toma as decisões (entrevista - Secin).

As pessoas criaram mais coragem para se revelar. Viram benefício, abriram a porta do inferno. Acho que tem piorado, as pessoas são dissimuladas, e isso é mais perigoso (entrevista - DG).

O alento é ver que, mesmo os servidores duramente perseguidos “souberam escolher para o lado luminoso da força<sup>104</sup>”.

Em síntese, Cunha rompeu com antigas assunções da Câmara: a blindagem da administração contra interferências políticas e perseguições; a ocupação de cargos de direção por servidores de carreira; a força dos normativos (especialmente o Regimento Interno) para institucionalização das práticas; a liberdade de comunicação nos veículos;

---

<sup>102</sup> Ministério Público

<sup>103</sup> Recursos financeiros não contabilizados e não declarados aos órgãos de fiscalização, muitas vezes relacionados a campanhas eleitorais.

<sup>104</sup> Alusão à série de filmes *Star Wars*, em que personagens escolhem ficar entre o lado luminoso (do bem comum) e o sombrio (da opressão) da força.

o aporte de recursos para os setores; o espírito e a confiança interna. Como contraponto, há entrevistados, em todos os setores, que acreditam que a politização da administração da Câmara sempre existiu, e com Cunha houve “só uma perda de cerimônia, uma banalização”. E quem **valorize a estabilidade do serviço público e mantenha a esperança**: “Hoje Cunha tá preso. E nós estamos aqui” (entrevistas). É preciso reinventar o futuro.

A presidência de Eduardo Cunha pode ser associada a várias quebras de expectativa e rupturas culturais já vistas nos capítulos sobre os órgãos. Ele elevou a um patamar bem superior o rompimento do pacto por parte dos deputados como principais, mencionada pelos consultores. Abriu o precedente de indicar deputados para chefiar setores, justificando a criação de novas secretarias, a exemplo da Semid em 2019, que cindiu a Secom. Desencorajou os gestores, que já temiam falhar como principais, causando uma crise de liderança na administração da Casa.

Em âmbito maior, houve mudança nas forças políticas. A tramitação da PEC 241/2016, que deu origem à Emenda 95/2016 após somente seis meses, representando a grande ruptura para a administração da Câmara, aconteceu nesse cenário. Para os servidores, Cunha organizou o “Centrão”, que antes existia informalmente. Com o *impeachment* contra Dilma, abriu as portas para a eleição de Bolsonaro. Sua gestão ocorreu em meio à ruptura processual da democracia como um cânone de regime ideal. Os ataques vêm com a quebra do discurso político, a relativização das leis, a desconfiança na representação, a polarização. E isso não é somente no Brasil. Os servidores se surpreendem quando o próprio povo falha como principal e se posiciona contra o regime que lhe conferiria poder e que isso esteja sendo cogitado, quando acharam “que a democracia estava consolidada”, “que não ia acontecer de novo”. Há o espanto de ver “o custo das preces atendidas” – tudo que a democracia ofereceu, o que a participação popular permitiu, ser usado contra a própria democracia. Para eles, seria a instauração da ignorância, da obscuridade, da não transparência, em que as pessoas não mais têm ideia de qual o seu papel. Como servidores da Casa da democracia, sentiram que precisavam defendê-la mais do que nunca.

## 8.6 Visões de futuro da Câmara

Como visto na Seção 8.2, as regras e recursos da estrutura têm efeitos ambíguos na agência dos diferentes servidores. Há, entretanto, um ponto de consenso, na percepção de que a lotação, entre outros fatores, “faz a diferença” quando existe a

chance de dar início a um projeto. Nesse sentido, a Câmara tem a paradoxal **tradição de ser inovadora**<sup>105</sup>, característica proeminente do que Schein denomina “cultura do aprendizado” (2004, pp. 393-395). Trata-se de um sentimento de pioneirismo que remonta a inauguração de Brasília, em 1960. A criação dos veículos legislativos de comunicação é outro exemplo. “Se a gente não tivesse participado dessa construção, talvez não tivesse coesão” (entrevista - Secom).

Havia uma vontade de construir. Esse espírito não se repetiu. O grupo todo dizia “quero fazer”. Estávamos num momento de redemocratização, a TV pública era uma joia na mão, um mundo de possibilidades, criatividade, com poder para fazer, só tenho que decidir e criar. Estou sendo nostálgica. Porque foi mágico. Tínhamos que construir cenário, pensar programa, comprar madeira para cenário, pagava do bolso, todo mundo fazendo acontecer. É diferente de um setor público onde já está tudo pronto (entrevista - Secom).

Depois da obra terminada, o espírito de construir tende a se repetir após rupturas. A Secom prossegue sendo um bom exemplo. Trata-se do mais complexo setor entre os pesquisados: a único que diverge sobre a prioridade dos objetivos; o que tem maior orçamento, estrutura, fragmentação, heterogeneidade de profissionais. É o único dirigido por um deputado, o mais ameaçado (têm suas funções e orçamento questionados) e também o que sofreu mais rupturas culturais. Ao mesmo tempo, a Secretaria tem muitas visões de futuro, que podem ser creditadas à não dependência das demandas de deputados e públicos sobre suas produções; e o fato de que, depois de tantas rupturas, agora é necessária uma reinvenção.

De modo geral, na Câmara, existia uma confiança muito grande no próprio modo de fazer as coisas, de “resolver os problemas”, uma vez que os “problemas” foram definidos pelos próprios servidores. Definidos no tempo, e principalmente com a experiência pessoal trazida de fora – jornalistas, na imprensa comercial, no código do jornalismo. DG, Secin, Conle, dos cursos, da academia – somados à experiência e ao conhecimento adquiridos na prática, na permanência na organização. A partir de 2001, a capacitação dos servidores tem sido motriz da criatividade na Casa. De repente, os atores veem que não mais têm certeza sobre esses problemas, nem sobre suas soluções. Eles não conhecem mais os principais, se surpreendem com as respostas às suas ações. Novas definições são necessárias. A Câmara enfrentou rupturas agudas e rupturas processuais. E agora, mesmo com uma cultura que se constitui da pluralidade de

---

<sup>105</sup> Exemplo: “A Câmara dos Deputados, por meio da Diretoria de Inovação e Tecnologia da Informação (Ditec), foi declarada Hub de Inovação do Centro de Inovação da União Interparlamentar (UIP), uma associação, com sede na Suíça, de 168 casas legislativas” (Fonte: Agência Câmara de Notícias, 09/05/2019. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/557122-camara-dos-deputados-e-escolhida-como-hub-de-inovacao/>>. Acesso em: 10 abr. 2020).

diversas culturas, é inegável que a Casa atravessa um momento de inflexão e inauguração de um novo paradigma cultural, com elementos distintos das culturas atuais e anteriores. É o momento de perguntar o que há de futuro nos artefatos culturais.

Politicamente, a instabilidade do Governo Bolsonaro, a partir de 2019, trouxe para a Câmara um protagonismo que não se via desde 2003. Um dos entrevistados fala sobre a força do Presidente Rodrigo Maia, ao estabelecer uma agenda da Casa, e não do Executivo. E da “falta de apetite do Executivo” de atuar no Congresso. Há expectativa, ainda, de que a Câmara desenvolva um conceito consistente de “*accountability*, de prestação de contas, ser responsável pelas decisões”. “A instituição precisa aperfeiçoar a relação com a sociedade, deputados e servidores.” A democracia, com um Congresso Nacional mais forte e profissional, traria “políticos preocupados em melhorar o País” (entrevistas).

No aspecto administrativo, comenta-se o avanço tecnológico que permite o controle e o cruzamento de dados e informações em sua totalidade, e não mais por amostragem, e o apoio da inteligência artificial na automação das tarefas, propiciando que o trabalho do servidor seja mais desafiador, relevante e interessante, a partir do momento em que se foca no que é mais complexo, e que o serviço público se profissionalize mais, articulando a expertise técnica em torno dessas entregas. As rupturas culturais seriam

uma forma de a gente se reorganizar, pensar, mudar para melhor. O comodismo cristaliza nossos defeitos. Para quebrar isso, essa petrificação, tem que vir uma força grande no contexto de reformas, para nos tornar mais flexíveis e melhores (entrevista - Conle).

A dúvida fica por conta de quem capitanearia essas mudanças. Para alguns, deveria partir dos servidores. Para outros, há grande dependência da área política. No primeiro caso, os servidores argumentam que os deputados têm compromissos que não lhes dão tempo de querer conhecer a estrutura da Casa. Metade dos parlamentares nem sequer chegam a ser reeleitos, então eles “deixam pouco” (entrevista). Esses entrevistados acreditam que não devem ficar presos à decisão dos deputados para agir.

Isso é nossa essência! Fazer uma instituição mais forte, melhor, cumprir melhor sua missão, isso não depende só da Mesa, do Presidente, dos parlamentares. Nós somos minoria nessa Casa. Se não assumirmos, quem vai assumir? (entrevista – Conle).

A gente precisa assumir a responsabilidade. Isso não depende de mudança no prédio amarelo<sup>106</sup>. Necessidade de sobrevivência institucional acima de tudo. Se a gente esperar o prédio amarelo, a gente afunda. [...] É compreensão

---

<sup>106</sup> Referência ao Anexo IV da Câmara, que abriga a maioria dos gabinetes parlamentares



política, de ciência política, de democracia, e deve ter participação do servidor (entrevista).

No segundo caso, estão os entrevistados que veem a imprescindibilidade do apoio dos parlamentares que queiram “abarcam os desafios de melhoria, de dar continuidade, ir para frente.” Para eles, administrativamente a Câmara funciona bem, com “gerência, excelência”, mas pouco adianta se “o objetivo principal do Congresso não está sendo cumprido, está aquém!”, com o desvirtuamento e o abarrotamento do processo legislativo por parte dos deputados (ver Capítulo 4, sobre a Conle).

Entretanto, exatamente essa falta de convicção de que a mudança dependa dos deputados, mesmo “com a chegada de parlamentares mais ativos”, faz com que se desprenda das entrevistas que a cultura, ou melhor, as culturas da Câmara são feitas pelos servidores, em vista de sua permanência na organização, advinda da estabilidade. O próprio Deputado Rodrigo Maia, como Presidente da Câmara, afirmou que o servidor público concursado “está dado”, e que pouco poderia fazer a respeito<sup>107</sup>.

O princípio cultural mais presente é o **compromisso do servidor com o interesse coletivo, mesmo que seja indiretamente, condicionado à união entre seu engajamento pessoal, a necessidade de se conhecer os caminhos na Casa para fazer as coisas acontecerem**. Ao serem postas em prática, no entanto, as culturas saem das mãos dos indivíduos e passam a ser institucionais. “As pessoas são a coisa mais importante que a Câmara tem. Mas não pode ser pessoal, é institucional. Se a pessoa não está ali, a coisa continua” (entrevista – Conle).

Por sua vez, se não forem retroalimentadas, as culturas também não sobrevivem sozinhas. Para isso, somam-se a prática e a formalização dela, uma apoiando-se na outra, num empenho que deve ser constante. E, do mesmo modo que está na mão dos servidores a formação e ratificação, também está a extinção das culturas, até por inação. “De político não dá para esperar muito. Mas servidores estão dando um tiro no pé, junto. Açam que estão no poder”. “Ninguém faz nada, até eu. Nós” (entrevistas).

O que está em jogo de poder? A sociedade que habita no país. A função do servidor é mais importante do que as pessoas percebem e até do que o próprio servidor percebe. Me preocupa nossa postura como servidor, nosso coletivo. O que pode atrapalhar a gente é a gente mesmo – descompromisso, largar (entrevista – Conle).

---

<sup>107</sup> Entrevista sobre os gastos da TV Câmara, vista também no Cap. 5, sobre a Secom: “O próprio Estado brasileiro gastar 200 milhões de reais com TV Câmara eu acho que não é o papel da Câmara. Mas está dado, é servidor público concursado, eu não tenho como reorganizar essa despesa” (MAIA, 2019).

Atualmente, observa-se na Câmara uma crise de liderança. E, se um presidente inflinge um trauma na organização, como foi o caso de Cunha, os efeitos podem ser devastadores, mas também revelar a necessidade de se repensar a dependência dos líderes.

Hoje há poucas lideranças nos servidores, e as que havia foram amordaçadas. Pessoas podem inspirar, influenciar, mas a Câmara tem que funcionar de forma independente das pessoas, nos momentos em que faltam os líderes. Ninguém pode ser absoluto, insubstituível (entrevista).

O depoimento acima é bastante provocador. Primeiro, porque parte de uma pessoa considerada líder pelos colegas. Segundo, porque pontua e sintetiza com precisão o elemento fulcral da cultura organizacional da Câmara, o líder, personificado e perpetuado por três diretores gerais em especial – Luciano Brandão, o engenheiro que conduziu a implantação da Câmara em Brasília e ficou 14 anos; Sabino, o senhor do Orçamento da Casa, que ficou por 18 anos; e o atual Sérgio Sampaio, o gerente estratégico que ficou 12 anos e retornou ao cargo em 2019. O servidor também propõe uma ideia ousada: uma nova cultura, que prescindia de líderes, pondo em questão as literaturas do marco teórico (MELUCCI, 1989b. DILULIO, 1994; FLIGSTEIN, 2001; SCHEIN, 2004).

### **8.7 O que fazem os agentes de princípios da Câmara**

Em face dos desafios legislativos, comunicacionais, de controle e de gestão, das dificuldades de concretude no trabalho, das burocracias, dos desafios temporais, das rupturas de pacto nas diversas relações de agente-principal, da “sombra” do servidor que não corresponde ao que se espera dele - ou, melhor dizendo, reproduz o estereótipo do burocrata egoísta da teoria principal-agente e dos ataques da imprensa e do governo –, dos ataques à democracia, alguns servidores, como agentes de princípios, superam os obstáculos e “fazem a diferença”.

Os Capítulos 4 a 7 mostraram a agência de princípios de cada setor pesquisado (sintetizada no Quadro 2). Esta seção faz o levantamento de outras estratégias de ação mais generalizadas, empregadas pelos agentes de princípios na Câmara nos quatro setores, diante das dificuldades. Em âmbito interno, estão a detecção de parceiros-chave, a gestão do conhecimento, o “dizer não”, o apoio de normativos e argumentos técnicos e a ação em nome da organização. E, num espectro mais largo, nas palavras de entrevistados dos quatro setores, estão a defesa da sociedade; a prestação de contas, a defesa do dinheiro público, a transparência aos atos; a proteção da organização; a

garantia da continuidade, a preservação da memória da Casa; a garantia do funcionamento do Estado; a defesa da coisa pública, o equilíbrio, a democracia.

Mesmo com as diferenças de contextos e experiências pessoais, em todos os setores, há exemplos de agência de princípios, ou seja, de ação engajada, altruísta e auto percebida de “fazer a diferença”, oferecendo soluções de impacto coletivo acerca do que se julga ser “certo”, guiada por valores sociais, morais e simbólicos (princípios) construídos e compartilhados dentro de uma organização, indo além das atribuições formais e dos valores pessoais. Tal agência é autodeclarada, definida pela percepção dos servidores. Por exemplo, a evitação dos riscos, para a Secin, e o suporte à gestão, no caso da DG, são ações “invisíveis”, realizadas por áreas que poderiam ser consideradas “inóspitas” para o engajamento à primeira vista, mas consideradas pelos atores como imprescindíveis para que a Câmara cumpra sua missão democrática.

As entrevistas deixam ver que os servidores estão muito focados em seus próprios trabalhos, assoberbados com o excesso de demandas em setores cada vez mais enxutos, mas o propósito maior aparece em suas narrativas, e também nos outros artefatos culturais da Câmara. Estratégias de “sobrevivência”, tais quais a divulgação publicitária ou a formulação de manuais, ainda que focadas no ambiente interno, são importantes para cada setor, na medida em que dão suporte para que eles exerçam ações de escopo maior.

Tais estratégias não são gestos isolados, mas correntes de ação (SWIDLER, 1986, pp. 276-277), fluxos contínuos de conduta (GIDDENS, 2000, p. 14), profundamente influenciados pelas identidades e não-identidades, direcionadas para marcar a exclusividade do trabalho e do órgão – “o servidor da Câmara que faz o que ninguém mais faz” -, e pelas outras assunções culturais descritas nas seções anteriores. Em outras palavras, numa miríade de caminhos possíveis, esses são encarados pelos servidores da Câmara como “a coisa certa a fazer”. Ou seja, a cultura organizacional, tal qual processo de aprendizado (SCHEIN, 2004), influencia o rumo da agência de princípios. As trilhas de ação também não empreendidas por um mesmo servidor; é no somatório que têm impacto coletivo e democrático.

Não é todo servidor que vai exercer agência de princípios, nem por todo o tempo. Alguns elementos da experiência pessoal não representaram diferença (sexo, idade, formação acadêmica), nem sua definição sobre a qual principal atender (deputados, sociedade, organização e outros). O engajamento pode surgir como resultado da sintonia entre três fatores: a expectativa de cumprir a missão e os objetivos

da organização e resolver os problemas de modo geral; as motivações individuais (paradigmas, sentimentos e habilidades); e os princípios e as assunções culturais construídas no tempo e nas interações, como modos de identificação. A adoção de diferentes estratégias é potencializada quando há a oportunidade de se fazer um projeto novo. À medida que elas vão sendo postas em prática, cada fator vai sendo mutuamente reforçado. Saliente-se que as estratégias não sucedem motivações e identidades – tudo acontece ao mesmo tempo. Assim, os agentes de princípios na Câmara intervêm na estrutura, mas só conseguem fazer isso usando as regras e os recursos dessa mesma estrutura (conforme Giddens, 2000).

No plano individual, os entrevistados falam sobre o cabedal técnico exigido para passarem no concurso, e da expertise e especialização amealhadas com os anos de trabalho. E da estabilidade que lhes permite dizer “não” às “demandas” dos deputados consideradas inadequadas. “Um agente político não pode te prejudicar, obrigar a fazer algo errado”. O deputado “pode muito, mas não pode tudo”. **“O servidor é o cara que diz que não pode.** Se só falar sim, qual o papel da gente aqui?” (entrevistas).

Servidor tem que saber dizer “não”. Se não, não pode ser servidor, nem gestor! O jogo ilegítimo está o tempo todo presente! A avenida dos valores tem margens, limites, do contrário você sai daqui preso (entrevista – Conle).

Dizer “não” poderia ser interpretado, inicialmente, como uma forma de “burla” do que o principal demanda ao agente. Por isso, uma das formas de fazer isso é com o apoio de normativos e argumentos “racionais”. A racionalidade emerge como princípio na Conle, na Secin e na DG, salientando o caráter “técnico” das intervenções dos agentes. Já a racionalidade na Secom é de outra natureza. Pelo que se apreende em seus artefatos culturais, existe a busca pela institucionalização, por meio de normativos que deem racionalidade ao processo de comunicação, mas não à comunicação em si. Numa Casa onde se fazem as leis, é profusa a elaboração de regras internas, redigidas pelos próprios servidores, para disciplinar suas relações de trabalho e as com os deputados (ou seja, não são os principais que as formulam, diferentemente do que recomendavam os autores da teoria principal-agente. Ver BANFIELD, 1975, p. 588). Alguns exemplos são a criação de manuais (como visto nos Capítulos 5 e 6, sobre a Secom e a Secin). Outra estratégia é agir como organização. “Tinha intransigência, da qual não me arrependo. Tive que dizer ‘não’ em algumas situações e me ver com o papel de falar em nome da Câmara” (entrevista). Numa e outra, a postura firme e inequívoca é determinante.

Há uma afirmação comum na Casa, de que as escolhas dos caminhos administrativos, das pessoas que vão ocupar FCs, as chefias, têm interferência política. É o papel do dirigente que vai dizer se isso vai acontecer ou não. [...] O perfil com que você age no seu dia a dia dá abertura ou não. [...] Há limites. O servidor se coloca de forma clara, mesmo que custe caro (entrevista – DG).

Internamente, agentes de princípios na Câmara identificam as pessoas-chave com quem podem contar em cada área, sem necessariamente criar vínculo, e empreendem o “trabalho de formiguinha” de semear empolgação e conseguir o patrocínio para um projeto, junto a chefes e chefes de chefes. Recomendam “não enfrentar; dialogar, mudar transversalmente”. Fazem a “micropolítica”, mencionam o amadurecimento de “abrir mão de alguns pontos para entregar outros”, desenvolvem “jogo de cintura”, compram “menos brigas”. Correm atrás “para que aconteça da melhor forma mesmo dentro de uma grande burocracia como a Câmara”. Se preciso for, mudam de área ou setor (entrevistas em todos os setores).

Relações pessoais – o caminho racional nem sempre é o mais curto. A Câmara é uma aula de relações humanas, de trato humano. [...] A gente se obriga a fazer o melhor, mesmo sem concordar. Isso também me satisfaz (entrevista – Conle).

Esses servidores dosam para “esperar a hora certa. Para passar pouco, mas passar algo, sem chutar a porta”. Essa postura coaduna-se com a percepção do tempo e a resiliência diante dos altos e baixos da Casa, mencionada na Seção 8.3. A espera da oportunidade no momento propício, que à primeira vista poderia ser considerada apatia ou *red tape*, torna-se exemplo de ação engajada.

O cultivo de conhecimentos passa por adquiri-los, atualizá-los e torná-los úteis, “ensinar para quem se interessa”. O tempo favorece o processo. “Aprendizagem diária. Consciência de que eu não sei tudo, devo buscar os meios para ter as respostas. Com o tempo, a gente fica mais esperto na busca desses atalhos”. A continuidade também permite a transmissão dos conhecimentos e, especialmente, das estratégias culturais entre as gerações, num exercício de empatia: “sou um servidor de fim de carreira. Eu consigo contribuir muito na minha área com conselhos, referências, visões para os mais novos. Hoje eu exerço o que colegas antigos exerciam para mim” (entrevistas nos quatro setores). Alguns exemplos são a produção de trabalhos acadêmicos, o treinamento, a capacitação, a atividade docente seja como participante ou educador (não necessariamente por atribuição do serviço), a aproximação com outros parlamentos do Brasil e do exterior.

Há outras estratégias que se voltam para um escopo maior, externo, dentro de um projeto de institucionalização (ver DIMAGGIO, 1988). De acordo com algumas entrevistas, em todos os setores, os agentes de princípios têm visão macro da Casa, “da inserção da Câmara no sistema de poderes, visão estratégica muito além do simples procedimento legislativo”. Atuam e contribuem “para a reflexão de problemas na sociedade, para debate, fazer com que todos tenham a chance de aprender, pensar melhor”. Elas atendem tanto às missões e aos objetivos setoriais como aos da Câmara.

Segundo um dos princípios listados nas entrevistas, o “papel público do servidor” é “servir ao público”, “contribuir para a mudança na sociedade”, o “bem estar social”, com leis de impacto para a população. Alinhada a ele está a motivação dos que se identificam como “um agente da sociedade infiltrado no Estado”. “Tudo o que você sempre quis fazer lá dentro, de querer melhorar, eu faço”. “O que está em jogo em meu trabalho é a vida humana, o modo de ver o ser humano” (entrevistas). As estratégias consonantes a essa junção de fatores observam as consequências do trabalho da Câmara na vida dos cidadãos. Entre os exemplos, está a contextualização na elaboração de leis que vão afetar todo o País; a avaliação dos cenários interno e externo; o oferecimento de sentido e significado, bem como respaldo técnico, jurídico e teórico às ideias dos parlamentares (discursos, proposições); a inserção de informações relevantes mesmo nos trabalhos mais simples; o cuidado com a linguagem; a análise crítica, o alerta de riscos, a evitação de leis que possam causar mais problemas que soluções, que tenham impacto financeiro e/ou social negativo.

Os servidores também se movem pelo princípio de prestar contas, defender o dinheiro público, dar transparência aos atos. Identificam-se como “‘espíões’ do cidadão” dentro da Câmara. Sua presença faz com que parlamentares sintam-se “vigiados”, façam “tudo direitinho”. “Somos entrave para negociatas”. “Sem servidor, é porta aberta para todos os malfeitos”. Assim, o “**servidor ESTÁVEL e concursado não é problema, não é causa dos problemas fiscais do Estado, é a solução**”. “Nunca vi nenhuma iniciativa para aumentar a transparência da Casa sendo feita por deputado. São todas iniciativas dos servidores. E isso nem sempre a sociedade vê” (entrevistas). O melhor exemplo é a página de Transparência no Portal da Câmara, elaborada por servidores de diversos setores (<https://www.camara.leg.br/transparencia/>), que traz em detalhes os gastos dos parlamentares e os resultados legislativos, entre outros.

O parlamentar tem a prestação de contas DELE. A gente não pode ficar dependendo de autorização política para dar transparência das coisas da instituição. E o servidor é responsável por isso. [...] O servidor tem

responsabilidade com a sociedade. Sobre a instituição, é recurso orçamentário da instituição, tem que criar mecanismo de dar publicidade (entrevista – DG).

E, ao utilizar critérios rigorosos na elaboração de leis e fiscalização de atos, o servidor proporciona economia nos gastos públicos, bem como evita desperdícios e abusos. “Aqui na Câmara eu já paguei o salário de toda a minha vida algumas vezes!” (entrevista – Conle).

Interessante observar, nessas duas primeiras ações, a inclusão de mais uma identidade coletiva do servidor, a se somar às de ser Estado, Câmara e servidor da Câmara: a de cidadão “infiltrado”, “espião”, ou seja, a de cidadão com acesso ao âmago do Estado.

O compromisso é “preservar o modo de funcionar, o regimento, as leis, tentar defender contra quem não está comprometido. Servidor tem um papel nisso”. A Câmara não pode correr o risco de ser “uma grande câmara de vereadores do interior. Ou a Câmara pré Constituição, com trem da alegria, parente, amigo, [...] gente entrando sem concurso, nepotismo”. Aqui, a identidade de concursado é bem marcada. “O corpo principal deve ser de servidor. É para proteger a instituição, o parlamento. Eles passam, o servidor fica. O guardião do parlamento é o servidor” (entrevistas). O próprio serviço público também é visto como uma instituição a ser resguardada:

O papel do servidor é preservar o serviço público como instituição, garantir que ela responda ao resultado do voto do cidadão. Sempre tentar influenciar do ponto de vista técnico para a justiça social, a ética cada vez maior, resultado cada vez melhor (entrevista – DG).

As estratégias, nesse sentido, visam a garantir continuidade, preservar a memória da organização e fazer gestão do conhecimento. Para a realização do trabalho e cumprimento das missões da Câmara, “não dá para reinventar a roda” toda hora. Sem ter quem conheça tudo, que tenha competência, não funciona”. “A descontinuidade traz desperdício. A sociedade paga caro o nosso trabalho”. A consciência da perenidade e a percepção dos altos e baixos no tempo da Casa fazem a diferença mesmo nos momentos de grave ruptura: “Com o Cunha, a Câmara continuou funcionando apesar dele. Continuamos aqui e ele está preso”. Algumas ações que ilustram são o envolvimento em projetos históricos, na preservação e divulgação das memórias do Poder Legislativo; na idealização de eventos e na curadoria de exposições (não necessariamente por atribuição do serviço); e em planejamentos a longo prazo (em 2011, por exemplo, nos questionários de Gestão Estratégica aplicados com os deputados, que têm mandato de 4

anos, perguntou-se sobre como seria o parlamento em 20 anos – denotando o planejamento para algo que seria feito pelos servidores).

Os servidores, autodefinidos como profissionais preparados e dedicados para prestarem um bom serviço, são fundamentais para o funcionamento da máquina pública. “Sem valorização do servidor, Estado NÃO funciona”. Alguns exemplos de ação abarcam a implantação, o mapeamento, o aperfeiçoamento e a renovação de processos de gestão; a otimização e agilização do trabalho; a desmaterialização de documentos; o planejamento estratégico e a criação de governança; a criação de rotinas, protocolos, normativos, políticas. Nesse sentido, mesmo o trabalho administrativo chega a ser considerado uma forma de ativismo.

É um ativismo administrativo, é diferente do ativismo legislativo, que os deputados fazem. Não há concorrência entre nós e eles, mas complementariedade. **Eles nunca vão existir sem a gente e vice-versa. A administração garante o trabalho legislativo** (entrevista – Secom, grifos da autora).

Agentes de princípios se motivam a defender a coisa pública, o equilíbrio, a democracia. Nas palavras dos entrevistados, “Somos uma instituição pública. Está no sangue, no vínculo, no caráter público, na natureza do parlamento, nas riquezas disso”. “Papel da Câmara é pensar no coletivo. Tenho pretensão. Eu julgo não no meu benefício, mas o certo ou errado para a coletividade. Resguardar interesses públicos em vez de setoriais”. Para eles, a sociedade espera essa isenção e impessoalidade do servidor, garantindo mais equilíbrio nas relações de poder, “servir aos meios quando não existe um consenso”. “Ilusão de que na Constituição todos são iguais. Tem que ter um consenso de poder, de forças políticas. Isso não está dado” (entrevistas). Alguns exemplos de estratégias são a identificação dos atores, interesses e argumentos que estão em jogo, a busca do equilíbrio, a evitação de interferências de grupos em prejuízo de outros, a busca do interesse público e coletivo; o chamamento à participação; a criatividade, o oferecimento de alternativas na realização dos trabalhos.

Equilíbrio do país. Não é fazer a maioria ganhar. **Às vezes a maioria não tem razão.** É como um sistema de pesos e contrapesos. Se todo o parlamento fosse de veganos, a gente ia passar fome! Tem que entender isso (entrevista – Secom, grifos da autora).

Um conclui: “Que a gente reforce os personagens do jogo democrático. Para isso estamos aqui”. Outro depoimento, abaixo, sintetiza o que foi tratado nesse capítulo – de que modo a combinação de experiência pessoal (paradigmas, sentimentos, habilidades), expectativas e identidades confluem para a ação do servidor, utilizando e transformando



regras e recursos da estrutura, situado no tempo e no espaço, ultrapassando o dilema sobre a quem atender (“a população”, “o deputado” ou “a Casa”):

Somos um misto de pesquisadores e jornalistas. A gente precisa de conhecimento profundo para elaborar leis que afetam toda a população. Precisa discernir e consultar as fontes que importam, na academia, na legislação comparada, tanto quanto à matéria como aos procedimentos, as jurisprudências. Tem que saber os caminhos, não só o assunto. E também tem que ser entregue rapidamente, escrever com a celeridade que corresponda ao momento político, como um jornalista. Atualizar o deputado, apontar os pontos relevantes da discussão.

Temos um trabalho de bombeiro, de apagar incêndio, de não deixar que a Casa queime. Isso não é visto, não produz resultado palpável.

[...] Eu coloco minha perspectiva técnica à disposição do deputado.

Eu não faço diferença o tempo todo, em todas as circunstâncias. Estou satisfeito se eventualmente alertar ou dar uma redação melhor [a um projeto]. Fazer diferença é estar ciente que sua informação é relevante e ser capaz de transmiti-la. Para que ouçam, reflitam, não necessariamente adotem. Para parlamentares, membros da Mesa.

Não fazer a diferença é fazer trabalhos sem perspectiva de transformação, tirar tempo que você tem para fazer esse tipo de trabalho. Nosso tempo é escasso (entrevista – Conle).

## **8.8 Síntese e análise**

O Quadro 3, a seguir, compara categorias culturais nos relatos dos antigos funcionários (Contos 1 e 2, 2007 e 2008) e nas entrevistas atuais. Por ele, é possível conferir o que mudou, mas principalmente o que ficou, nas culturas da Câmara.

### Quadro 3 – Comparação histórica

Categorias		Contextos fundacionais	Contexto atual
Problemas a resolver	Missão e objetivos	Dar sentido, apoio direto e sustentar a Câmara; ensinar “o deputado a trabalhar” <sup>108</sup>	Dar suporte para que os representantes eleitos possam exercer seu mandato, por meio da atividade legiferante e fiscalizatória, entregando valor para a sociedade; “reforçar os personagens do jogo democrático” e contribuir para “a reflexão de problemas na sociedade, para debate, fazer com que todos tenham a chance de aprender, pensar melhor” <sup>109</sup>
	Desafios	Implantação da Câmara na nova capital; manutenção da Casa durante o Regime Militar; suporte à Constituinte; entrada de novos agentes (não concursados) e novos principais (cidadãos); afastamento dos deputados	Múltiplos principais; diferentes dimensões temporais; redução de servidores
	Quebra de expectativas na relação principal-agente	Impeachment de Collor	Deputados (incluindo um presidente, Eduardo Cunha), cidadãos, TCU e gestores que falham como principais; servidor que falha como agente
Liderança administrativa		Coordenação dos trabalhos e dos ânimos; criação de coesão; proteção dos subordinados, instaurando com eles blindagem e confiança mútuas; muito poder, inclusive com os deputados; continuidade de gestão	Articulação dos setores da Casa em torno da liderança continuada; cultivo e disseminação de uma ideia central: a pluralidade da Câmara
Identidades coletivas		Ser funcionário da Câmara, integrante de corpo de de alto nível, que ingressou por seus próprios méritos, com a certeza da estabilidade; que atende à organização, e não a interesses particulares. Ter vínculo afetivo com a Câmara	Ser parafuso na máquina do Estado; ter vínculo afetivo com a Câmara; ser servidor público estável, que controla a corrupção e garante prestação continuada dos serviços; ser servidor da Câmara (“o maior ativo da Casa” <sup>110</sup> ); ser cidadão infiltrado no Estado
Não identidades		Deputados; não concursados	Deputados; não concursados; servidor que falha (apático, sem visão do coletivo, “burocrata”)
Ruptura cultural		Regime Militar	Gestão de Eduardo Cunha

<sup>108</sup> PINTO, 2007, pp. 179-180

<sup>109</sup> Entrevistas

<sup>110</sup> Entrevista

<b>Categorias</b>	<b>Contextos fundacionais</b>	<b>Contexto atual</b>
<b>Princípios</b>	O servidor dá sustentação ao Poder Legislativo. Deve ter espírito aberto, tolerância e isenção, para manter a autonomia e aproveitar a pluralidade da Câmara. Pluralidade e democracia como valores.	O servidor tem compromisso com o interesse coletivo, condicionado à união entre o engajamento pessoal e a necessidade de se conhecer os caminhos da Casa para fazer as coisas acontecerem; é a segurança contra os desperdícios e abusos no Estado. A administração garante o trabalho legislativo. Isenção. Proteção da coisa pública. Reputação da Casa, pluralidade e democracia como valores.
<b>Outras assunções</b>	A administração da Câmara é blindada contra interferências políticas. A Câmara é plural; as conquistas do Legislativo são provisórias; a democracia é frágil	A Câmara é plural, é a democracia viva, e tem a tradição de ser inovadora.
<b>Visões de futuro</b>	Ter Brasília como capital da esperança; equilibrar relações de força entre Legislativo e Executivo <sup>111</sup> ; manter a pluralidade da Câmara; consolidar a democracia	Aperfeiçoar a relação com a sociedade; usar a tecnologia para automação de tarefas, a fim de que o trabalho do servidor seja mais desafiador, relevante e interessante; capacitar para criar um novo perfil de servidor; fundar uma cultura que não dependa de líderes
<b>Agência de princípios</b>	Cumplicidade com deputados; tratamento igualitário aos deputados; diferenciação do lado técnico da política; dizer “não” quando necessário; manutenção da Câmara; ades em defesa da pluralidade e da democracia	Obtenção de apoio de quem tem poder de decisão, incluindo os deputados, sem se ater ao tempo deles; diferenciação do lado técnico da política; parcerias sem necessariamente criar vínculo, para manter a autonomia; capacitação; transmissão de aprendizados, especialmente as estratégias culturais entre as gerações; respaldo em normativos; ação em nome da organização; dizer “não” quando necessário; Ações em defesa da sociedade; prestação de contas; defesa do dinheiro público, transparência aos atos; proteção da organização; continuidade, preservação da memória da Casa; disseminação de conhecimentos; garantia de funcionamento do Estado; defesa da coisa pública, do equilíbrio, da pluralidade e da democracia

Elaboração da autora

<sup>111</sup> Dois depoimentos mencionam a adoção do parlamentarismo

A primeira constatação, já na categoria dos problemas a resolver, é a entrada da população como principal, a quem a Câmara tem a missão, por meio dos deputados, de entregar valor. O corpo atual de servidores espera, assim, dar suporte para que os representantes eleitos possam exercer seu mandato, “reforçar os personagens do jogo democrático” e contribuir para “a reflexão de problemas na sociedade, para debate, fazer com que todos tenham a chance de aprender, pensar melhor”. Nesse bojo, aparecem princípios como responsabilidade pelo erário, transparência, *accountability*, nem sequer cogitados pelos funcionários das décadas de 1960 e 1970. Isso demonstra como a cultura vai sendo construída com o tempo. A Câmara continua sendo diferenciada pela sua função representativa, mais do que a legislativa, e a fiscalizatória aparece como uma promessa.

Nessa configuração, surge o dilema sobre quem os servidores devem atender: o deputado (a sociedade já estaria representada nele), a sociedade (“o deputado, muito mais do que o servidor, está aí para servir, e para não ser servido”, “nem sempre estar a serviço do Parlamentar significa estar a serviço da Democracia”), a organização (“trabalhar para o parlamento, não para o parlamentar”), e ainda o TCU, os gestores (“principais” intermediários), ideais – interesse público, democracia (entrevistas).

“Ser servidor da Câmara” (espelho), que “faz o que ninguém mais faz” (sombra), se mantém e se intensifica como identidade coletiva, bem como o vínculo afetivo com a organização. Aparecem outras identidades coletivas, de menor proporção: ser um parafuso na máquina do Estado; ser servidor público, cuja estabilidade garante “uma prestação melhor de serviço, o controle da corrupção, a continuidade dos trabalhos”, mas está sob a crescente mira de ofensivas; ser Câmara (DOS deputados ou do povo); ser cidadão infiltrado no Estado. Persistem as “não identidades”: não ser deputado, não ser funcionário de gabinete (não concursado). E surge a de não ser o servidor apático, mero cumpridor de regras, sem empatia nem espírito coletivo, que não vê nem estabelece conexão com o todo da organização, um “burocrata” desconectado da realidade. Esse agente, abstrato, quebra as expectativas dos entrevistados, junto com deputados, cidadãos, o TCU e os gestores que rompem o pacto como principais. Para os antigos funcionários, essas quebras se referem ao “principal” do Brasil inteiro: Fernando Collor, o presidente que falha ao cumprir seu mandato.

Nas interações descritas nas entrevistas atuais, é possível notar uma série de ambiguidades que não estavam presentes nos relatos dos antigos funcionários. Dessa forma, um mesmo fator pode contribuir para que um servidor faça a diferença e outro,

não. Vêm as perguntas: devem-se estabelecer conexões ou manter a independência? O concurso seleciona talentos ou recruta pessoas “treinadas em prova”? A permanência aprimora ou engessa? A Câmara tem ambiente hostil ou fértil? Prevalece a visão sistêmica ou o encastelamento? Propósito ou apatia? Vigilância ou autonomia? Os paradoxos parecem mais regra que exceção. Eles convivem, e não surgem apenas em momentos de crise cultural. Torna-se mais apropriado, portanto, falar não de uma, mas de várias culturas organizacionais na Casa. O trabalho empírico mostrou essas muitas “verdades” concomitantes, que convivem umas com as outras e se reconhecem também pelo lado oposto.

Uma série de aprendizados culturais vão se acumulando para responder a tais contextos. Internamente, alguns se perpetuam: distinguir técnica e política; e dizer “não” quando necessário (associada à estabilidade e ao ingresso sem indicação política). A estratégia de proximidade e cumplicidade com os deputados dá lugar a uma aproximação estratégica de parceria, junto a outras, todas sem criar vínculo. Outras são acrescentadas: capacitar-se; transmitir aprendizados entre as gerações; respaldar-se em normativos; agir em nome da organização. Externamente, os agentes democráticos procuram defender a sociedade; prestar contas, defender o dinheiro público, dar transparência aos atos; proteger a organização, garantir continuidade, preservar a memória da Casa; disseminar conhecimentos; garantir o funcionamento do Estado; defender a coisa pública, o equilíbrio, a democracia.

Observa-se uma extensão das missões e objetivos fixados pelas atribuições originais dos cargos (como em DILULIO, 1994, p. 299), mesmo em setores áridos como o Controle Interno, em função dos desafios e das quebras de expectativa encontrados nas interações e no tempo. Ou seja, a agência de princípios vai além do que se espera dos servidores. É possível resgatar a dinâmica dos aspectos culturais processuais, contínuos, que colaboram para a adoção das estratégias, por meio do recurso das narrativas, suscitados nas entrevistas (ver Apêndice 10, sobre metodologia). Os desafios e as quebras por si só, entretanto, não são suficientes para o engajamento, porque também podem desmotivar.

Atualmente, a agência de princípios na Câmara é guiada pelo compromisso com o interesse coletivo (identidade coletiva), mesmo que seja indiretamente, condicionado à união entre seu engajamento (experiência pessoal), a necessidade de se conhecer os caminhos na Casa (regras e recursos) para fazer as coisas acontecerem. Os agentes não visam somente a seus próprios interesses. “Colocam a alma” no trabalho (entrevistas) e,

assim, os interesses “holísticos”, de corpo maior, passam a ser também seus. As ações também funcionam como justificativas para esse “corpo de elite” que agora precisa a todo tempo defender sua própria existência. Diante das dificuldades legislativas, comunicacionais, burocráticas e na relação com os deputados, que tanto podem desmobilizar como estimular, o engajamento é fruto de iniciativa pessoal e das oportunidades, atendendo ao princípio da dualidade da estrutura de Giddens (2000), especialmente quando há percepção de se fazer algo novo e quando elas se combinam a uma terceira, criada e mantida no encontro entre elas – o princípio cultural da pluralidade da Câmara, que funciona como uma “causa”, um propósito a defender. Frise-se que nenhum fator sozinho é decisivo, e que tal combinação entre eles ocorre no ambiente coletivo da organização e com a presunção da estabilidade, uma vez que o tempo confere legitimidade (CARPENTER, 2001, p. 14), amadurecimento (KINGDON, 2014, pp. 16-18) e segurança ao servidor, que não precisa se ater ao período de um mandato (MEIER; O'TOOLE, 2006, p. 28).

O que se observou, ao final, é que a questão principal-agente, tão presente na literatura de crítica à burocracia, e os dilemas sobre a quem atender nas narrativas dos servidores, não foram determinantes para o engajamento. Ao que parece, os agentes de princípios na Câmara são pedreiros que constroem a catedral sem se importar para quem: para o mestre de obras, para o arquiteto, para o padre, para o papa, para a sociedade, para Deus. Imprescindível é ter o projeto.

Nesse momento, ressalta-se a função, não do principal, mas do líder. Pedreiros não constroem sozinhos. Ainda que muito se diga da atuação individual dos servidores, um único agente de princípios não empreende as ações enumeradas anteriormente. Apesar das dissonâncias de experiências pessoais, das assunções específicas de cada órgão, das quebras de expectativa e rupturas, existe algo que une culturalmente os atores. Na Câmara, servidores-chave, personificados em alguns secretários gerais da Mesa (não abordados neste trabalho) e especialmente alguns diretores-gerais que permaneceram muito tempo no cargo (fator já enumerado por Dilulio, 1994, p. 315), e articularam os setores da Casa em torno de sua liderança, foram fundamentais para o cultivo e a disseminação de uma ideia central.

Trata-se de algo subjacente, mas tão forte que consegue ser compartilhado mesmo entre setores tão encastelados, entre pessoas que nunca tiveram contato, sem nunca ter estabelecido um vínculo, e se espalha geração a geração. É o que faz os servidores se sentirem pessoalmente atingidos quando a organização é atacada, desde

1960. É a crença na democracia. Ou melhor, o princípio da importância da presença de diferentes. **“A Câmara é plural. Isso é melhor que democrático. [...] Às vezes a maioria não tem razão”**.

Não é uma assunção solta. Ela compõe histórias que os servidores contam para si mesmos. Assunções são sempre contextualizadas. As estratégias, na Câmara, são construídas, aplicadas e validadas no embate entre culturas divergentes. Não existe uma linearidade entre as subculturas e as culturas, umas dando lugar às outras. Não são sucessivas. Acontecem simultaneamente: coexistem servidores antigos e novos, concursados e não concursados, múltiplos principais, identidades e contraidentidades, de modo transversal às subculturas setoriais. E é essa divergência que promove a experiência e a necessidade de conciliar diversos. Para a Conle, é viabilizar a política tecnicamente. Para a Secom, é balancear o lado do emissor (organização e deputados) com o do receptor (públicos). Para a Secin, é controlar e estimular os gestores, ao mesmo tempo em que é controlada. Para a DG, é fazer a gestão de um orçamento bilionário com recursos cada vez mais escassos.

A crença na presença do diverso vem da experiência, que fez valorizar o que é plural. Entre outros motivos, porque o plural resguarda a autonomia do servidor, já que ele não fica “carimbado”, associado a nenhuma corrente partidária. Para Moe (1990, p. 230) e Przeworski (1998, p. 59), a convivência entre situação e oposição na mesma organização daria origem a burocracias feitas para não funcionar, a fim de não poderem ser usadas no futuro, quando os atuais perdedores sucedessem os vencedores. Na Câmara, não é o que se vê. Os servidores veem essa coexistência como questão de sobrevivência, mas também estímulo para manter a Casa como a “democracia viva”.

Pode parecer contraditório, mas somente é possível reconhecer e celebrar a diferença quando há alguma garantia de estabilidade de gestão. Na prática, isso ocorre quando um líder, seja nos setores ou na Câmara como um todo, consegue permanecer por mais de uma troca de Mesa. Dessa forma, os servidores sentem que, apesar de estarem sob presidências de forças políticas opostas, o lado técnico prevalece. A Conle e a Secin tiveram poucos diretores. Entre 1964 e 2011, a DG teve apenas cinco titulares. Já a Secom é historicamente o setor com mais rotatividade de diretores. Ainda assim, Sueli Navarro, a diretora da TV (o maior veículo da Casa) que imprimiu mais fortemente o conceito de comunicação pública, ficou por pelo menos seis anos (três gestões), e mais dois à frente da Secom.

Por meio de suas próprias ações, líderes mantêm identidades coletivas, não-identidades e outras assunções culturais. As primeiras são importantes para a agência de princípios, ao dar a noção de pertencimento à organização e uma meta de perfeição a mirar; as segundas estabelecem a singularidade que justifica a existência; e as outras assunções dão o propósito, a causa, aquilo pelo qual se luta, componente da experiência (DEWEY, 1939, p. 8). Elas surgem por meio do líder, e posteriormente são endossadas na prática e na interação entre os atores, no enfrentamento aos desafios para cumprirem as missões e os objetivos. Imprimem, ainda, o aspecto coletivo às ações, mesmo com indivíduos separados.

É possível localizar os componentes culturais que se repetem, os que se cristalizam, os que forneceriam as causas para a configuração atual. Descobrir a assunção central, entretanto, não basta. Se a proposta é analisar o engajamento, o olhar deve ser voltar para as para as percepções, as visões de futuro, que se traduzem na terminologia propositiva de metas, objetivos, planos, e também na linguagem dos sonhos, desejos, ansiedades, esperanças, medos e aspirações, o que Emirbayer e Mische (1998, p. 984) denominam dimensão projetiva da agência humana.

Para o engajamento, é melhor construir o novo que manter o existente. Para manter, são necessárias as estratégias de ação que se mostraram eficazes no passado, construídas a partir de *links* pré-fabricados (habilidades e hábitos) (SWIDLER, 1986, pp. 276-277) e, ao mesmo tempo, encarar os momentos em que fracassaram. Para construir, os cenários se apresentam supostamente sem constringimentos, com possibilidades infinitas. Assim, as narrativas podem ser criativamente reconfiguradas em função de seu caráter multivocal e transponível (ALEXANDER, 1988, apud EMIRBAYER; MISCHE, 1998, pp. 989-990). Construir a catedral é mais interessante que fazer sua manutenção.

A mudança traz ansiedade, já que rotinas se tornam parte da identidade individual e organizacional (SCHEIN, 2004). A identidade é um investimento. Mas, se o impulso pelo novo faz parte da identidade, a ansiedade provoca o engajamento. Ao refletirem sobre o futuro, os atores se envolvem emocionalmente e se projetam para além das possibilidades de “ser”, fazendo emergir a condição de “vir a ser” (EMIRBAYER; MISCHE, 1998, p. 986). O passado traz o conhecimento, indispensável para prosseguir rumo ao futuro; e o futuro traz a paixão (DEWEY, 2010, p. 7), que dá significado ao presente.



Diferentes dimensões temporais se superpõem na Câmara: o tempo difere no imediatismo que a sociedade quer, na duração da legislatura e no amadurecimento que a democracia exige. Ao longo do tempo, vários servidores mantiveram na Casa o espírito da cultura do aprendizado (SCHEIN, 2004), na paradoxal tradição de ser inovadora, o ambiente onde se constrói “o que não existe”, as leis, os consensos possíveis. É o que explica o engajamento em setores recém-criados, como foi o caso da Secom, em 1998; o empenho dos consultores na elaboração de grandes marcos legais; o entusiasmo nos primórdios da gestão estratégica na DG, no início dos anos 2000; o comprometimento na Secin, o mais jovem setor pesquisado.

Atualmente, sérias ameaças foram feitas ao elemento de futuro de suas culturas. A estabilidade, que seria a garantia alegada de que o servidor estará lá para executar o planejamento e colher seus frutos, está em xeque. Há baixa expectativa de carreira dos *millennials*<sup>112</sup>. Um presidente da Câmara rompeu o que parecia inatingível: Eduardo Cunha quebrou regras e recursos na estrutura; a experiência pessoal dos servidores; as lideranças administrativas na organização; as assunções da cultura. Violou a administração da Casa, considerada “blindada”. Tirou o coração das pessoas, abriu “a porta do inferno”, ao ter apoio de servidores para isso (“o que pode atrapalhar a gente é a gente mesmo”). Instaurou o medo, tolhedor de projetos e principalmente de sonhos, e a Casa ainda não se recuperou. Tudo isso num contexto de crise da democracia, quando o próprio povo se posiciona contra o regime que lhe conferiria poder.

Alguns servidores falam sobre o futuro de seus setores, nem tanto sobre o futuro da Câmara. Alguns exemplos de visão são a maior aproximação com a sociedade, apoio da tecnologia para automação de tarefas e uma cultura de prescindir de líderes. De modo análogo, ações propositivas, proativas, aparecem para os setores, mas são ainda tímidas para a organização como um todo. Falar pela Câmara talvez seja muito. Num cenário com tanta heterogeneidade e tantas rupturas, parece mais fácil e mais redentor ter algum controle e alguma responsabilidade no que é realizado entre suas próprias paredes. Assim, no escopo maior, o engajamento dos agentes de princípios se atém à manutenção – defender a sociedade, o dinheiro público, a organização, o funcionamento do Estado, a democracia – e também a si mesmos como servidores. Ao menos, a capacitação, nem sequer mencionada nas reminiscências, aparece como aposta para o futuro, tanto nas estratégias quanto nas visões.

---

<sup>112</sup> Geração de pessoas que nasceram entre as décadas de 1980 e 2000

Talvez seja preciso romper tudo para que se inaugure uma nova catedral. Novos significados, para servidores públicos que querem continuar “significantes”.

## 9 CONSIDERAÇÕES PARA O FUTURO

Você não consegue entender um Sistema até que tente transformá-lo  
(LEWIN, apud SCHEIN, 1996, p. 64).

Ao estudar o mundo social da Câmara dos Deputados, este trabalho procurou demonstrar as conexões entre a cultura organizacional e a agência dos servidores públicos na defesa de certos princípios. Trata-se de um trabalho de interpretação, porque o amálgama dos diferentes condicionantes não raro opera de modo submerso, inconsciente, nas relações entre agentes e contextos. O método, concentrado nas narrativas, ajudou a traçar a dinâmica dos aspectos contínuos (tradições), incrementais (desafios, quebras) e pontuais (rupturas) na interação e no tempo, mas também a estabelecer as conexões dos conceitos do marco teórico na prática, nos processos culturais que se mostram, não deterministas, mas determinantes na adoção de estratégias pelos atores.

A partir da concatenação dos artefatos colhidos no campo, a pesquisa buscou identificar o aglutinante de fatores para o engajamento nas diversas culturas da Câmara. O fato de a pesquisadora ser membro da organização pesquisada trouxe desafios extras<sup>113</sup>. Um deles foi o de desentranhamento das histórias tão familiares, da tentadora acatância de vários princípios dentro de um amplo arcabouço moral, romantizado, “heroico”. É preciso enfatizar, portanto, que essas narrativas fazem parte de uma grande justificação dos servidores pela própria permanência, carregada de tintas de corporativismo, típico da necessidade de sobrevivência e estabilidade que é, aliás, o próprio propósito da cultura (ver SCHEIN, 2004).

Agora, a própria pesquisa passa a ser mais um artefato cultural da Casa. É UMA interpretação, UM ponto de vista, não traz nenhuma VERDADE a ser revelada. Ainda assim, o método visa à transformação do sistema, e não deixá-lo intocado. A cultura organizacional é, em geral, inconsciente. Trazê-la à consciência é interessante para se pensarem novos rumos. Particularmente, em meio às complexidades com as quais o servidor efetivo da Câmara precisa lidar e que vão muito além daquelas que imaginou quando prestou o concurso.

**A primeira complexidade para o servidor está no impasse, como “agente”, sobre qual “principal” deve atender: os 513 deputados ou os 200 milhões de**

---

<sup>113</sup> Ver também Apêndice 10, sobre metodologia

**cidadãos?** Deputados já seriam representantes da população, mas é a sociedade quem “paga o salário”. Uma alternativa é servir à própria Câmara, à sua missão constitucional. A autoridade fragmentada em múltiplos “principais” (BANFIELD, 1975), que interagem obrigatoriamente entre si (KISER, 1999), é particularidade das organizações públicas, mas a Câmara é seu exemplo mais exagerado, especialmente quando são acrescentados os gestores (“principais” intermediários) e o Tribunal de Contas. Contrariando a teoria principal-agente, que tem implícito o entendimento de que o principal está sempre certo, na Casa os principais também rompem o que se espera deles. Surgem, então, ainda mais principais para atender, desta vez em forma de ideais – “interesse público”, “democracia”.

Se há diferentes crenças sobre quem, afinal, é o principal e a quem devem servir – os deputados, a sociedade ou a organização -, uma é comum no discurso dos entrevistados na Câmara: não visa aos próprios interesses, colocando mais uma vez em questão o aparato teórico da literatura principal-agente, que vê o agente como essencialmente egoísta (ver EISENHARDT, 2015; JENSEN; MECKLING, 1976). Há, assim, servidores que suplantam os desafios e quebras de expectativa, não previstos em suas atribuições iniciais, e dispõem seu “talento individual a serviço do coletivo”. “Colocam a alma” no trabalho (entrevistas). Personificam o conceito de “agentes de princípios” (“*principled agents*”), desenvolvido por Dilulio (1994, pp. 277), num jogo de palavras com a teoria principal-agente exatamente por se opor a ela.

Para compreender os fatores que influenciam a adoção de certas estratégias de ação por parte dos servidores da Câmara, dentro de circunstâncias contextuais e temporais que as moldam, ao mesmo tempo que são moldadas por elas (GIDDENS, 2000), este trabalho precisou transitar, portanto, de uma teoria de agência (principal-agente) rumo a outra (estrutura-agência). Especificamente, a pesquisa busca os condicionantes da agência de princípios dos servidores públicos efetivos, aqui definida como a ação engajada, altruísta e auto percebida de “fazer a diferença”, oferecendo soluções de impacto coletivo acerca do que se julga ser “certo”, guiada por valores sociais, morais e simbólicos (princípios) construídos e compartilhados dentro de uma organização, indo além das atribuições formais e dos valores pessoais. É, portanto, um tipo de agência com forte tom normativo e cultural.

A explicação para a agência de princípios passa pelas regras e pelos recursos disponíveis na estrutura organizacional e pelas interações entre os atores na Câmara. Dessa forma, a análise conta com a contribuição de diversas correntes teóricas – o

pragmatismo, o interacionismo simbólico, a sociologia relacional -, e aponta para a **segunda complexidade encontrada pelos servidores: os “problemas a resolver” vão além das atribuições originais do cargo** (missões e objetivos do setor de lotação e da Câmara como um todo).

Quatro setores da Casa foram escolhidos como lócus de entrevistas, pesquisas documentais e observações participantes:

**A Consultoria Legislativa - Conle**, abordando a Câmara como um desafio de legislação. Os consultores têm a missão de assessorar deputados e organização, alertando para inadequações e apresentando prós e contras de propostas legislativas. Veem-se na responsabilidade de salvaguardar o dissenso da democracia e produzir conhecimento. A fim de viabilizar tecnicamente as ideias políticas, os atores se identificam na multidisciplinariedade centralizada que torna a Conle única, fruto do trabalho de seus líderes. No entanto, ao se assumirem como um corpo coeso, tornam-no suscetível à ação de um único membro. Realizam uma atividade relevante, mas despersonalizada. Os agentes de princípios da Conle se veem na tarefa de imprimir racionalidade a um processo legislativo caótico, numa Casa que é o domínio da representação (inclusive na acepção teatral) e na presença de deputados que podem romper o pacto como principais. Suas trilhas de ação envolvem, entre outras, a detecção de parlamentares que possam ser “condutores de ideias”; a disposição pela isenção; a capacitação, para ampliar o que foi solicitado; o equilíbrio de informação na disputa política; a defesa da lei.

**A Secretaria de Comunicação Social – Secom**, tendo a Câmara como um desafio de comunicação. Os comunicadores são chamados a divulgar e valorizar uma Casa que é fonte e alvo de polêmicas. Precisam, ainda, lidar com o fato de ter, entre os setores, maior orçamento, estrutura, fragmentação, heterogeneidade de profissionais; de ser o único dirigido por um deputado, o mais ameaçado e também o que sofreu mais rupturas culturais. O sentimento dos servidores se divide entre o orgulho por estarem tão perto das decisões políticas e a indignação em face dos afrontamentos à organização e à democracia, por parte de parlamentares e grupos da sociedade que, como principais, quebram expectativas. Seus agentes de princípios ampliam suas missões iniciais em torno de duas fortes assunções culturais: a participação popular e a comunicação pública, abrangendo finalidades educativas, culturais e de utilidade pública que reflitam a pluralidade da sociedade brasileira e contribuam para que ela possa desenvolver

consciência crítica quanto à escolha de seus representantes e à sua própria atuação nos debates do parlamento.

**A Secretaria de Controle Interno – Secin**, apresentando a Câmara como um desafio de controle. Os servidores precisam zelar pelo tesouro público, por meio da fiscalização de atos e pessoas da Câmara, bem como do planejamento e da orientação aos gestores, para prevenir riscos, com acompanhamento e avaliação constantes. Assim, a gerência ganha eficiência e os recursos são otimizados. A auditoria, contudo, é uma atividade indesejada e envolve colegas de trabalho, numa organização complexa, com áreas e ações isoladas. Por isso, as identidades coletivas são duais: a Secin é temida, mas quer ser parceira; é independente, mas quer ser integrada; e é racional, mas quer ser criativa. Entre as estratégias de agência de princípios, está o mapeamento de processos e a edição de normativos, para controlar tanto os gestores, quanto os próprios controladores, dando aos primeiros mais transparência e, aos últimos, mais segurança e respaldo. Essa preocupação aumenta no instante em que o TCU rompe o pacto como principal. O fato é que muito do trabalho dos agentes de princípios da Secin é o de manutenção: evitar os riscos – fundamental e invisível.

**A Diretoria-Geral – DG**, trazendo a Câmara como um desafio de gestão. Os servidores têm por objetivo contribuir para que os diversos setores da Casa possam, por sua vez, dar suporte à atuação dos representantes do povo brasileiro. O problema, contudo, é que tanto as entregas técnicas quanto as políticas, no Legislativo, são de difícil mensuração. Como na Secin, a própria administração na DG – na manutenção para que os outros serviços possam acontecer; na criação de uma unidade para o ambiente diverso e encastelado da Câmara, com poucos incentivos para os líderes, e onde muitos gestores rompem o pacto como principais; e na missão de dar asas para que os servidores alcem voo – é uma atividade que não fica à vista. Seus agentes de princípios guiam-se pelos valores da eficiência, da eficácia e da efetividade prescritos pela gestão estratégica. Uma de suas unidades, a Aproge, caracteriza-se por seu poder de fomento à inovação.

Mesmo com contextos tão diversos, atores com diferentes experiências pessoais empreendem agência de princípios em todos os setores, até nos áridos como o Controle Interno. Tal agência é autodeclarada pelos próprios servidores. Não é possível afirmar se as oportunidades estavam na Câmara ou foram criadas por esses agentes; se os adjetivos usados por eles para descrever os agentes de princípios estavam presentes originalmente na sua psique ou foram desenvolvidos pela ação engajada; se o orgulho e

a satisfação por empreender ações de interesse coletivo não é também uma forma de autointeresse, mas bem distinto do egoísmo condenado na teoria de escolha racional; se o corporativismo de um grupo de elite não pode também resultar em benefícios para a organização e para a sociedade.

Na comparação entre os quatro órgãos, observa-se que a agência de princípios está diretamente associada à resolução de problemas: os atores buscam cumprir as atribuições do cargo (missão e objetivos), mas incrementam seu escopo original (como em DILULIO, 1994, p. 299), na medida em que tentam suplantar os desafios e as quebras de expectativa na relação principal-agente, encontrados nas interações e no tempo. Ou seja, a agência de princípios vai além do que se espera dos servidores. Os desafios e as quebras por si só, entretanto, não são suficientes para o engajamento, porque também podem desmotivar. Esta é a **terceira complexidade: descobrir fatores no campo que ora impulsionam ora desmotivam o ator** e perceber que na Câmara convivem gerações, ciclos e tempos muito distintos.

A fim de superar as instabilidades nesses cenários paradoxais, os servidores encontram diferentes soluções para seus problemas, “jeitos certos” de fazer escolhidos num conjunto de caminhos possíveis, como substrato das estratégias de ação empregadas. São processos de aprendizado que caracterizam a **cultura organizacional** (DONNITHORNE, 2013, p. 77), um tipo de sistema de identificação (SAAM, 2007, p. 835) da Câmara. As estratégias não são gestos isolados, mas correntes de ação (SWIDLER, 1986, pp. 276-277), fluxos contínuos de conduta (GIDDENS, 2000, p. 14). Não são empreendidas por um mesmo servidor; é no somatório que têm impacto coletivo e democrático. E são sustentadas pelas assunções culturais (SCHEIN, 2004), ou seja, premissas de caráter inegociável, compartilhadas no grupo. Entre elas, está a identidade coletiva.

Na Câmara, **a quarta complexidade para os servidores está na superposição de identidades coletivas**: ser Estado, ser servidor público, ser Câmara, ser servidor da Câmara. As duas últimas perduram no tempo, presentes nas reminiscências de funcionários que trabalhavam na Casa já na década de 1960, e são cruciais para compor as assunções centrais da agência de princípios dos atores. Os indivíduos “são Câmara” quando estabelecem um laço afetivo com a organização, descrita como a Casa do Povo, espaço da crítica e dos legítimos conflitos, esteio da democracia. E são “servidores da Câmara” quando se percebem como integrantes de um corpo funcional diferenciado,

admitido pelos próprios méritos; com a certeza da estabilidade; que atende à organização, e não a interesses particulares.

Os discursos, os rótulos, as narrativas demonstram grande coesão, mesmo entre pessoas que não têm vínculo entre si. Para parte dos entrevistados (nos quatro setores), o servidor da Câmara é mais individualista. É como se a conexão contaminasse sua integridade, sua competência, sua honestidade, sua “neutralidade”, seu conhecimento técnico. E ainda sua “independência”. Assim, alguns usam de sua grande habilidade social de convencer os outros para fazer as coisas acontecerem (conforme conceito de Fligstein, 2001), mas não se prendem a ninguém. É um tipo diferente de interacionismo. A rede é de significados, e não de pessoas. E o significado que emerge, uma “causa”, uma assunção largamente compartilhada nos diversos artefatos culturais em todos os setores, é defender o Legislativo e a democracia. Nesse sentido, surge a identidade de ser cidadão com acesso privilegiado ao âmago do Estado, fazendo com que os servidores sejam principais de si mesmos e dos deputados.

Outras identidades coletivas aparecem, a exemplo das setoriais – a Conle como corpo multidisciplinar, a Secom como fonte primária e pública, a Secin como estratégica, a DG como construtora. Todas elas, como as anteriores, conferem aos atores sentimentos de pertencimento e metas perfeitas a mirar. Há, ainda, as identidades por exclusão, em relação aos não concursados e a outros servidores que quebram expectativas, desta vez como agentes, coincidindo com as descrições do burocrata feitas pela teoria principal-agente e pelos que atacam a categoria.

Dessa forma, identidades são espelhos – “o que sou” – muitas vezes com lente de aumento – “o que devo ser” - , ao passo que outras são sombras - “o que não quero ser” – e todas são idealizações. A sombra é tão estruturante quanto a luz, pois permite que os atores se movam não somente em função do que desejam, mas se afastem do que abominam. Elas não se anulam, nem se alternam. Consistem em oposições e ambiguidades que, em vez de disputar com uma assunção maior, ratifica-a.

Assim como as identidades, existem estratégias de agência de princípios que se perpetuam, desde 1960. Elas se referem ao tratamento igualitário aos deputados; a diferenciação do lado técnico da política, com o espírito aberto, a tolerância ampla e a isenção, para manter a autonomia e aproveitar o que de melhor a Câmara tem: as contradições do Brasil; e dizer “não” quando necessário (associada à estabilidade e ao ingresso sem indicação política, cujo suporte moral a impede de ser considerada uma “burla” às orientações do principal). A estratégia de proximidade e cumplicidade com



os deputados dá lugar a uma aproximação estratégica de parceria, junto a outras, todas sem criar vínculo. Outras são acrescentadas: transmitir aprendizados entre as gerações; respaldar-se em normativos; agir em nome da organização. Externamente, os agentes democráticos procuram defender a sociedade; prestar contas, defender o dinheiro público, dar transparência aos atos; proteger a organização, garantir continuidade, preservar a memória da Casa; disseminar conhecimentos; garantir o funcionamento do Estado; defender a coisa pública, o equilíbrio, a democracia. Resultado de proposições feitas nas relações sociais, dentro de um sistema de oportunidades e restrições, traduzem-se em ações coletivas (MELUCCI, 1995, p. 43).

O engajamento pode surgir como resultado da sintonia entre três fatores: a expectativa de cumprir a missão e os objetivos da organização e resolver os problemas de modo geral; as motivações individuais (paradigmas, sentimentos e habilidades); e as assunções culturais como modos de identificação. Para isso, é essencial conhecer os caminhos na Casa (regras e recursos) para fazer as coisas acontecerem. Entre eles, está a capacitação, o patrocínio dos superiores, os tempos legislativos e a resiliência nos altos e baixos. Assim, os agentes de princípios na Câmara intervêm na estrutura, mas só conseguem fazer isso usando as regras e os recursos dessa mesma estrutura (conforme Giddens, 2000). Frise-se que nenhum fator sozinho é decisivo, e que tal combinação entre eles ocorre no ambiente coletivo da organização e com a presunção da estabilidade, uma vez que o tempo confere legitimidade (CARPENTER, 2001, p. 14), amadurecimento (KINGDON, 2014, pp. 16-18) e segurança ao servidor, que não precisa se ater ao período de um mandato (MEIER; O'TOOLE, 2006, p. 28).

A adoção de diferentes estratégias é potencializada quando há a oportunidade de se fazer um projeto novo, a exemplo do entusiasmo dos funcionários na construção de Brasília e na Assembleia Constituinte, quando estruturas inteiras estavam por se formar, e não a transformar. A cultura, assim, também estava em formação, e teve a marca dos líderes, principalmente o Diretor Geral, num sentimento de blindagem e confiança mútua com os subordinados. A força da liderança se revela na perpetuação da identidade coletiva - **“ser servidor da Câmara”** - e de uma assunção cultural - **a pluralidade da Câmara como um valor** - consegue articular setores isolados.

Essa assunção foi sendo compartilhada geração a geração, mesmo entre indivíduos que nunca tiveram contato, e com características pessoais (sexo, idade, formação acadêmica), trajetórias, atribuições e lotações completamente distintas, e independentemente de qual principal dizem atender (até porque há principais que

quebram expectativas). Ela foi vivenciada na prática, uma vez que a Casa é repleta de ambiguidades, paradoxos, dissensos, típicos do Poder Legislativo e que são a própria natureza da democracia. Segundo essa assunção, a missão da Câmara é ser a “democracia viva” e, para isso, é preciso que os servidores assegurem o encontro dos diferentes, assegurando-se, dessa forma, a si mesmos, como os técnicos responsáveis por garantir e racionalizar a pluralidade da Casa. Aqui, cabe um comentário crítico: a racionalização da diversidade é uma forma de torná-la aceitável, defensável, controlável. Em outras palavras, a pluralidade é defendida desde que esteja disciplinada pelos servidores, nos limites dos princípios que eles julgam ser os corretos.

O dilema de atender os deputados ou os cidadãos, como “principais”, se dilui com a crença de que eles podem ser muitos, desde que diversos. Nessa relação, mais importante do que qualquer ação dos principais para controlar os agentes é a ação dos líderes na construção das assunções culturais. Dentro dos setores, os líderes também ajudam a fixar diversos padrões de exclusão. Essa é uma forma de evidenciar a singularidade de cada órgão e assim protegê-lo (ver também CARPENTER, 2001, p. 353). Contudo, não se observou, nos artefatos culturais desta pesquisa, a responsabilidade dos líderes para a construção da não-identidade do servidor que rompe o pacto. De todo modo, essas assunções-sombra não são de graça; elas também têm algo que as sustenta culturalmente. Sim, porque a cultura produz princípios, mas também outros caminhos que se distanciam do padrão moral apregoados. As não-identidades vêm da própria vivência, da percepção dos servidores, de terem conhecimento dos casos de agentes apáticos, que burlam e se corrompem, somados aos ataques que sofrem. As estratégias, assim, funcionam como justificativas para esse “corpo de elite” que agora precisa a todo tempo defender sua própria existência.

Os servidores, na permanência de sua estabilidade, também presenciam mudanças processuais. As conquistas do Legislativo são provisórias e se deparam com novos e diferentes desafios. A **democracia mostrou-se frágil**, nos altos e baixos das circunstâncias históricas. Surge, então, um paradoxo: como pode a cultura ser uma força conservadora e estabilizadora e ao mesmo tempo ter a necessidade de ser flexível e adaptável? Segundo Schein (2004, pp. 393-395), instituindo-se como **cultura do aprendizado**. Por ela, presume-se que, para se relacionarem com seu ambiente, os indivíduos precisem ser aprendizes e, a partir daí, resolvidores proativos de problemas.

Os agentes de princípios, então, mobilizam um dos recursos da estrutura, a informação, apostando na capacitação tanto como estratégia quanto como visão de

futuro. A liderança também desponta como mais um recurso estrutural. Na cultura, o líder indica caminhos (DILULIO, 1994, p. 314; SCHEIN, 2004, pp. 1-2) e agrega compromissos nesse sentido (FLIGSTEIN, 2001, pp. 122; MELUCCI, 1989b, p. 35). Além disso, ele amplia a percepção de que se faz algo maior - o holismo da ação (JOAS, 1996, p. 84) - , no papel a desempenhar, na articulação com outras instâncias e também na percepção do tempo. O líder compreende melhor de onde se veio, mas, principalmente, vislumbra os futuros possíveis (SCHEIN, 2004, pp. 326-328).

A cultura do aprendizado é fundamental para lidar com **a quinta complexidade - as crises**. O grande ponto de inflexão na Casa, citado nas entrevistas, foi a gestão de Eduardo Cunha, enquadrando-se em quebra de expectativa, como Presidente da Câmara (“principal” dos “principais”), mas também em ruptura cultural. Cunha rompeu com antigas assunções da Câmara: a blindagem da administração contra interferências políticas e perseguições; a ocupação de cargos de direção por servidores de carreira; a força dos normativos (especialmente o Regimento Interno) para institucionalização das práticas; a liberdade de comunicação nos veículos; o aporte de recursos para os setores; o espírito e a confiança interna. A mais grave, no entanto, foi o ataque às lideranças administrativas.

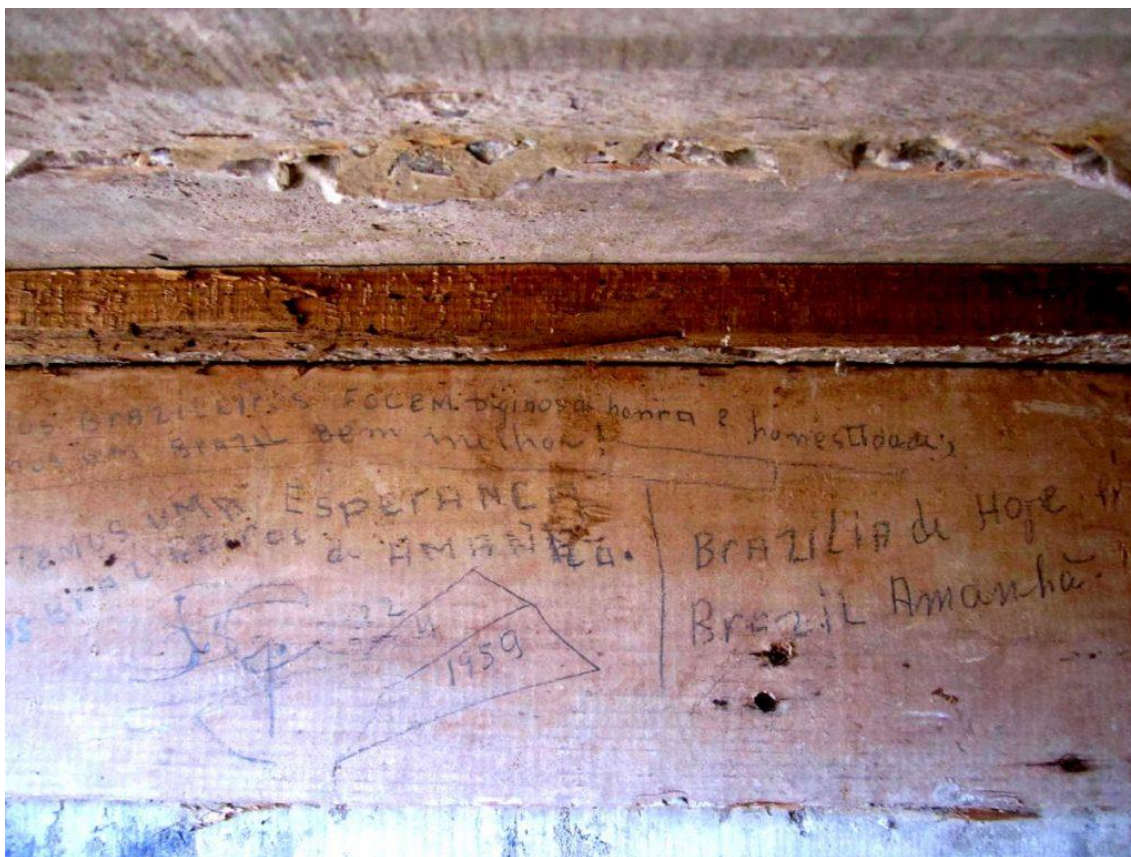
O servidor efetivo sabe que nada pode ser dado por certo: nem suas atribuições, nem o serviço público, nem o Parlamento, nem a própria democracia, sempre inacabada como dizia Dewey (1939). A presença concomitante dos diversos também propicia a criatividade, e a perspectiva de atuar em algo maior e novo acende o engajamento nesses atores, uma vez que transformar é mais interessante que reproduzir (ver EMIRBAYER; MISCHE, 1998, p. 986; DEWEY, 2010, p. 7). É quando é preciso que a imaginação forneça respostas a problemas que não mais podem ser resolvidos pelas trilhas (SWIDLER, 1986), pelo aprendizado acumulado (SCHEIN, 2004), por meio de hábitos de pensamento e ação que caracterizam a estrutura do mundo social vigente (EMIRBAYER; MISCHE, 1998, p. 984).

Os servidores da Câmara conseguirão lidar com **a última complexidade: a de continuar imaginando**? Transformar sua agência de princípios, atualmente traduzida em ações de manutenção - defender o Legislativo, a coisa pública, a democracia – em visões para o futuro? Após a gestão de Cunha, que ceifou as lideranças administrativas, poderão fundar uma cultura que prescindia de líderes?

Em contextos de ambiguidades e rupturas, a cultura deve influenciar a ação menos como uma construção coletiva de passados e mais como uma criação coletiva de

futuros. Entre jogos de espelhos, lentes de aumento e sombras, as identidades precisam se incluir como lentes: “aonde quero chegar?” Para entender uma cultura, é preciso perguntar o que ela tem de futuro. É tautológico: cultura que não tem futuro... não tem futuro. Para concretizar seus princípios, individuais e organizacionais, o cortador de pedras precisa sonhar. E até registrar seus sonhos nas pedras escondidas da catedral.

### Mensagens secretas na Câmara



Fonte: Centro de Informação e Documentação da Câmara

Alguns funcionários da Câmara dos Deputados estavam num dia normal de trabalho, consertando um vazamento no teto, em agosto de 2011. Eles abriram uma área de 3 metros quadrados que ficava abaixo da cúpula do Plenário. De repente, tiveram uma surpresa! Eles encontraram várias frases escritas na parede pelos operários que construíram o edifício da Câmara, há mais de 50 anos!

As mensagens foram escritas a lápis. Algumas escritas num pedaço de madeira, outras no próprio cimento do prédio. Todas elas são de 1959, um ano antes da inauguração de Brasília. É como se uma cápsula do tempo tivesse sido aberta!

Para os mais jovens, o Congresso Nacional é apenas o lugar de trabalho dos deputados federais e dos senadores, e muitas vezes nem parece que um dia ele foi apenas um sonho. Uma oportunidade de vida para muitos candangos (construtores de Brasília), pessoas que queriam melhorar de vida e buscar um futuro melhor para a próxima geração. Essas mensagens mostram tudo isso para todos nós!

[...] As escritas foram feitas para deixar uma mensagem de otimismo, mostrando que esses trabalhadores estavam ali acreditando que aquele

trabalho deles, que não é nem um pouco fácil, seria para o bem do País. E foi mesmo! Hoje em dia a Câmara dos Deputados continua lutando para que todos sejam respeitados nos seus direitos e deveres!

Veja abaixo as mensagens deixadas pelos operários em 1959:

“Se todos os brasileiros fossem dignos de honra e honestidade, teríamos um Brasil bem melhor”

“Só temos uma esperança, nos brasileiros de amanhã” 22/4/59

“Brasília de hoje, Brasil amanhã”

“Amor palavra sublime que domina qualquer ser humano” Nelson

“Saudade: palavra que nunca morre, quando morre fica arquivada no coração”

“Que os homens de amanhã que aqui vierem tenham compaixão dos nossos filhos e que a lei se cumpra” José Silva Guerra 22/4/59 (MENSAGENS, 2017, publicado no Portal Plenarinho, iniciativa da Câmara para as novas gerações).

## APÊNDICE

Este apêndice contém o detalhamento da metodologia utilizada na pesquisa, a compilação dos artefatos culturais da Câmara, o questionário-base para as entrevistas e o termo de consentimento esclarecido.

### 10 ESCOLHAS E COMPLEXIDADES METODOLÓGICAS A CÂMARA COMO UM DESAFIO DE PESQUISA

*Neste trabalho, lido com um universo ao qual pertencço. Acho que essa escolha se pautou pela busca do familiar, como uma âncora, para desbravar uma área inédita para mim, que era a Ciência Política (minha formação original é Publicidade). Sempre há um trade-off nesse tipo de abordagem. Os estrangeiros podem perder muito tempo na superfície. Os nativos perdem tudo o que advém do frescor da descoberta. Sempre haverá alguma coisa que um e outro não veem. De qualquer modo, uma vez que “a Câmara é uma cidade”, sempre vai ter um lugar onde vou ser estrangeira. Como um dia fui estrangeira na Ciência Política. Mas eu não sou meu próprio “objeto” de pesquisa. Eu sou um ator privilegiado no mundo social que escolhi estudar.*

Esta seção explicita o que foi pesquisado, como e por que isso foi feito dessa forma. Realizou-se uma pesquisa qualitativa, interpretativista, com alguns elementos etnográficos. Ao mesmo tempo, buscou-se enfrentar os desafios encontrados por autores dessas linhas metodológicas, na empreitada analítica.

#### 10.1 O que foi pesquisado

O trabalho em campo, na Câmara dos Deputados, foi realizado em duas direções. A primeira delas partiu dos vínculos da rede pessoal da própria pesquisadora na organização. Assim, não se tratou apenas de acesso mais facilitado aos dados e às pessoas, mas da vivência das interações e dos “microprocessos internos” (MEIER; O'TOOLE, 2006, p. 94). A outra direção aconteceu em encontros com servidores desconhecidos, a fim de sair do foco dos indivíduos que simplesmente reafirmariam as intuições iniciais sobre agência de princípios. As percepções dos servidores desse segundo grupo eram absoluta incógnita no início, o que conferiu à pesquisa um olhar estrangeiro, ainda que dentro da mesma organização. Por isso, esses encontros antecederam as entrevistas com o grupo anterior, de conhecidos.

Na primeira direção, destacaram-se os servidores que aparentemente se dedicam à agência de princípios na Secom, onde a pesquisadora era lotada. Na segunda direção, outros três setores da Câmara foram pesquisados: a Conle, a Secin e a DG. Ressalte-se

que, mesmo nos setores externos à Secom, a primeira abordagem sempre ocorreu por intermédio de colegas conhecidos nesses setores, para então partir para as entrevistas com servidores desconhecidos, seguindo a técnica “bola de neve”, em que as pessoas indicam outras para ser entrevistadas.

O desenho de pesquisa aproximou-se da proposta analítica de Melucci (1995), que demanda proximidade para observar a rede invisível de negociações e interações entre diversas partes e diversos níveis, no intenso, plural e contraditório sistema de significados que constituem a identidade coletiva. Dessa forma, foi possível ir além da redução da ação coletiva aos comportamentos públicos; a mero resultado de constrangimentos estruturais; à unidade do discurso dos líderes; ou à soma das opiniões dos atores. Ao mesmo tempo, houve a combinação dessa proximidade com a distância do que está sendo pesquisado (MELUCCI, 1995, pp. 57-59).

Foram realizadas entrevistas presenciais semiestruturadas, em profundidade, com servidores concursados da Câmara dos Deputados, conforme o Quadro 4, abaixo:

**Quadro 4 – Critérios para estabelecer o número mínimo de entrevistas**

Setor	Nº de servidores <sup>114</sup>	Critério de número de entrevistas	Nº de entrevistas
Secin	34	Pelo menos 1 de cada núcleo (6 núcleos); Pelo menos 1 de cada concurso (1 a cada 10 anos); Pelo menos 1 de pelo menos 2 hierarquias (3 instâncias).	9
Conle	297	Pelo menos 1 de cada área (22 áreas); Pelo menos 1 de cada concurso (1 a cada 10 anos); Pelo menos 1 de pelo menos 2 hierarquias (3 instâncias).	25
Secom	143	Pelo menos 1 de cada serviço / coordenação (15); Pelo menos 1 de cada concurso (1 a cada 10 anos); Pelo menos 1 de pelo menos 2 hierarquias (5 instâncias).	19

Elaboração da autora

As entrevistas na DG, com 4 servidores-chave, não seguiu critérios preestabelecidos em função de número, de organograma ou de concurso. Elas foram suscitadas após a realização da pesquisa nos outros 3 setores, em função do que foi coletado e também da consequente e necessária redefinição do marco teórico (como será explicado mais adiante).

<sup>114</sup> Em agosto de 2018

O método “bola de neve”, com indicações, pode levar (como levou) ao viés de entrevistar servidores de destaque. Os critérios do Quadro 4 trouxe outros atores mais invisíveis, imprevisíveis.

Computando-se a sondagem das chefias para anuência e a aplicação dos questionários-piloto, ainda na fase do projeto de pesquisa, o período de entrevistas iniciou em março de 2017 e terminou em agosto de 2019. As entrevistas foram integralmente taquigrafadas e transcritas. Em média, duraram entre 60 e 90 minutos - algumas delas superaram 4 horas. A abordagem iniciou com a introdução ao tema, “embalado” de forma a evitar rótulos prévios, da seguinte forma: “quais recursos e mecanismos o servidor dispõe, na Casa, para realizar seu trabalho e cumprir as missões da Câmara, e qual sua percepção acerca do espaço que ocupa na democracia”.

Além das entrevistas, também foram realizadas observações participantes e pesquisas documentais. Os documentos podem ser interpretados como frutos da cristalização de tendências (MELUCCI, 1989b, pp. 34-35), ou a institucionalização de práticas. Ressalte-se que institucionalizar nem sempre é sinônimo de engessar. No caso das normas, elas podem otimizar fluxos e rotinas, evitar sobreposição de tarefas por equipes diferentes, operar a gestão do conhecimento; procuram garantir continuidade, sobreviver à sucessão das legislaturas; conferem previsibilidade, possibilitam mensuração, avaliação e comparação das ações. Elas também propiciam segurança, coíbem abusos.

Os materiais documentais de maior relevo foram as coletâneas de entrevistas com 23 servidores que trabalhavam na Casa desde a inauguração de Brasília (cabe observar que são pessoas de destaque), nos livros Contos da Câmara 1 e 2, publicados em 2007 e 2008. As reminiscências validaram os pontos-chave de Schein (2004, ver Seção 2.4), que, empregados como categorias de análise, mostraram-se notadamente compatíveis com as respostas das entrevistas conduzidas no trabalho de campo e permitiram o acesso às origens da cultura organizacional e às assunções primordiais da Câmara.

Segundo Schein (2004, p. 36), todas as fontes de dados, sejam entrevistas, observações ou documentos, são artefatos da cultura. Somente após decifrar o padrão de assunções básicas que estão em operação, é possível interpretar corretamente os artefatos e os valores aos quais estão articulados. Ou seja, ao se capturar a essência subjacente da cultura, o entendimento e o tratamento adequado dos níveis na superfície se torna mais fácil.



Pesquisas futuras podem verificar outras subculturas na Câmara, e outros “problemas a resolver” correlatos a ela – a Câmara como um desafio de segurança (Departamento de Polícia), de espaço (Detec), de informação (Cedi), de educação (Cefor), de tecnologia (Ditec), de outras facetas da legislação (Decom, SGM) e da administração (Departamento de Material e Patrimônio, Departamento Financeiro, Departamento Pessoal, Departamento de Apoio ao Parlamentar). Dados diferentes também podem ser colhidos com outros atores que estão imersos nas culturas da Casa, a exemplo dos deputados, secretários parlamentares, CNEs, terceirizados e volantes. E uma comparação pode ser feita com o “irmão siamês”, o Senado Federal, que tem as mesmas funções de legislar, representar e fiscalizar no âmbito nacional.

Historicamente, é interessante analisar os depoimentos de funcionários que trabalharam na Assembleia Constituinte, com destaque para os do DG Ademar Sabino e do SGM Mozart Vianna (<https://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/arquivo/depoimentos/constituente-87-88/grupo-gerencial>).

## **10.2 Como foi feita a pesquisa**

### **10.2.1 Desafio 1: Como lidar com as expectativas em torno da pesquisa?**

A pesquisa buscou compreender como os servidores significavam suas experiências na Câmara dos Deputados, estabelecendo um diálogo entre suas percepções e as literaturas apresentadas. Como as pessoas definiam a si mesmas, suas práticas e seu trabalho? Quais suas motivações no Estado? Quais suas trajetórias? Elas defendiam algum valor? Que estratégias empregavam de dentro da burocracia? Quais suas expectativas?

O conceito de expectativa é importante para a análise da agência de princípios na burocracia e também para a condução da própria pesquisa. De acordo com Melucci, a comparação entre as expectativas e os resultados alcançados é a base da ação coletiva (MELUCCI, 1989b, p. 33). No trabalho em campo, essa expectativa pode ser tanto do pesquisador quanto dos outros atores no grupo pesquisado.

E é Melucci quem prescreve os cuidados para lidar com essas expectativas. O relacionamento entre o pesquisador e os (demais) atores coletivos deve ser necessariamente contratual (aqui, foi utilizado o termo de consentimento, a garantia de anonimato e o envio dos resultados da pesquisa aos entrevistados). De acordo com o autor, o papel institucional do pesquisador é produzir conhecimento, sem pretender guiar o destino da sociedade como conselheiro dos tomadores de decisão (MELUCCI,

1995, pp. 59-60). Pelo contrário, deve oferecer aos atores a possibilidade de desenvolver sua própria capacidade de aprender como aprender e produzir seus próprios códigos (MELUCCI, 1995, p. 63).

Existem, ainda, as expectativas dos demais leitores da pesquisa. No presente trabalho, a pesquisadora é membro do mundo social estudado, e corria o risco de tomar como óbvio aquilo ao que estava acostumada, dispensando conteúdos que poderiam ser úteis para quem está de fora. E também tentar mimetizar os próprios comportamentos nas outras pessoas, numa lógica simplista, buscando confirmação do que pareça verdade para si (“o ambiente x criou y efeitos em mim; o mesmo acontecerá com quem estiver nesse ambiente”).

Preocupado com isso, Schein (2004, p. 339) preconiza que haja sempre a presença de um *outsider* que auxilie no processo de entendimento das assunções e evite atuar como “*expert*” no conteúdo da cultura de uma organização. Nesse particular, a elaboração da tese contou com o acompanhamento da professora orientadora e as contribuições do grupo de pesquisa ao qual ela e a autora estão vinculadas.

A maior evidência de que a pesquisa contornou esses riscos está na coleta de informações surpreendentes, a ponto de exigirem profunda reformulação do marco teórico original. Antes, o foco era o ativismo burocrático e esperava-se encontrar, como condicionante, as redes institucionais dentro e fora do Estado. As entrevistas, contudo, apontavam em outra direção: as ações tinham forte cunho individual - ou seja, não se caracterizavam redes interpessoais – e não havia causas a defender – não havia ativismo, portanto. O que se revelou foi a reiteração de valores, crenças e assunções, configurando uma pujante e onipresente cultura organizacional, formada por diversas culturas, e em constante transformação.

### **10.2.2 Desafio 2: como capturar a dinâmica?**

Para Swidler (1986, p. 284), é importante que as análises culturais identifiquem como a cultura é usada pelos atores; como elementos culturais constroem ou facilitam padrões de ação; quais os aspectos da herança cultural têm efeitos duradouros na ação; e quais as mudanças históricas específicas que minam a vitalidade de alguns padrões culturais e dão origem a outros. Emirbayer (1997, p. 305) vai mais além, propondo a análise do processo dinâmico que transforma as matrizes das características culturais, estruturais, sociais ou psicológicas das transações. Este é o segundo desafio. De acordo com o autor, isso é possível quando o analista não se fixa na espacialidade (ou a locação

topográfica) do que se apresenta no campo, e considera a temporalidade e o desdobrar narrativo.

Narrativas combinam tempo e espaço, razão e emoção, experiências compartilhadas, e é por isso que a ênfase das entrevistas recaiu sobre as histórias contadas pelos entrevistados (ver SILBEY, 2011, p. 5). Além disso, é pela narratividade que os atores constroem suas identidades sociais, guiam suas ações e medeiam interações tanto institucionais como pessoais (SOMERS, 1992, pp. 11-12; p. 18. Ver também MISCHE, 2003, p. 263).

O conceito de narrativa e “narratividade” é central na obra de Somers (1992). Segundo ela, as narrativas são constelações de relacionamentos (partes conectadas), situadas no tempo e no espaço, constituídas em enredo. É por meio delas que as pessoas conhecem e entendem o mundo e dão sentido a ele, e assim constituem suas identidades sociais. As pessoas vêm a ser o que são ao se localizarem a si mesmas em narrativas sociais (SOMERS, 1992, p. 12). Se as identidades sociais são constituídas pela narratividade, a ação social também é guiada por ela, e os processos sociais e interações (institucionais e interpessoais) são mediados narrativamente (SOMERS, 1992, p. 18).

Ao final, por meio dos diversos instrumentos, o papel do cientista social é reconhecer a identidade narrativa e a configuração relacional que a molda, junto com a ação social. A configuração relacional é um padrão de relacionamentos entre instituições, narrativas públicas e práticas sociais (SOMERS, 1992, p. 22)<sup>115</sup>. Desse modo, a narrativa pôde dispensar, por exemplo, o uso de entrevistas antes e depois como meio de captar a dinâmica e identificar os processos.

### **10.2.3 Desafio 3: como ter o “porquê” da cultura organizacional influenciar a agência de princípios, e não só o “como”?**

A narrativa também visa a contribuir com a explanação causal dos processos a serem investigados, buscando atender ao terceiro desafio, levantado por Melucci (1989a, p. 52). A explicação cultural, por sua vez, é satisfatória ao oferecer mais nuances sobre os “o quês” das preferências, uma história única sobre os “comos” e uma história mais profunda sobre os “porquês” (DONNITHORNE, 2013, p. 27). Narrativas

---

<sup>115</sup> Sob essa perspectiva, Somers consegue reconstruir a metanarrativa padrão sobre os trabalhadores ingleses no Século 19. A partir do reconhecimento das configurações relacionais, somada à análise de documentos históricos e geográficos, a autora oferece sua história alternativa: o significado da formação da classe trabalhadora não pode ser encontrado no “nascimento da sociedade de classes”, mas em consequências a longo prazo de revoluções na Inglaterra medieval. Diferentemente dos outros povos da Europa, somente os ingleses criaram uma esfera pública nacional, ao se apropriar extensivamente de convenções legais vindas de baixo (SOMERS, 1992, pp. 27-29).

expõem conexões condicionais entre pessoas, eventos e ideias uns para outros, de forma a explicar ações e práticas sem evocar a noção de “necessidade” típica das pesquisas que objetivam encontrar causalidade (BEVIR; RHODES, 2010, p. 78). Ou seja, são apresentadas as causas das ações, sem se pretender sua generalização ou universalização. Esta pesquisa pretendeu ser UMA interpretação das culturas organizacionais da Câmara dos Deputados, realizada sob condições não necessariamente replicáveis.

Segundo Somers (1992, pp. 12-14), as narrativas são constituídas pela “montagem do enredo” (“*emplotment*”). O narrador (no caso, o entrevistado) encadeia e conecta seletivamente experiências (que derivam de eventos, instituições, pessoas) em função do significado que atribui a elas, numa lógica que não é nem categórica nem cronológica, e sim causal.

Ainda que as perguntas de uma entrevista criem um percurso, é interessante manter, nos registros, os fatos das histórias na mesma ordem em que foram contados, mesmo que haja idas e vindas e pareça mais tentador agrupá-los por tema ou data. A maneira que o entrevistado organiza suas ideias e lembranças tem uma coerência própria dentro da narrativa, que, cruzadas com outros dados (por exemplo, documentos), proporciona ao pesquisador associações causais menos óbvias e até impensadas.

A comparação de narrativas é outro recurso explanatório. Se o objetivo é mostrar o efeito da cultura na agência de princípios, comparar setores diferentes na Câmara ajudou a explicar o fenômeno, em função das diversidades de identidades, recursos e outros fatores. Observou-se o alerta de Schein (2004, p. 200), para que a definição de tipologias, como recurso que permite que setores sejam comparáveis, não simplificasse as complexidades, não limitasse as perspectivas em torno de poucas dimensões, não impedisse a revelação do que o grupo sente, nem forçasse consensos em organizações diferenciadas e fragmentadas. Os capítulos de cada setor, assim, tinham suas peculiaridades de apresentação de informações, ainda que em torno do mesmo marco conceitual.

A pesquisa que foca em narrativas e métodos biográficos, no entanto, também apresenta riscos, que incluem confiar na memória do narrador (PASSY, 2003, p. 29) e “objetificar” a “subjetividade” dos dados biográficos (MELUCCI, 1995, pp. 57-58). Para a análise da cultura organizacional e o acesso às assunções, Schein (2004, p. 60) recomenda a “triangulação” dos métodos disponíveis e o envolvimento dos pesquisados,

de forma que percebam os benefícios de “se revelarem”. Por isso, foi rica a comparação entre entrevistas e outros artefatos, como livros, normativos e notícias. A decorrente profusão das informações foi tamanha, que se decidiu pela solução de tê-las fora do corpo principal do trabalho, compilando-as numa seção à parte, denominada “Artefatos Culturais”.

*A ideia da seção de “artefatos” ao final do texto se deu por dois motivos. O primeiro, pelo desejo de se apresentar os dados originais, “in natura”, sem tanta mediação de minha parte. Digo “tanta”, porque a mera seleção e disposição já é uma interpretação minha. O segundo, para me livrar da angústia de deixar de fora alguma informação importante. Como, nesta pesquisa, tudo me pareceu fascinante, este era um constante dilema – manter as fontes sem deixar o texto longo demais. Não me parece um “apêndice”, ou seja, aquilo que traz alguma contribuição, mas pode ser dispensável. Talvez, para outro leitor, os artefatos sejam tão ou mais interessantes do que foram para mim ;-)*

Há, ainda, a narrativa da própria pesquisadora, que surge no contato com as informações colhidas. Como as entrevistas foram taquigrafadas, foi possível fazer marcações do que chamou a atenção ou surpreendeu, comentários pessoais sobre alguns pontos tratados e embriões de análise na mesma folha de papel. Era uma espécie de consciência de que, mesmo transcrevendo *ipsis verbis* o que os colegas diziam, acontecia concomitantemente um processo interpretativo e seletivo, e não fazia sentido separar o que era ouvido do que era pensado pela pesquisadora.

É importante ressaltar que, no momento de redação, estruturação e consolidação da pesquisa, a maneira de organizar e apresentar as informações também fez parte da análise, porque, por si mesma, suscitou interpretações tanto por parte da pesquisadora, quanto poderá suscitar para o futuro leitor. Houve várias idas e vindas entre a bibliografia e o trabalho de campo, para construção e reafirmação do marco teórico, a conexão dos conceitos e sua aplicação na parte empírica, de forma explanatória. Com isso, foi possível propor um percurso metodológico para analisar cultura organizacional e sua influência na ação dos atores numa organização.

#### **10.2.4 Desafio 4: como lidar com a dimensão ética da pesquisa?**

O quarto desafio é apontado pelos teóricos da etnografia, mais precisamente da autoetnografia (MÉNDEZ, 2013, p. 283). Suas implicações têm profunda sintonia com as linhas teóricas abordadas nesta pesquisa, em especial o interacionismo simbólico. Uma vez que as pessoas agem em função de significados, que vêm das interações

sociais, moldando assim sua conduta e até como se autodefinem (BLUMER, 1969), isso também ocorre na relação entre pesquisador e pesquisado. Esta é uma pesquisa relacional, que também cria laços e interações, tem efeitos nesses laços e interações e sofre efeitos deles. A compreensão do mundo social emergiu não pelo distanciamento, mas do diálogo engajado, da consciência da influência recíproca na pesquisa, tal como preconizado na autoetnografia (ANDERSON, 2006, p. 382). Afinal, ninguém sai o mesmo após um encontro: nem o pesquisador, nem o pesquisado; nem a pesquisa, nem a organização.

Ainda que existisse o consentimento prévio e formal para a pesquisa, houve o receio da pesquisadora de provocar danos nas pessoas com as quais convivia (ANDERSON, 2006, p. 380). É preciso lembrar que, no trabalho sobre uma organização, seus membros também sentem que estão falando em nome dela. Nesta pesquisa, houve pessoas que mantinham relações hierárquicas com a pesquisadora e umas com as outras, e isso poderia interferir em suas carreiras. Alguns servidores mencionaram o risco de que a pesquisa pudesse atrapalhar suas ações ou fosse usada contra eles.

Por isso, houve de antemão o compromisso das chefias em apoiar a pesquisa, por meio de anuência por escrito. Durante a entrevista, frisou-se que cada setor lidava com conteúdos sensíveis, sigilosos, e que não era intenção pesquisar isso, e sim processos de trabalho e relacionamentos. Garantiu-se o anonimato absoluto dos entrevistados (no texto, não são mencionados nem ao menos como “códigos numéricos”, nem publicadas as datas das entrevistas), a leitura prévia dos resultados e validação por parte deles. Houve sensibilidade de não divulgar informações de quem preferisse continuar na “invisibilidade”, em vez de expor as contradições internas do mundo social, “entregar o ouro para o bandido” e criar alvo para vigilância. Ao mesmo tempo, cuidou-se para que não se transformasse numa pesquisa “chapa branca”, ufanista ou ingênuas.

Um aspecto bastante interessante foi a criação (para os colegas desconhecidos) ou aprofundamento (para os conhecidos) de proximidade entre entrevistados e a pesquisadora. Ao reencontrá-los pelos corredores da Câmara, sempre havia entusiasmo e expectativa acerca de quando o trabalho seria publicado e dos efeitos que poderia surtir. Isso pode ser creditado à abordagem da entrevista.

Em alguns casos, os servidores começavam falando de desencanto. Mas, em seguida, quando foi demonstrado o interesse da pesquisa nas histórias, a maioria engatou em uma conversa empolgada e rica em narrativas e metáforas. Os servidores

pareciam felizes ao ver alguém empenhado em ouvi-los. O fato de não usar o gravador, e sim a taquigrafia, deixou os entrevistados mais à vontade. A ausência de contato visual (em função das anotações) intensificou o caráter “terapêutico” do encontro (já visto também no trabalho de Bernardes, 2010, pp. 49-50), proporcionando, por várias vezes, narrativas com informações sigilosas e forte teor emocional. O anonimato trouxe um desafio extra para trabalhar com as histórias e compor a narrativa maior da pesquisa, de modo que não ficasse despersonalizada, o que significaria esterilizá-la, mas também não expusesse os entrevistados.

### **10.3 Por que a pesquisa foi feita**

Em síntese, a proposta metodológica pretendeu localizar o contexto, delinear a cultura organizacional, oferecer explicações causais, mantendo visíveis as interações entre pesquisador e pesquisado no mundo social escolhido – Câmara dos Deputados. Esse foi o caminho inicialmente pensado para responder à pergunta de pesquisa.

Em harmonia com os pragmatistas, essa foi a definição do problema a resolver. Como, no entanto, saber se os objetivos foram alcançados? Como “medir” esses “efeitos”? A ideia foi concentrar nas percepções dos entrevistados, trabalhando com os significados sob uma ótica interpretativista. Como diz Joas, só os indivíduos podem julgar a si mesmos se atingiram o que pretendiam, em termos de autorrealização (JOAS, 1996, p. 82).

Além dos objetivos teóricos e empíricos, este texto também tencionou dar visibilidade à pesquisadora, ativa e reflexivamente (ANDERSON, 2006, p. 383), incorporando suas próprias experiências na compreensão de um fenômeno ou uma cultura particular (MÉNDEZ, 2013, p. 280). As intervenções autorais foram evidenciadas pelo recuo dos parágrafos e pelo uso de itálico. Existiu o nítido propósito de “fazer a diferença” (RENNER, 2001, apud HAMILTON ET AL, 2008, p. 22), iniciando um movimento que tornasse possível a mudança pessoal e social. Por isso, antes de tudo, buscou-se redigir um texto acessível (ELLIS ET AL, 2011, p.277). Tratou-se, portanto, de uma intenção política (ver ELLIS; BOCHNER, 2006, p. 8 e SCHATZ, 2009). Para Schein (2004, p. 210), não é possível estudar um sistema humano, como é o caso da cultura organizacional, sem interferir nele. Só é possível entendê-lo, aliás, pela intenção de mudá-lo (LEWIN, apud SCHEIN, 1996, p. 64).

Finalmente, a pesquisa não quis só responder às perguntas traçadas até então, mesmo porque, na busca por solução, os objetivos se transformam à medida que o ator

age (JOAS, 1996, p. 133). A pesquisa também quis ser uma oportunidade de experimentação. A própria entrevista suscitou uma série de reflexões nos entrevistados. Em contrapartida, os entrevistados também foram estimulados a dar suas opiniões e sugestões sobre a pesquisa e o tema.

Foi, por assim dizer, uma pesquisa relacional, em processo.

*O que eu desejo com essa pesquisa? Fornecer mais elementos para ampliar a visão que as pessoas têm dos servidores públicos, em especial os do Poder Legislativo. Abrir novas perspectivas para outros pesquisadores, explicitar os percalços metodológicos e contribuir para o debate teórico sobre o tema, especialmente na Ciência Política. Desafiar a percepção que os servidores têm de si mesmos. Incentivar mais servidores a compartilhar suas experiências. Incrementar minha própria visão acerca dos servidores e de mim mesma. Se a pesquisa tem compromisso não só com a geração de conhecimento, mas também com a mudança social, então ousar dizer que este trabalho também é uma forma de engajamento. Sou agente situada nesta pesquisa. Talvez ela inspire os engajados a verem oportunidades na burocracia. E estimule os burocratas a se engajarem. Então, posso acrescentar tudo isso aos objetivos iniciais, lá na página 23.*

Necessidade e desejo – dos quais crescem propósito e direcionamento de energia – vão além do que existe e, portanto, vão além do conhecimento, além da ciência. Eles continuamente abrem o caminho rumo ao futuro inexplorado e inatingível (DEWEY, 1939, p. 7).



## 11 ARTEFATOS CULTURAIS

Esta seção traz excertos dos artefatos culturais da Câmara, apresentados da seguinte forma<sup>116</sup>:

As **Reminiscências** falam dos “capitães” da mudança para Brasília; do sonho de esperança que dá lugar ao pesadelo do fim da democracia, incluindo a perseguição política de funcionários; da cumplicidade entre corpo funcional e deputados; da paixão pela Câmara; das longevas carreiras dos funcionários; dos concursos ultradifíceis sob o rigor de Dona Nayde; das estratégias para lidar com 513 patrões; da divisão do trabalho com os não concursados; e dos bastidores da redemocratização (morte de Tancredo e Constituinte).

O **Perfil** traz a demografia dos servidores atuais da Câmara e as motivações dos entrevistados (incluindo as divertidas histórias dos familiares que os convenceram a fazer o concurso) e suas percepções iniciais ao tomarem posse.

A parte da **Conle** lista suas 22 áreas, fala sobre atribuições, usos nada usuais de dispositivos legislativos, complexidades do processo legislativo, a enxurrada de projetos enviados pelo Executivo (mas já em declínio), o relacionamento com deputados e as estratégias para lidar com tudo isso.

A parte da **Secom** apresenta o histórico dos veículos e das RP e detalha outros órgãos; o planejamento estratégico comparado; a missão inglória de salvar a “imagem” da Câmara; os indicadores de resultado; o relacionamento com deputados (escândalos, gestão Severino); os desafios da audiência e dos lobos solitários; a sociedade que rompe o pacto, como principal; a participação popular (de fato ou de fachada?); os traumas da integração e a febre das redes sociais; e trechos da Política de Comunicação Social da Casa.

A parte da **DG** traz artefatos sobre a gestão de Sabino todo-poderoso; a gestão estratégica; os feudos da Câmara, o drama das pastas rosas, o perigo da alta tensão, as assunções que param de funcionar, o enxugamento do Parlamento (ou só dos servidores?); os obstáculos para ser chefe e o papel dos líderes.

A parte dos **quatro setores**<sup>117</sup> mostra justificativas de ter a sociedade como principal; o que faz a Câmara ser a Câmara; as múltiplas dimensões do tempo na Casa,

---

<sup>116</sup> Todos os grifos são da autora. Nas seções referentes à Conle, à DG e à Secom, o nome do setor foi suprimido da referência da entrevista. O mesmo foi feito em relação a falas mais sensíveis.

<sup>117</sup> Os artefatos específicos da Secin estão no corpo do texto principal.

incluindo o choque geracional e o impacto da tecnologia em trabalhos que antes eram feitos à mão; os não concursados; os servidores que rompem o pacto, como agentes; a “Era Cunha” (censura e imposição na Secom, perseguição, desmonte, os bastidores da exoneração dos diretores do Detec, do Cenin e do Cedi); as rupturas dos cânones do serviço público e da democracia, e perspectivas para o regime.

## 11.1 Reminiscências

### 11.1.1 Os capitães da instalação da Câmara na nova capital: Luciano Brandão e Deputado José Bonifácio

“Dr. Luciano Brandão, grande defensor desta Casa Legislativa, trazendo a modernização, pensando alto, lutando sempre pelos funcionários” (MESQUITA, 2007, p. 197). “Com toda simplicidade, ele comandava e fazia a gente trabalhar. E a gente trabalhava mesmo! O negócio não era brincadeira, não! A coisa era dureza!” (ANDRADE, 2008, p. 234).

Eu tenho uma admiração imensa pelo Dr. Luciano. [...] foi diretor-geral por quatorze anos. [...] nos deu oportunidade de fazer na Câmara. Ele nos respeitava muito, ele nos dava muita autoridade, muita autonomia de trabalhar, muito sério (BRANDÃO, 2007, pp. 234-235).

[...] o deputado José Bonifácio fazia parte do grupo parlamentar que não tinha muito boa vontade política para com Brasília. Se bem que, anos depois, já aqui instalado, afeiçoou-se enormemente à cidade (SOUZA, 2007, p. 23). O deputado José Bonifácio tinha um cuidado muito grande com a Câmara e com seus funcionários. Foi eleito deputado em 1946, ficou até 1978 se reelegendo, nunca aceitou nenhum cargo executivo fora da Câmara. Nunca quis ser nada a não ser deputado. Conhecia profundamente o prédio da Câmara, os funcionários, os pais dos funcionários que tinham sido funcionários. [...] a instituição era, para ele, merecedora de um cuidado extremo (ANDRADE, 2008, p. 230).

### 11.1.2 O sonho pioneiro e democrático dá lugar ao pesadelo da repressão

[...] estava mencionando o poema Altiplano. Nesse poema eu pretendi fazer uma espécie de saga de Brasília. É um poema que fala de muita luta, fala de misérias, de coisas negativas, mas o poema era positivo [...]. Termina com esta frase: “construímos-te futura”. Depositava toda a **esperança no futuro nacional, um futuro de paz, de prosperidade** etc. Esse poema foi escrito em fevereiro de 1964, e logo depois **veio o golpe militar, que em um primeiro momento e nos vinte anos seguintes parecia desmentir tudo aquilo**. Mas acho que não desmentiu (HORTA, 2007, p. 57).

A presença e vivência dos funcionários da Câmara no âmago do poder se mostram na precisão dos detalhes:

É claro que a tristeza faz parte das nossas vidas – foi a entrada do ex-deputado e ex-senador, depois secretário de Segurança Pública do Estado do Espírito Santo, Dirceu Cardoso, no plenário da Câmara, no dia 25 de agosto de 1961, **trazendo a mensagem de renúncia do presidente Jânio Quadros** (COSTA, 2007, p. 285).

Eu ainda não era funcionário, mas **estava nas galerias quando o presidente Auro de Moura Andrade decretou vaga a Presidência da República após a saída do Jango.** [...] O presidente abriu a sessão, declarou vaga a Presidência da República sob muitos protestos e foi ao Palácio do Planalto assumir a Presidência da República. [...] Depois foi feita a eleição do Castelo. [...] – eleição entre aspas (MORAES, 2007, p. 136).

1966. [...] Talvez tenha sido minha maior **participação na história do Brasil** [...]. Era o meu primeiro dia de serviço noturno. E eu estava na porta principal quando foi invadido o Congresso pelo Exército. [...] Cortaram nossos telefones. [...] nós ficamos sem comunicação com o exterior da Câmara. E, de noite, cortaram a luz.

[...] Outros seguranças mais antigos resolveram tirar o quepe para se infiltrarem no meio dos jornalistas. Porque o jornalista, aqui na Câmara, é uma figura absolutamente respeitada, é uma figura quase que como um deputado. O jornalista sempre foi respeitado pela Segurança como uma autoridade. Só que, no caso ali, eles foram se esconder junto aos jornalistas, exatamente os jornalistas que o Exército queria. Então, foi uma pancadaria. E dois dos nossos colegas da Segurança foram postos para fora como se fossem jornalistas e apanharam. E houve, realmente, um tête-à-tête, uma disputa física entre os jornalistas e os militares.

[...] nós fomos, então, para o gabinete do presidente, **dizer ao presidente, oficialmente, que a Câmara tinha sido invadida pelo Exército, que nós havíamos abandonado o nosso posto e que, no nosso posto, tinha um major do Exército** (BRANDÃO, 2007, pp. 217-220).

As sessões antigamente iam até quatro ou cinco horas da manhã. Era normal. Nós já estávamos nessa rotina. Só que era diferente você estar no serviço, trabalhando, e você estar totalmente sitiado, sem água, sem luz, e com forças armadas aqui dentro revistando, identificando todo mundo. Foi realmente um negócio meio violento (SEREJO, 2008, p. 162)

Quando amanheceu, nós vimos que a coisa era muito maior do que nós imaginávamos, porque a gente viu soldados ali, naquele gramado em frente, deitados, em posição de tiro, com fuzis virados para cá, para nós. [...] para todo lado que se via, tinha soldado armado (BRANDÃO, 2007, p. 223).

Não havia manifestações no Congresso, [...] porque era impedido; mas **o Congresso passou a ser uma guarida daqueles que tinham problemas.**

[...] eu estudava, eu fazia Arquitetura, e em uma das ocasiões **a UnB foi invadida.** Mataram lá um estudante. Houve uma coisa violenta na UnB. [...] Depois, os estudantes vieram para cá. [...] Entraram na Casa [...] e dormiram na galeria. [...] a gente trabalhava do lado do estudante. A Câmara... havia um sentimento de dar guarida a esse pessoal (BRANDÃO, 2007, p. 229).

## Perseguição política dos funcionários da Câmara

[...] se encaravam as coisas com alguma naturalidade, depois que se instalou a ditadura [...]. A gente se acostuma até às piores coisas. De outra maneira, [...] não continuaríamos vivos (HORTA, 2007, p. 64).

As pessoas tiveram que ficar aguardando... [...] ou trabalhando muito veladamente, porque a pessoa ali estava realmente correndo risco inclusive de sofrer torturas e outras coisas (ARAÚJO, 2008, p. 112).

[...] em 1964. Eu estava fazendo concurso para Câmara nessa época. Então, eu vinha sempre aqui. **A juventude na época era mais politizada** [...].

Brasília era uma cidade em que todo mundo se conhecia, todo mundo estudava no mesmo colégio – só tinha o Elefante Branco e o Caseb. E **estudávamos com os filhos dos deputados**, os filhos dos funcionários da Câmara (MORAES, 2007, pp. 136-137).

[...] alguns que tinham **liderança sociopolítica estudantil, acadêmica, de professores da UnB, que fossem colegas daqui, foram realmente perseguidos.** [...] inclusive a imprensa era também perseguida naquele tempo e impossibilitada, dificultada, proibida mesmo de trazer muita coisa à baila. De modo que a coisa ficava num contexto mais misterioso, escondido (COSTA, 2007, p. 298).

Na época, eu e colegas sofremos duplamente com as medidas de exceção, ou seja, como alunos da UnB, do curso de Direito, e como funcionários da Câmara. Além deste entrevistado, foram eles: Emílio de Sousa Pereira, Joazil Maria Gardés, José Estevam de Medeiros Tavares e Mauro Mota Burlamarqui. A UnB era considerada foco de subversão pelo regime militar e sobre ela era exercida forte e constante repressão.

[...] Mauro Burlamaqui, companheiro de Honestino Guimarães, do órgão dirigente de estudantes – Honestino era desaparecido por obra da Revolução –, **viria a perder os direitos políticos e o emprego de Taquígrafo da Câmara**. Em 1979, foi beneficiado pela Lei da Anistia e voltou à Câmara, mas tinha perdido as habilidades próprias da profissão por falta de exercício. [...] **Alguns colegas nossos foram presos como comunistas** (RIBAS, 2007, pp. 90-95).

[...] tive dificuldades, porque me formei em Direito em 1970 – era aluno da Universidade de Brasília. Então, tinha colegas que sofriam perseguição política, e eu fui fazer advocacia de presos políticos. [...] partimos para **uma situação difícil... de risco de vida**. [...] **O Dr. Luciano protegia, não permitia muito que as coisas que se passavam fora da Câmara aqui repercutissem**. [...] inspirava confiança às forças da época e contornava. Acho que se não tivesse ido para o Maranhão, para o Piauí, para Pernambuco, se não tivesse ficado esses dois anos fora, talvez tivesse tido o mesmo destino de Paulo de Tarso – filho de um deputado da Comissão de Constituição de Justiça, o Celestino Filho – um dos desaparecidos políticos. O Paulo de Tarso e eu fomos candidatos – ainda bem que perdemos – a presidente e a vice-presidente, respectivamente, do Diretório da Faculdade de Direito. Perdemos as eleições, e fui mandado para o Maranhão. **Foi o que me salvou, porque o Paulo de Tarso desapareceu!** [...] considero-me sobrevivente nisso tudo (MORAES, 2007, p. 144).

### Crescente desprestígio do Parlamento e do funcionalismo

O parlamentar, que era muito respeitado antes da chamada revolução, passou a ser estigmatizado logo em seguida. **Ser deputado ou senador era um estigma, passou a ser xingamento**, e agredir o parlamentar passou a ser moda, de certa maneira, falando de uma maneira pitoresca (HORTA, 2007, p. 65).

O Congresso funcionava como órgão homologatório dos atos do governo, nada mais. Não tinha prestígio político. Isso se refletia na opinião pública, naturalmente, e na imprensa. **A cobertura da imprensa era mais para o Executivo do que para o Legislativo, porque ele não tinha poder de decisão** (SILVA, 2007, p. 114).

[...] consequência desses vinte anos de ditadura. **Todas as lideranças civis foram cassadas**. [...] com o regime militar, a coisa começou a ficar ruim não pela qualidade, mas porque **os melhores foram banidos**. Então, eu comparo como se fosse uma pirâmide. Naqueles anos, o vértice da pirâmide corresponderia a, digamos, 10% de “maus parlamentares”. Eu acho que hoje em dia a coisa virou (SEREJO, 2008, pp. 166-168).

**O Legislativo foi tão vilipendiado nas suas funções e tão desmoralizado pelo Executivo e pelos militares que deixou de ser uma coisa nobre**. Eu sempre disse com muito orgulho que eu sou funcionário da Câmara, mas teve uma época que não era de bom alvitre (BRANDÃO, 2007, p. 233).

Havia aquele constrangimento geral porque, como se diria na linguagem comum, nós estávamos por baixo. O funcionalismo no regime militar estava desprestigiado (RIBAS, 2007, p. 95).

#### 11.1.3 O que é a Câmara?

É na Câmara dos Deputados que o povo sói ter voz no processo político [...], pela natureza da representação, aqui. O deputado é o representante do povo, é a voz do povo no concerto dos Poderes Nacionais. Se tal não se dá, houve usurpação dessa voz. A Câmara funcionando na plenitude democrática – a

plenitude possível, é bom realisticamente ressaltar, já que a democracia é uma luta incessante, em que se avança e se recua, e em que a vitória é sempre meta ideal – é necessariamente um **reflexo da face múltipla do povo**, reflexo que se aperfeiçoa à medida que nos aperfeiçoamos como nação (HORTA, 2008, p. 9).

Trabalhar no Poder Legislativo, na Câmara ou no Senado – a Câmara tem hoje 513 parlamentares e o Senado, 81 – faz a gente aprender muita coisa, a **conhecer o país** (OLIVEIRA, 2008, p. 190).

A existência da Câmara dos Deputados é fundamental na vida do cidadão. Em última análise, entre todos os deputados que aqui trabalham, **sempre podemos achar um que nos ouça e queira nos defender** (MASSERA, 2008, p. 51).

**O pior parlamento é melhor que nenhum.** [...] nosso Congresso Nacional não foge à regra. A Câmara dos Deputados costuma ser criticada inclusive por alguns que acham que [...] nossos deputados não têm, grande parte deles, formação intelectual bastante para o exercício do mandato. Mas nós entendemos que isso é o **retrato do Brasil**. Imagine se nós tivéssemos uma representação só de letrados. Não seria **autêntica** (RIBAS, 2007, pp. 97-98). [...] o Império, muitas pessoas se dirigiam ao Legislativo, à Câmara dos Deputados e ao Senado, no Rio de Janeiro, para fazer suas reclamações, suas queixas. Então, [...] o Legislativo era o órgão que **ouvia as queixas da população** e tinha condições de dar curso a essa queixa, de conseguir que ela fosse atendida, que aquela crítica fosse ouvida. Portanto, o Legislativo tem um papel muito importante também nesse aspecto desde 1823 (SILVA, 2007, p. 123).

Eu acho que o Poder Legislativo tem muito mais méritos do que defeitos. É bom lembrar o que **João Mangabeira [...] falou [...]: “Sem Poder Legislativo não existe nada.” Não existe! No sentido de liberdade, de democracia, de independência.** O Poder Legislativo, em determinados momentos, pode perder um pouco do crédito popular, mas logo adquire, porque ele é fundamental a qualquer país (AFONSO, 2008, p. 30)

Não conheço uma democracia que funcione sem Legislativo. Então, no sistema de divisão de poderes, em toda democracia tem o Executivo para executar, o Judiciário para julgar e o Legislativo para legislar. E, sobretudo, precisa-se de uma Casa política, ou seja, uma **Casa do debate, da crítica, da análise.** Então, este é um papel que considero tão importante quanto o de legislador: o de crítico, de analista da situação. Sabemos que, muitas vezes, a legislação vem para consolidar aquilo que, de certa maneira, já se tornou razão comum – está todo mundo de acordo de que é disso mesmo que se precisa. Porém, a crítica e a análise muitas vezes antecipam a solução dos problemas, e o governo precisa ser fiscalizado (SILVA, 2007, p. 123).

Em qualquer **regime de exceção que se instale em qualquer lugar, a primeira coisa em que se pensa é fechar o Parlamento.** Então, a Câmara, costuma-se dizer, é a **caixa de ressonância das aspirações populares.** E realmente há esse clima de total clareza, de transparência das discussões, das decisões. A Câmara dos Deputados é a **Casa do povo, é a Casa aberta.** Tudo o que aqui se decide é feito a portas abertas, permitindo o acesso da população. Há muitas pessoas que dizem que o Congresso Nacional legisla pouco, tudo vem lá do Executivo, ou quase tudo. Isso é um fenômeno. **O Legislativo moderno é mais fiscalizador do que produtor de leis** (RIBAS, 2007, p. 98).

Minha visão foi sempre otimista, de caráter futurístico [...]. Sempre vi como o mundo vê qualquer Poder Legislativo: como **esteio do progresso das nações.** [...] **a ausência do Poder Legislativo é causa de muita ditadura,** de muito desconforto. O mundo tem mostrado isso. [...] o esteio está no Poder Legislativo livre: as eleições e essa harmonia que existe com os outros Poderes (COSTA, 2007, p. 297).

A Câmara tenha realmente a sua importância como Casa de **representação popular, para pôr fim a essa hegemonia do Poder Executivo.** [...] um Poder armado, um Poder com recursos (MORAES, 2007, p. 155).

#### 11.1.4 Receptáculo de afetos dos funcionários

Eu abracei a Câmara. Então, esse sentimento é que eu acho que não pode se perder. O funcionário tem que ter orgulho, [...] essa satisfação, essa alegria. Quando vai para a Câmara, vai com prazer, vai com satisfação (PAIXÃO, 2008, p. 101)

O que eu queria? Eu queria trabalhar! O que eu queria? Eu queria progredir! Puxa! Eu fiquei assustado com o que era a Câmara! Eu só ouvia falar de longe, não é? Deputado, Excelência, não é? Eu não acreditava quando entrava aqui dentro para trabalhar. Aí eu pensava, cada dia que eu entrava aqui: “Eu vou ser alguma coisa aqui dentro.” (ANDRADE, 2008, pp. 264-265).

Considero a Câmara dos Deputados uma **universidade**. Aqui aprendi importantes lições de vida. Ao longo de todo esse tempo, aqui convivi com **ilustres personalidades** representativas do verdadeiro espírito público nacional, entre as quais futuros presidentes da República e ministros de Estado; **trabalhei lado a lado** com colegas já então escritores de prestígio, professores universitários que mais tarde se tornariam honrados magistrados; conheci também jornalistas influentes e respeitados; contei com a colaboração de fiéis servidores, da mais alta categoria intelectual e do mais modesto escalão funcional, todos de uma integridade verdadeiramente exemplar (SOUZA, 2007, p. 25).

Eu tenho o maior zelo pelo Brasil; eu tenho o maior zelo pela Câmara dos Deputados; [...] pelos deputados. [...] pelo Parlamento. Acho que é uma instituição que deve ser reverenciada e aplaudida por todos os brasileiros (RIBEIRO, 2007, p. 282).

#### 11.1.5 Suporte à atividade legislativa, solidariedade e cumplicidade com os deputados

Trabalhávamos na Comissão de Orçamento, e saíamos daqui de madrugada [...] carregando deputado na garupa da lambreta. Assim era a Câmara daquela época. Tomando chuva e poeira por aí afora (GROBA, 2007, p. 204).

[...] muito pior do que os funcionários, o deputado faz uma eleição, ele gasta dinheiro que não tem, ele tem compromissos extras, ele precisa pagar dívidas com banco (PINTO, 2007, p. 163).

**O choque maior seria para eles, que perderam tudo: os políticos.** [...] A gente sente, e sente até hoje, essa história, que a gente tem que virar correndo as páginas para apagar da memória (ARAÚJO, 2008, p. 116).

Esses deputados representavam a elite nacional. Eram homens de uma cultura superior à média, [...] realmente se sobressaíam nas suas respectivas atividades. Não se tinha, na verdade, líderes populares, representação popular; era mais elitista. Não se tinha o tipo de homem do povo que temos hoje (MORAES, 2007, p. 140).

Existia ao lado do plenário a sala do café, uma sala privativa [...]. Nessa sala, os deputados tinham à sua disposição doze ou quinze máquinas de escrever, e cinco ou seis datilógrafos, auxiliares legislativos [...] **deputados confundiam-se com funcionários, achando que nós também éramos deputados**; qual era o estado que nós representávamos— perguntavam. “Não, deputado, eu sou funcionário da Casa.” “Ah, então chega aqui, vem datilografar esse discurso, prepara esse projeto de lei.” E era realmente um trabalho dignificante, a gente ficava até certo ponto entusiasmado, empolgado, porque alguns deputados atribuíam (depois de adquirir confiança) ao funcionário o encargo de preparar até projeto de lei (ANDERSEN, 2008, p. 274).

Aquelas que lidavam diretamente com os deputados acabavam estabelecendo uma relação de maior ou menor intimidade e, através disso, tinham um certo prestígio e força dentro da Casa. [...] Os contínuos tinham, os motoristas, de certa maneira, também tinham, porque eram pessoas que tinham **contato**

**pessoal com os deputados**, sempre prestavam serviços a eles (SILVA, 2007, p. 109).

### 11.1.6 “A única constante é a mudança” (Heráclito)...

As coisas têm de ter alcance bem maior. **Porque eles passam**. Não adianta pensar que esses parlamentares ficam aqui eternamente; que o presidente permanece sempre o mesmo. Isso muda. A corrente política muda. É preciso equilíbrio e bom senso (AFONSO, 2008, pp. 28-29).

Nesta Casa tem – vamos chamar assim – uma **dança nos gabinetes**. Quem é daqui sabe: a cada dois anos tem uma mudança, para melhor ou para pior (PRESCOTT, 2008, p. 54).

O funcionário, desde que entra na Câmara, pode trabalhar na parte administrativa, na parte política. **A Câmara é uma cidade** [...] Os chefes e diretores não devem se sentir superiores aos demais funcionários, porque nem sempre serão superiores. **Amanhã... caem do galho** [...] ainda mais numa casa política como esta, em que se está num gabinete e acaba-se ficando no corredor, não tem lotação, não sabe para onde vai (PRESCOTT, 2008, p. 73).

### ... e as carreiras na Câmara

Exemplos de funcionários que cresceram nas carreiras:

Almoxarife que se formou em Biblioteconomia e veio a ser diretor de uma das coordenações da Biblioteca- Tarcísio José França; almoxarife que viria a ser diretor da coordenação de Aquisições do Departamento de Material e Patrimônio - João Ribeiro; almoxarife que se tornou consultor legislativo, diretor do Departamento de Administração, diretor da Consultoria Legislativa e diretor legislativo - Antônio Neuber Ribas; agente de segurança que virou arquiteto - Reinaldo Carvalho Brandão; auxiliar legislativo, datilógrafo, que virou consultor e até diretor da Consultoria - Anderson Braga Horta; auxiliar legislativo, datilógrafo, que se tornou jornalista - Daniel Machado da Costa e Silva; auxiliar legislativo que virou diretor da Coordenação de Arquitetura e Engenharia e diretor administrativo- Eraldo Soares da Paixão; auxiliar legislativo – datilógrafo que virou diretor do Departamento de Finanças - Vili Santo Andersen; auxiliar legislativa, datilógrafa que foi para gabinete, depois ajudou na Resolução de 1971, foi Consultora de Orçamento e Fiscalização Financeira, Chefe de Secretaria, Diretora da Coordenação de Seleção e Treinamento e Assessora Administrativa e fundou o Cefor - Marialba de Lima Mesquita (CONTOS 1 e 2, 2007, 2008).

### 11.1.7 Concurso para formação de um corpo de elite

Saliente-se o uso reiterado dos mesmos qualificadores identitário nas falas dos entrevistados.

Não faço do concurso público uma mística. É a **única maneira democrática, hoje, de admitir**. E é a melhor maneira de tentar **admitir gente boa**, gente de qualidade. [...] o funcionalismo da Casa era esclarecido (HORTA, 2007, p. 62).

“Funcionário da Câmara em Brasília? **Isso é para os deuses**.” Não, isso é para qualquer um, basta fazer concurso. A Câmara dos Deputados faz concurso até para copeiro e motorista. No geral, os cargos da Câmara são preenchidos através de concurso público. Então, todos têm o direito, segundo a Constituição, de se inscreverem e lutarem por uma vaga, por um lugar ao sol. Lembro-me muito bem de que em todo o lugar em que passávamos éramos muito bem recebidos. Quando dizíamos que trabalhávamos na Câmara era um sucesso. Até hoje é um sucesso para mim (COSTA, 2007, p. 290).

[...] o dia da posse, esse é indelével, **ninguém esquece o dia em que entrou na Câmara dos Deputados** (PINTO, 2007, p. 158).

Chega-se ao ponto de a grande maioria dos entrevistados citar a coordenadora responsável: Nayde Figueiredo.

Funcionário referência para mim sempre foi a D. Nayde. Quando fiz o concurso, todo mundo dizia que era carta marcada. Diziam que eu estava perdendo tempo. Não conhecia ninguém, não conhecia político. Então, quando passei no concurso vi que era tudo balela. Aqui havia seriedade. Passei no concurso, não conhecia ninguém e entrei. [...] D. Nayde era de um rigor extremo na realização dos concursos (GROBA, 2007, p. 211)  
[...] Sebastião Corrêa Côrtes: “Marialba, estude bastante, faça o concurso porque não tem nada de pistolão. Concurso na Câmara é algo sagrado. Quem aplica esses concursos na Câmara é a D. Nayde, uma senhora muito séria, da Taquigrafia. Ninguém, nem o presidente da Câmara, dá ordem para a D. Nayde em matéria de concurso”. [...] o dep. José Bonifácio, que era presidente da Câmara, entrou na sala do concurso na hora em que as pessoas estavam fazendo prova. A D. Nayde era uma senhora baixinha, forte. Disse o Côrtes: “Ela se levantou, de dedo em riste, e falou: ‘Presidente, retire-se daqui, este recinto não é do senhor’.” E José Bonifácio, o presidente, saiu sem reclamar. E olha que ele tinha fama de ter gênio forte. Então, ela era muito respeitada (MESQUITA, 2007, p. 182).

### 11.1.8 Sou político, mas não tomo partido

Quando eu entrei na Câmara, por princípio, eu abandonei todas minhas posições político-partidárias. Naquela época, **os funcionários eram proibidos de terem participação político-partidária, por causa de uma resolução** que havia na época. E eu sempre procurei ficar fora dos aspectos políticos, para que eu pudesse exercer minha função com total isenção (BRANDÃO, 2007, p. 217).

Eu sempre fui **apolítico**, porque assim deve ser o funcionário da Câmara, mas todos temos um **sentimento político**, que está dentro de nós. Ainda que o funcionário não manifeste, ele sente e sabe o que é bom para a nação, para o seu povo e seus irmãos (ANDERSEN, 2008, p. 281).

O ser humano não pode ser isento politicamente. Claro que cada um tem suas tendências, suas simpatias partidárias. É eleitor, vota aqui, vota lá. Mas aqui nós aprendemos uma coisa:  **você respeita o valor**, seja ele comunista, seja ele integralista (OLIVEIRA, 2008, pp. 197-198).

Afonso Arinos [...] era adversário político do Plínio Salgado, mas [...] Em termos de cultura de pensamento eles se entendiam. Isso nós aprendemos aqui. Essa talvez seja a lição maior que nós funcionário da Câmara aprendemos. Eu não tenho autoridade para dizer isso, mas se eu tivesse diria aos colegas presentes e futuros que, ao entrarem nessa Casa, tivessem espírito de **tolerância ampla, total; de isenção**, que façam política lá fora, não aqui dentro, porque se perde tudo aquilo que poderíamos dar de contribuição ao Brasil, ao Poder Legislativo. Se você fica do lado de um deputado de um partido ou de outro, você não vê aquele outro que tem tanto ou mais valor intelectual ou cultural (OLIVEIRA, 2008, p. 198).

[...] “cuidado, boca, com o que fala; mão, com o que pega; olhos, com o que veem e ouvidos, com o que ouvem. Tem coisas que você viu, mas não viu. Tem coisas que estão ali, mas que você deixa lá. Então, você entrando nesse quadro morre de velho na Câmara.” Isso entrou na minha cabeça e ficou gravado (SALVADOR, 2008, p. 216).

Em toda minha trajetória na Câmara eu sempre saí da reunião no momento em que virou político [...]. Os diretores superiores, que era o diretor-geral e aqueles politicamente ligados a ele, tinham decisões ali que eu me sentia constrangido em saber, por que eram coisas que realmente **eu não deveria saber** (BRANDÃO, 2007, p. 236).

Como, lidando com deputados de todos partidos, me filiaria a um partido político? Sempre entendi que os funcionários não deveriam se filiar (AFONSO, 2008, p. 22).



## Eu digo não

Eu nunca fui influente. Eu, na Câmara, fui um mero funcionário. [...] O meu pensamento, para um presidente ou para um deputado, eu nunca escondi. E quanto a mudar a lei, [...] eu posso ter dado sugestões. [...] Eu dizia: “Não apresente isso, porque já tem. Não apresente isso porque vai ser uma bobagem, vai ser objeto de crítica.” Mas não tive influência para mudar a legislação. É um exagero, me perdoe (AFONSO [então SGM à época], 2008, p.30)

O primeiro-secretário queria simplesmente que eu dissolvesse a Assessoria [...]. Fiquei alarmado. “[...] Acho que isso está errado. [...] Vai acabar com a Assessoria, vai dismantellar nossa experiência de assessoramento, que tem sido positiva, apesar de problemas e distorções, que sempre há.” E disse a ele que não podia fazer, usando o argumento de que era ilegal. Ele ficou bravo: **“Quando vocês não querem fazer alguma coisa, apelam para a lei, dizem que é ilegal.”** Mas realmente era ilegal. [...] por pouco deixei de ser o “coveiro” da assessoria. [...] Por pouco também não me aposentei (HORTA, 2007, pp. 70-71).

## Cumplicidade com a DG para resolver problemas

Chamou-me a atenção, desde que vim trabalhar aqui, principalmente quando assumi a Diretoria-Geral, que **a Casa não possui hierarquia**, todos os deputados são iguais. Não há chefes. Há líderes, a quem cabe a função de coordenar os trabalhos legislativos. Realmente, todos os deputados são tratados igualmente por nós, funcionários (SOUZA, 2007, p. 25).

Quem faz a política dos funcionários da Câmara era o diretor-geral. [...] Dr. Luciano, que sempre disse que **o diretor-geral tem que ser um cara absolutamente forte na Câmara para resistir às pressões dos deputados**, por que ele é um funcionário e trabalha com os deputados. Muitas e muitas vezes eu vi negar coisas para deputado e ele tinha então que ter força. E a gente [...] **sempre trabalhou no sentido de fortalecer o diretor-geral, a diretoria-geral.** [...] todos os méritos que nós temos a gente transfere para a diretoria-geral e todos os erros nós assumimos. Exatamente para preservar a diretoria-geral incólume desses problemas (BRANDÃO, 2007, pp. 236-237).

### 11.1.9 Não concursados – “concorrência” de agentes

Na presidência Pereira Lopes [1971-1972], foi criado o chamado secretariado parlamentar, destinado a atender pessoalmente os deputados em seus gabinetes individuais (SOUZA, 2007, p. 31)

A preocupação dele é o deputado. E já a preocupação do funcionário da Câmara é o deputado, mas no contexto da Câmara dos Deputados, não o deputado destacado, o deputado a, b ou c (PAIXÃO, 2008, p. 94).

Não é nenhum preconceito com o secretariado, não, é uma atividade necessária. Mas eu acho que há necessidade de se criar uma forma de o secretário não se sentir do deputado, mas da Câmara, do órgão [...] O importante é o Parlamento, a instituição, o parlamentar faz parte por consequência. Então, é esse sentimento que não pode se diluir, não pode se perder (PAIXÃO, 2008, p. 100).

O gabinete no exterior é um exemplo. O deputado ganha importância determinada para manter um gabinete fora de Brasília. Para isso, ele contrata as pessoas que escolher. O pior de tudo: ele recebe o dinheiro e presta conta desse dinheiro com um “recibinho”, não paga imposto de renda – tudo isso em detrimento dos interesses do servidor. [...] Vejam que aqueles que trabalham para a atividade-fim vão sendo diminuídos, e aqueles que trabalham diretamente para os deputados vão melhorando não só o poder de remuneração, mas o de influência sobre os deputados, em consequência. [...] Todas essas coisas **enfraquecem o funcionário.** [...] Realmente, a perda da dignidade nos faz perder até a vontade de lutar. Deixamos de ser não os

“marajás”, que já disseram que somos, e passamos a ser os “barnabés” (PINTO, 2007, pp. 179-180).

### 11.1.10 Outros fatores de afastamento dos deputados

Só depois da Constituinte de 1988 o servidor público pôde se sindicalizar. [...] era tal **a intimidade dos funcionários dos gabinetes com os deputados** que prescindíamos desse tipo de representação. Os chefes de gabinete se uniam, combinavam, passavam a trabalhar com os deputados e conseguíamos as coisas de tal maneira que chegamos a ser os funcionários mais bem pagos do Brasil. [...] numa época em que não havia representação sindical (PINTO, 2007, p. 169).

O deputado era um “sem-teto”, vamos dizer assim. Ele não tinha onde ficar. Ele ficava nas comissões [...]. Agora com o IV é o contrário, **ele passou a ter o seu teto e deixou o plenário para lá** (PAIXÃO, 2008, pp. 99-100).

[...] ali tinha troca de informação. Você entrava no gabinete da comissão na hora em que não havia trabalho em Plenário, tinha quatro ou cinco deputados conversando. Então, se trocava muita informação. Com a divisão dos gabinetes ficou tudo muito separado (COIMBRA, 2008, pp. 99-100).

### 11.1.11 Eleição e morte de Tancredo

Ninguém votou para presidente, na época do Tancredo. Foi um colégio eleitoral; nós não participamos. Mas foi um momento histórico a votação dele. Foi uma festa aqui na Câmara. Nosso gabinete ficou em festa, porque o PMDB tinha feito um presidente da República. Ganhou, mas infelizmente não levou (PRESCOTT, 2008, p. 63).

Faltam palavras para designar o destino de um homem que estava prestes a assumir a Presidência da República e que no dia anterior morre. [...] **a morte de Tancredo foi uma das maiores desolações que tivemos em matéria sociopolítica brasileira**; foi muito maior do que a saída dos dois presidentes, que foi até desejada por muita gente. Já a morte de Tancredo nunca foi desejada e querida, muito pelo contrário, todos esperávamos que ele transformasse o Brasil, como pretendia, depois de tão difícil eleição naquele tempo de diretas e indiretas (COSTA, 2007, pp. 286-287).

### 11.1.12 A alegria de ajudar a produzir a Constituição Cidadã

Particpei com a Assessoria Legislativa, quando diretor do órgão, dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, instalada em 1º de fevereiro de 1987. **Foi uma maratona** e o órgão teve atuação destacada desde a elaboração do Regimento Interno até a redação final do texto constitucional, promulgada em 5 de outubro de 1988. O assessoramento foi prestado às 8 comissões temáticas e 24 subcomissões e diretamente ao relator, deputado Bernardo Cabral.

[...] foram apresentadas 9.456 sugestões de normas constitucionais, parte significativa delas recusada, por inaceitáveis. Houve uma enxurrada de emendas, e consistia o assessoramento na elaboração dos pareceres a cada uma delas. **Todo o corpo de sessenta assessores da Câmara foi acionado**. Até o diretor acumulou as atribuições da supervisão com as de execução. **Trabalhou-se até nas madrugadas** no Prodasen, na gráfica do Senado, no edifício sede do Banco do Brasil, no Instituto Israel Pinheiro, ou seja, para onde se deslocava o relator-geral.

Na revisão dos textos aprovados atuaram os assessores Anderson Braga Horta e Neusa Labarrère, que, além dos conhecimentos linguísticos, tinham afinidade com a técnica legislativa. Só depois disso é que atuava o Prof. Celso Cunha, contratado por sua notoriedade para fazer a revisão definitiva (RIBAS, 2007, pp. 87-88).

Outro aspecto que acho que devo mencionar é que, na Constituinte de 1986 a 1988, trabalhamos intensamente. A Voz do Brasil mudou de nome: passou a ser A Voz da Constituinte; o Boletim da Câmara passou a ser o Boletim da Constituinte; e havia um noticiário de televisão e de rádio, feito por equipes da Radiobrás. [...] Nesse período, fizemos o Jornal da Constituinte (SILVA, 2007, p. 127).

Foram **momentos de empolgação**, porque, de fato, estávamos saindo de um período de ditadura para um regime de democracia. Então, momentos como esse tiveram grande significação para esta Casa e para o país certamente (GROBA, 2007, p. 208).

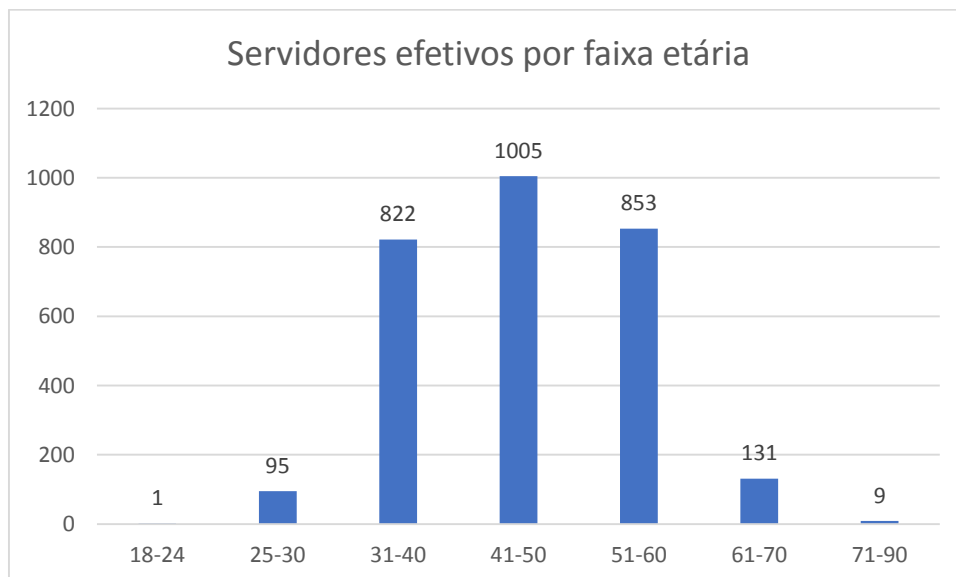
A Constituinte, por exemplo, evoluiu de uma hora para outra, naquele crescente, sempre grande. Nosso gabinete era repleto de pessoas, de lobistas, todos eram atendidos, se não pelo deputado Ulysses Guimarães, por nós. Atendíamos pedidos de qualquer parte do país. Sou carioca e muitas vezes ia ao gabinete uma turma do Rio de Janeiro que estava sem comer há dias.

**Tirava dinheiro do bolso e dava para eles.** Falava com o [diretor-geral] Sabino: “Sabino, estou precisando que o pessoal do Rio vá almoçar no bandejão. Como vou fazer?” Lá não recebia pessoas estranhas. Mas ele via como podia ser feito. E já fiz isso mais de uma vez. Como funcionários da Câmara sempre ajudamos e fizemos o melhor possível. Então, a minha participação como a de tantos outros aqui sempre foi a melhor (PRESCOTT, 2008, p. 65)

## 11.2 Perfil dos servidores efetivos da Câmara

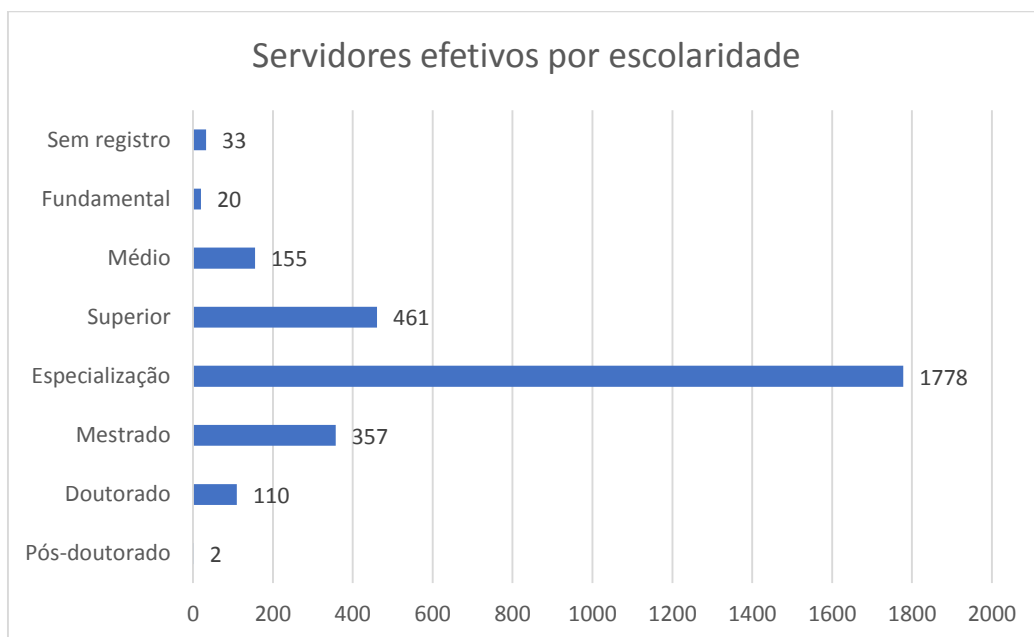
O Relatório de Gestão do Exercício 2018 aponta 1732 homens e 1232 mulheres, no quadro de efetivos. E também apresenta a distribuição por faixa etária – Gráfico 3 – e por escolaridade – Gráfico 4.

### Gráfico 3 – Servidores efetivos por faixa etária



Elaboração da autora. Fonte: Relatório de Gestão do Exercício 2018 (BRASIL, 2018d, p. 47).

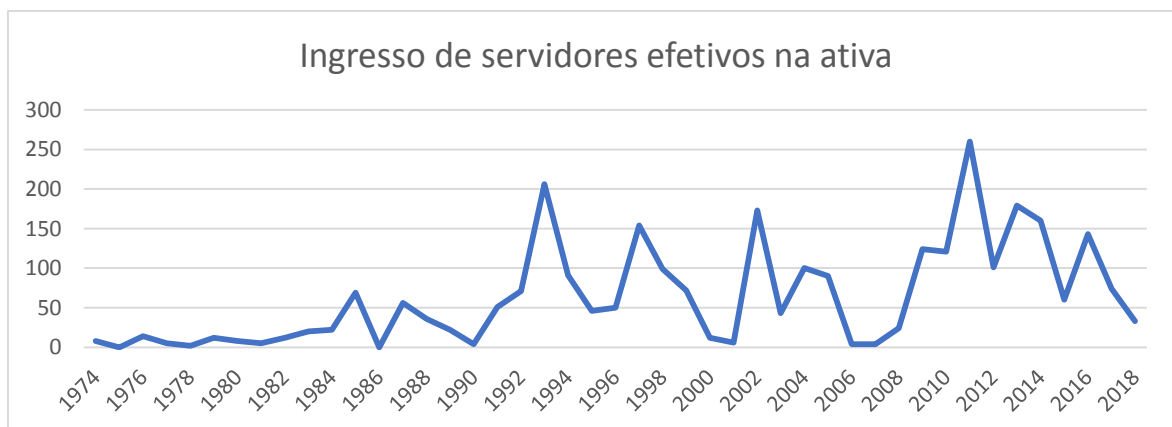
**Gráfico 4 – Servidores efetivos por escolaridade**



Elaboração da autora. Fonte: Relatório de Gestão do Exercício de 2018 (BRASIL, 2018d, p. 48)

O gráfico 5 mostra a distribuição quantitativa dos servidores efetivos na ativa, por ano de ingresso.

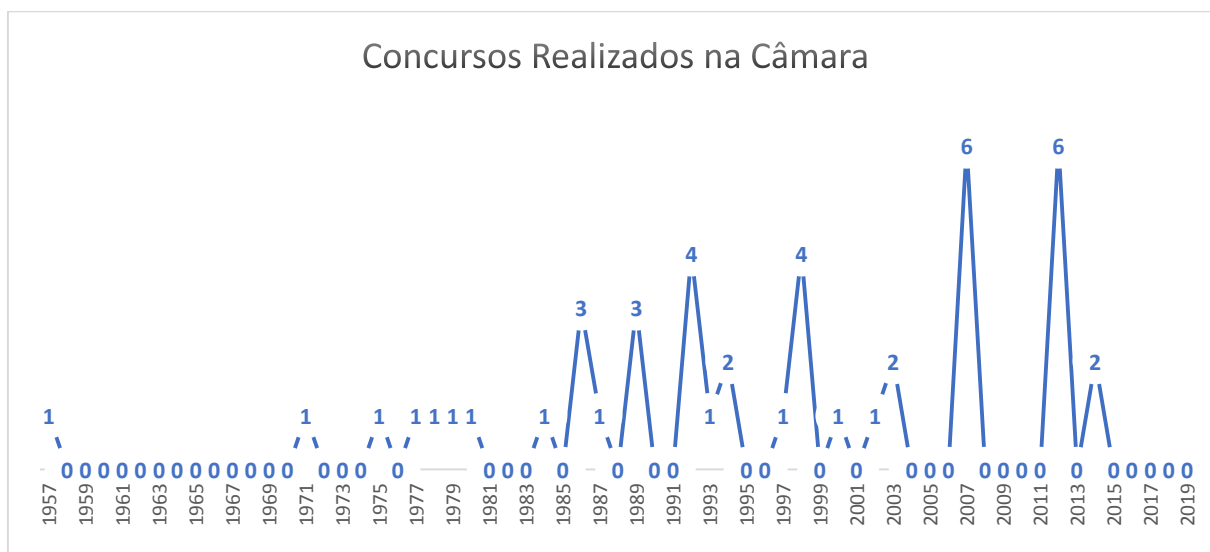
**Gráfico 5 – Ano de ingresso dos servidores atuais**



Elaboração da autora. Fonte: RECURSOS, 2019. Portal da Câmara dos Deputados. Dados de setembro de 2019.

O gráfico 6 apresenta o número de concursos realizados<sup>118</sup> pela Câmara, por ano.

**Gráfico 6 – Concursos realizados na Câmara**



Elaboração da autora. Fonte: Centro de Documentação e Informação – Cedi – Câmara dos Deputados

A Conle realizou concursos específicos em 1977, 1989<sup>119</sup>, 2002 e 2014. Já a Secom aproveitou o concurso de comunicadores sociais feito pelo Senado em 1998 e fez concursos específicos em 2003 e 2007. Não há concursos de lotação exclusiva feitos para a DG e para a Secin.

Pelo relatório de 2018, são 2964 servidores efetivos na ativa. Um ano depois, em novembro de 2019, o número já havia caído para 2809. Em 2020, são 2770 (TRANSPARÊNCIA, 2020).

### 11.2.1 Motivações para fazer o concurso da Câmara

Quando perguntados sobre por que decidiram fazer o concurso da Câmara, os entrevistados apresentaram pelo menos 4 grandes razões:

(1) Entrar no serviço público - os motivos foram a carreira melhor, o salário melhor (ressalte-se, no entanto, que pelo menos 5 dos entrevistados vieram ganhando menos), a estabilidade, o horário, a independência financeira, a renda garantida, a perspectiva para o futuro e a aposentadoria integral;

<sup>118</sup> Os editais foram agrupados por 12 áreas afins: Taquigrafia; Informação; Assessoria / Consultoria; Contabilidade, Material e Patrimônio; Audiovisual, Engenharia e Arquitetura; Saúde; Segurança; Tecnologia da Informação; Comunicação; Recursos Humanos; Cultura; e Geral. Não foram computados os concursos internos.

<sup>119</sup> Quando ainda era Assessoria Legislativa.

(2) Entrar na Câmara – a Casa já era vista como um bom lugar para trabalhar, com mais liberdade, e assim ter qualidade de vida. Com essas características, seria o concurso ideal para quem estava desejando mudar de cidade, de profissão, de vida;

Para quem já era servidor, a instabilidade no Poder Executivo (como na época do governo Collor) foi um fator importante de escolha. Além disso, a Câmara tem setores em muitas áreas profissionais, não necessariamente ligadas à parte política. Há uma “pluralidade muito grande, muitas opções de trabalho. Não tem um ramo específico, como no banco ou no TCU [auditoria]. Existe a possibilidade de trabalhar em áreas muito diversas” (entrevista - Secin);

No caso dos concursos específicos, a exemplo dos da Secom (jornalistas, relações públicas, publicitários), a Câmara representava a chance de se trabalhar na área de formação e ter um bom salário – “o feijão e o sonho”, no dizer de um deles -, que se reveste de maior relevância quando o mercado está em crise. “Muitos colegas tentavam me demover de fazer concurso, dizendo: ‘você sempre terá espaço’. Mas vi gente boa ficar desempregada.” (entrevista - Secom);

Tive oportunidade de trabalhar na Câmara para criar riqueza de produção, num emprego estável, com o que eu gosto, numa instituição que vai me garantir uma boa vida. A vida te leva a escolhas. Foi bacana. Aprendizado grande. Não era afinidade com a política (entrevista - Secom).  
Me empolga, estou feliz de estar aqui. Isso é raro no serviço público – há um alto índice de depressão e insatisfação. A pessoa faz o concurso pelo dinheiro e não tem a ver com o que gosta (entrevista - Secom).

Ao mesmo tempo, os concursos da Câmara ainda despertavam desconfiança. Os relatos se assemelham aos dos entrevistados dos livros Contos da Câmara 1 e 2 (2007 e 2008): “Quando me inscrevi no concurso da Câmara, minha esposa disse que o concurso era só para sacramentar quem eles já queriam lá dentro, mas não foi assim.” “Quando disse que ia fazer concurso para a Câmara, minha sogra me disse: ‘minha filha, lá só tem prostituta’.” (entrevistas). Isso mostra que a forte cultura organizacional dos servidores da Câmara permanece desconhecida externamente.

(3) Receber incentivo - no sentido contrário, também houve os que vieram por estímulo da família e dos amigos – alguns chegaram a comprar ou emprestar material de estudo, insistindo para que eles considerassem a ideia de prestar concurso para a Câmara, tida inicialmente como impensável, até pelo preconceito. “Meu salário seria cortado pela metade, eu não queria vir. Meu então chefe disse: ‘eu vou lhe prender, lhe ponho algema até você tomar posse’ ” “A imagem da Câmara que eu tinha era a da mídia, de ‘político’, de que não seria realizada profissionalmente. Vida de servidor é

burocrática, chata, não me interessa” (entrevistas - Secin). “Minha esposa resolveu fazer o concurso. Não acreditei que era sério. Câmara, Congresso, era carta marcada, não teria chance, teria que ter ligação política. Eu estava enganado” (entrevista - Conle).

Meu marido insistia para eu fazer concurso. Eu dizia que não queria mudar de profissão. E não queria ficar presa num lugar só. Mas ele disse: “você vai poder tirar férias”, que eu nunca tirava porque mudava (entrevista - Secom). O primeiro concurso que fiz foi para a Câmara. Meu tio decidiu por mim. Eu dizia: “não quero fazer concurso, não quero carimbar papel!” Eu tinha preconceito. Ele me ligava diariamente:”Fiz tua inscrição, peguei seus dados com seu pai. É jornalismo, não é carimbar papel!” Nas vésperas da primeira fase, ele deixou na portaria um calhamaço de papel em um envelope pardo. Era o regimento interno da Câmara. [...] Ele comprou a passagem para mim. Vim xingando ele. Eu odiava política, não tinha a mais vaga ideia do que era a Câmara, o Legislativo (entrevista - Secom). Pensava que ser servidora era uma escolha medíocre do ponto de vista profissional. Vi o filme Frida, ela toda quebrada deixou um legado, eu pensei: “não vou deixar nada”. Todo mundo dizia que a Câmara era uma mãe, dava dinheiro a torto e a direito. Mas nada do acontecia aqui me interessava. Aqui a sensação era de parar, um trabalho burocrático, não divertido, não desafiante (entrevista - Secom).

Ressalte-se que há pelo menos 16% (9) entrevistados cujos familiares já estiveram no poder público, sendo 14% (8) no próprio Congresso Nacional.

(4) Fazer algo pelo País - este grupo escolheu a Câmara pela importância da Casa para o País, para estar perto do poder, e ainda, no caso da Conle, na perspectiva de fazer algo pelo Brasil, de elaborar legislações e políticas públicas. “Sou formado em direito. Tinha a ideia do poder mágico da lei – ‘faça-se’” (entrevista - Conle).

Os quatro grupos podem se superpor, ou seja, as motivações podem se somar. Aconteceram, também, as “mãozinhas do acaso”:

Quando o concurso abriu, não soube. Soube depois, porque frequentava a academia do Clube do Congresso e afixaram lá um cartaz com o edital de reabertura de inscrições. Consultei colegas, soube que professores meus estavam interessados (entrevista - Conle).

A maioria dos entrevistados, no entanto, só teve dimensão do que a Câmara era e representava após a posse. “Quando passei, houve o impacto do status – sou servidora da Câmara, quanta gente queria estar aqui” (entrevista - Secom). “Não tinha ideia da dimensão da Casa, aos poucos fui tomando conhecimento. Estou aqui há 25 anos e até hoje eu me surpreendo, descubro que é mais que eu imagino” (entrevista - DG).

### **11.2.2 Primeiras percepções**

Boas ou ruins, as impressões dos entrevistados ao chegarem à Câmara foram de grande impacto.

Nunca tinha pisado em Brasília. Era muito crua. Entrei com orgulho, achei que estava arrasando, que iria participar, nascendo na democracia. Era o

primeiro dia de legislatura. Os funcionários estavam orgulhosos, fomos muito bem recebidos (entrevista - Conle).

Eu tinha preconceito com o Legislativo. Fiz o concurso a contragosto.

Achava que só iria achar peruas e mauricinhos, mas conheci seres humanos normais. Hoje gosto muito e defendo! (entrevista - Conle)

Foi um recomeço [...]. Encontrei pessoas legais. O que me surpreendeu positivamente foi conhecer pessoas de todo o lugar, abertas para interação. Isso não é coisa de Brasília, porque a cidade não favorece isso. Era porque passou muita gente no concurso que veio de outros lugares (entrevista - Secom).

Alguns, contudo, chegaram a pensar em desistir. Um deles narra a entrega dos documentos para a posse no Departamento Pessoal, no Anexo I: “As portas do elevador abriram, e eu vi as divisórias verdes”. Segundo ele, se não tivesse participado do programa de demissão voluntária (PDV) no órgão anterior, teria retornado. Outro, jornalista, que estava acostumado com outro tipo de relação e de dinâmica trabalhista, ouviu a recomendação da então diretora: “São dois anos para se adaptar ao serviço público”.

## 11.3 Conle

### 11.3.1 As duas assessorias que se uniram na Conle

Art. 101. À Seção de Assessoria Parlamentar compete prestar assessoramento técnico à Câmara dos Deputados: preparar pesquisas necessárias aos Deputados para elaboração de relatórios e estudos básicos de pareceres e anteprojetos; proceder a pesquisas bibliográficas especializadas; preparar estudos, informes e resumos no que diz respeito à interpretação das leis e dos dispositivos correlatos, implícitos, ou conflitantes, das proposições; analisar dados e fatos relacionados com as áreas que não se incluem na competência específica de outros órgãos da Divisão; e proceder estudos de direito comparado e de jurisprudência brasileira e estrangeira.

[...] Art. 116. À Assessoria Técnica Especializada compete prestar assessoramento às Comissões: preparar os estudos necessários às Comissões e Deputados para elaboração de pareceres, relatórios e anteprojetos; manter cadastro de pessoas físicas e jurídicas credenciadas a prestarem assessoramento especializado à Câmara dos Deputados, naquelas matérias incluídas ou não nas áreas específicas de sua atuação (BRASIL, 1971, texto original).

### 11.3.2 Áreas

Área I - Direito Constitucional, Eleitoral, Municipal, Administrativo, Processo Legislativo e Poder Judiciário.

Área II - Direito Civil, Processual Civil e 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, Direito Econômico e Defesa do Consumidor.

Área VIII - Administração Pública.

Área IX - Política e Planejamento Econômicos, Desenvolvimento Econômico e 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 - Ciência e Tecnologia, Comunicação Social, Informática, Telecomunicações e Sistema Postal.  
Área XV - Educação, Cultura, Desporto.  
Área XVI - Saúde Pública, Sanitarismo.  
Área XVII - Segurança Pública e Defesa Nacional.  
Área XVIII - Direito Internacional Público e Relações Internacionais  
Área XIX - Ciência Política, Sociologia Política, História e Relações Internacionais.  
Área XX - Redação e Discurso Parlamentar.  
Área XXI - Previdência e Direito Previdenciário.  
Área XXII - Direito Penal, Direito Processual Penal e Procedimentos Investigatórios Parlamentares.

### 11.3.3 Atribuições ampliadas

[...] Deputado tem menos tempo ainda. Ele está verbalizando temas e teses. Somos ponte entre quem produz informação de fato, coletando dados, e disponibilizando para o deputado para qualificar o debate, corrigir mentiras e dados falsos (entrevista).

A Câmara seria o “segundo filtro em relação ao Executivo. O Senado é o terceiro” (entrevista).

Essa expertise, como fazer diferença? Tornar o processo legislativo mais acessível para os cidadãos comuns, para que controlem. Fazer diferença é: conhecimento útil. Ensinar para quem se interessa (entrevista).  
Tem muita publicação interessante feita pela Conle. Uma forma da Câmara de estar em contato com a sociedade, prestar serviço. Livros cuidadosos, texto bom, informações verídicas, acesso às informações (entrevista).

Esses trabalhos

[...] tornaram a Consultoria Legislativa mais conhecida no Brasil e no exterior, como um exemplo de excelência no serviço público de alta especialização. De fato, o slogan atribuído à Consultoria nos seus folders institucionais de divulgação do serviço de assessoramento legislativo confeccionados nesse período reflete bem tais esforços. [...] “Para o Brasil, uma referência. Para o parlamentar, um apoio” (RODRIGUES, 2011, p. 90).

### 11.3.4 Usos nada usuais para os projetos de lei

O deputado pediu que eu fizesse. “Eu quero um projeto assim e assado.” “Deputado, esse projeto é um absurdo [...], vai ser violentamente combatido. O senhor vai aparecer na imprensa de uma maneira muito negativa.” Mas ele queria porque queria, insistiu. Eu falei: “Bom, deputado, o senhor está advertido. Está aqui o projeto.” Apresentou. No dia seguinte saiu numa foto-legenda, um retrato dele e embaixo a legenda, um pequeno texto “metendo o pau” nele, dizendo os absurdos do projeto em poucas palavras. [...] ele me chamou e me cumprimentou feliz da vida, porque havia saído a fotografia dele, embora “metendo o pau”. **Falem mal, mas falem de mim.** [...] Esse projeto era para [...] agradar algum setor e para aparecer. Funcionou da maneira como ele queria. [...] É um trabalho desgastante para o assessor, mas faz parte da vida funcional (HORTA, 2007, p. 68).

“[Os deputados] têm ficado menos sensíveis às notas técnicas. Houve uma valorização na apresentação dos PLs e não do seu conteúdo. [Eles] Se sentem avaliados pelo número de PLs’ (entrevista).

A grande maioria dos PLs<sup>120</sup> não é para ser aprovada, é para outra coisa. Dos PLs apresentados pelos parlamentares, quantos são transformados em lei?

---

<sup>120</sup> PL: sigla para projeto de lei

Um às vezes tem 50 apensados<sup>121</sup>, e esses? Para que servem? Ele apresenta para MOSTRAR para as bases (entrevista).  
“Já teve proposta de doação de órgão duplo para remissão de pena. Ou seja, você tem dois rins, dois olhos, doa um. Ora, pulmão é órgão duplo, vai poder doar?” “Vai sendo tudo apensado ao principal. Isso me deixa doente. O custo para a Casa. Tem que ler, anexar, tempo, vai para comissões diferentes, outros colegas vão fazer.” “Frustrante, produção legislativa que trate de coisa pouco relevante. Perde tempo com filigrana.” “É uso de tempo e recurso público. O processo tem que estar mais eficiente. É a questão da gestão, o país todo tá sofrendo.” “Deputado quer apresentar PL para entrar nas estatísticas. Por exemplo, apresenta no fim da legislatura, sabendo que vai ser arquivado” (entrevistas).  
O custo para o parlamentar é zero. Pode pedir 1, 10 ou 100 trabalhos sem problemas. É diferente do serviço prestado pelo Demed<sup>122</sup>. Você poderia dedicar tempo e energia para coisas mais relevantes. Isso prejudica esses e acaba produzindo um lixo legislativo. Isso vai tramitar e vai demandar depois o parecer, a nota técnica (entrevista).  
Eu falava que, se insistir, eu faço o esdrúxulo. Me decepcionei porque era muito dispêndio de energia, de coisa flagrantemente inconstitucional, sujeita a ajuizamento, Adin<sup>123</sup>, e também muita coisa repetida (entrevista).

### **11.3.5 Usos nada usuais para CPIs, Conselho de Ética, audiências públicas e sessões no plenário**

As CPIS são comissões temporárias que têm poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, mas com lógica política. Busca-se apurar um fato “de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do País” (BRASIL, 1989). Elas podem, contudo, servir também a outros fins.

Em 2006, o então deputado federal Antonio Carlos Biscaia foi presidente de uma CPI que ficou famosa, a dos “Sanguessugas”. No programa de TV Roda Viva, ele disse que as CPIs muitas vezes “se transformam num palco de disputa política e, outras vezes, num verdadeiro showmício: horas infindáveis de depoimentos, e os resultados não são concretos” (BISCAIA, 2006). O maior efeito, assim, recai sobre a grande cobertura dada pela mídia, em função do fascínio exercido pelas CPIs, conforme notado por Macedo (2018, p. 121), em sua pesquisa sobre a função das audiências públicas.

A frustração de Biscaia sobre o pouco efeito prático da investigação em si que, segundo ele, deve-se à falta de controle sobre os procedimentos que ocorrem após a conclusão dos trabalhos. No caso de parlamentares envolvidos, a dificuldade de se julgar um par no plenário, e também a inércia dos eleitores.

[...] ninguém acredita também na cassação das urnas. Será que o eleitor brasileiro, ele não vai saber quais são? Ele vai continuar elegendo todos eles?  
[...] Agora, nós não podemos, na CPI, assumir a responsabilidade quanto à cassação de mandato. Esse não é o nosso papel (BISCAIA, 2006).

---

<sup>121</sup> Unidos a uma proposição mais antiga, de teor semelhante

<sup>122</sup> Departamento Médico.

<sup>123</sup> Ação Direta de Inconstitucionalidade

Em relação ao papel da Conle nas CPIs, há complexidades à parte no trabalho de assessoria e compartilhamento da frustração de Biscaia.

Atuar como polícia era novo pra mim, tem que desconfiar de tudo, aura de “alguém cometeu um crime e vamos descobrir”. Tudo sigiloso. A gente sabia de gente envolvida. Mas aquilo era o espaço do deputado (entrevista).

[Numa CPI] trabalhei como um cão danado, o relator sentou em cima. Pegou gente grande, procuradores, [...] secretário de estado, prefeito [...]. 13 mil páginas de inquérito [...] para nada! [...] [Noutra], não terminou em pizza<sup>124</sup>, mas também não foi como gostaríamos (entrevista).

CPIs e comissão externa é para promover, e eu não posso dizer que não é importante. É melhor do que se não tivesse tido. Frustrante, isso quando não tem coisa pior por trás. Usam para chantagear ministro e servidor do Executivo para executar emenda de parlamentar (entrevista).

CPIs têm todo um glamour, mas [...] não tem resultado político por limitação do Poder Legislativo. [...] Custo gigante de dinheiro para algo que o Judiciário já está investigando. [...] qual a utilidade pública? Só para falar bonito no microfone (entrevista).

No caso do Conselho de Ética, de acordo com alguns entrevistados, parece haver confusão no entendimento das prerrogativas por parte dos deputados. Os processos, diferentemente dos judiciais, não têm “partes” nem “vítimas”. Entre os episódios marcantes, estão os depoimentos do então Deputado Roberto Jefferson, no que ele popularizou como escândalo do “Mensalão”.

Sofri muito trabalhando naquilo. [...] Me pauto por princípio – ninguém é culpado até provar. [...] O julgamento no Conselho de Ética é político. Dediquei de corpo e alma. Cassar sem provas... chocou meus princípios (entrevista).

Já as audiências públicas ocorrem no âmbito das comissões e têm por objetivo instruir matéria legislativa em trâmite, bem como para tratar de assuntos de interesse público relevante, mediante proposta de um deputado membro ou a pedido de entidade interessada (BRASIL, 1989). Para Macedo (2018, p. 1), também têm por função “ajudar a identificar problemas novos que possam ser alvo da ação legislativa, ou se tornar uma ação de fiscalização de algum órgão público”, e seu número tem crescido ao longo dos anos.

Macedo (2018) mostra que muitos pedidos de audiência pública se pautam por denúncias da mídia ao Executivo, focadas em deslizos individuais ou partidários, e não nas políticas. Sem incentivos para debater as políticas, os deputados se voltam para o papel de fiscalização. E, para ficarem visíveis aos eleitores, buscam estar nas comissões mais importantes, tornando-as palco de disputa partidária. Além disso, ao proporem audiências de fiscalização, “os parlamentares estariam demarcando fronteiras entre oposição e governo” (MACEDO, 2018, p. 122).

---

<sup>124</sup> Expressão que significa “não dar em nada”.

“A análise de projetos consome apenas 20% das audiências” (MACEDO, 2018, p. 120). Portanto, elas pouco têm de função deliberativa. Os parlamentares teriam outras formas de ouvir a sociedade em suas decisões: “lobby, e-mails, redes sociais e até pressões diretas na própria base eleitoral” (MACEDO, 2018, p. 76).

### 11.3.6 Fragmentação do processo legislativo

A grande mídia joga os holofotes para o Plenário. Pouco se fala das comissões, com exceção de CPIs e audiências com temas polêmicos. Pouco se sabe que mais de 80% das propostas não precisam ser votadas pelo Plenário, bastando o parecer das comissões, na chamada tramitação conclusiva. Em 2018, as comissões apreciaram 313 propostas, aprovando 222 conclusivamente. Já o Plenário apreciou 156 propostas, aprovando 155 (TRANSPARÊNCIA, 2020). Ainda assim, os consultores lamentam que as comissões não possam aproveitar todo o seu potencial.

O sistema de comissão é praticamente inexistente. [...] era para ter 8, 10 comissões para ter força e representatividade, e não 25! Tem comissão que delibera, era uma forma de desafogar o Plenário, onde o governo domina. Os parlamentares poderiam trabalhar nas comissões. Pouco aproveitado. Eles jogam tudo para o Plenário (entrevista).

Segundo Macedo (2018), em 1989 havia apenas 10 comissões permanentes. Somente entre 2013 e 2016, foram criadas quatro. Em 2020, já são 25. Na gestão do então presidente Eduardo Cunha, houve aumento no número de comissões temporárias, a exemplo das externas e das especiais (que seriam obrigatórias apenas para Propostas de Emenda à Constituição ou matérias que tivessem que passar por mais de três comissões de mérito. “[...] este caráter especial se tornou uma coisa muito mais rotineira que especial. Perde sentido. Dá cargo, dá visibilidade para o deputado/presidente ou relator” (depoimento de servidor a MACEDO, 2018, p. 74).

Há concorrência pelo uso dos espaços e pelo tempo dos deputados, que ficam cada vez mais dependentes de suas assessorias. Além disso, há enfraquecimento das comissões permanentes, que perdem seus assuntos “mais quentes”, e diminuição da qualidade dos trabalhos (MACEDO, 2018). O Diretor Geral Sérgio Sampaio também externou sua preocupação:

[...] vi o deputado Eduardo Barbosa dizer: “nós temos uma **agenda irracional**. Nós participamos de dezenas de comissões, com reuniões em horários simultâneos”. Eu já fui SGM<sup>125</sup>, nós tínhamos cerca de 60 comissões temporárias em funcionamento concomitante. Conversando com Leonardo Barbosa, nosso SGM, ele me falou que chegamos a ter **200 comissões temporárias**.

---

<sup>125</sup> Secretário Geral da Mesa

[...] O que faz essa pulverização? Com que qualquer projeto de lei possa, por uma manobra política, ser remetido a uma comissão especial [...], o que enfraquece o papel das comissões permanentes. Os deputados lutam tanto para integrar uma determinada comissão porque têm amor por aquela temática, e muitas vezes se veem “ludibriados”, porque aquele tema, que ele aguardava tanto chegar à comissão dele, teve outro caminho via comissão temporária (SAMPAIO, 2019b).

### **11.3.7 Fragmentação de partidos**

Em 2019, são 32 partidos registrados no Tribunal Superior Eleitoral (PARTIDOS, 2019), e 30 deles têm representação na Câmara. Para Faria (2011, p. 74), pouco os distingue ideologicamente, e na prática eles reúnem-se em torno de duas forças: uma, “no apoio às propostas do governo, por parte das bancadas que integram sua base de sustentação”; e outra, “na contestação sistemática pelas bancadas que lhe estejam em oposição”.

Para os servidores, não se trata de “saudosismo da ditadura, do autoritarismo, quando só havia Arena e MDB”:

[...] fragmentação de políticas, não sabe o que defende. Devia ter barreira. [...] Muito fracionado é difícil. Politicamente, a gente vive no parlamento as consequências da fragilidade partidária louca! 32 diferenças ideológicas e partidos – isso não existe! [...] Crise sistêmica que não vai ter fim (entrevista).

A essa multiplicidade – e consequente fragilidade – partidária, acrescenta-se o personalismo da política brasileira:

[...] o nosso Congresso é muito mais ditado pelas pessoas do que pelos partidos, acho que o Congresso é forte como instituição, mas por trás dele tem pessoas, não tem partidos, não tem instituições políticas, o Congresso em si é a instituição, então isso torna esses meios muito sujeitos a manipulação, sujeitos a uso político, com finalidade pouco republicana, digamos assim (depoimento a BERNARDES, 2010, p. 209).

A grande quantidade de partidos com representação na Câmara gera outro problema, desta vez de ordem administrativa: cada um deles tem sua Liderança, para a qual é criada uma estrutura de gabinete, com cargos que são ocupados por servidores de carreira da Casa, entre outros, esvaziando os setores.

### **11.3.8 Executivo legislador**

Faria (2011) atenta para o sufocamento do processo legislativo ordinário pela onipresença de projetos do Poder Executivo, em especial as medidas provisórias - MPs. Os deputados, assim, teriam raras oportunidades de verem aprovada alguma proposta de sua autoria, esvaziando o debate nas comissões permanentes, como visto também por Macedo (2018).

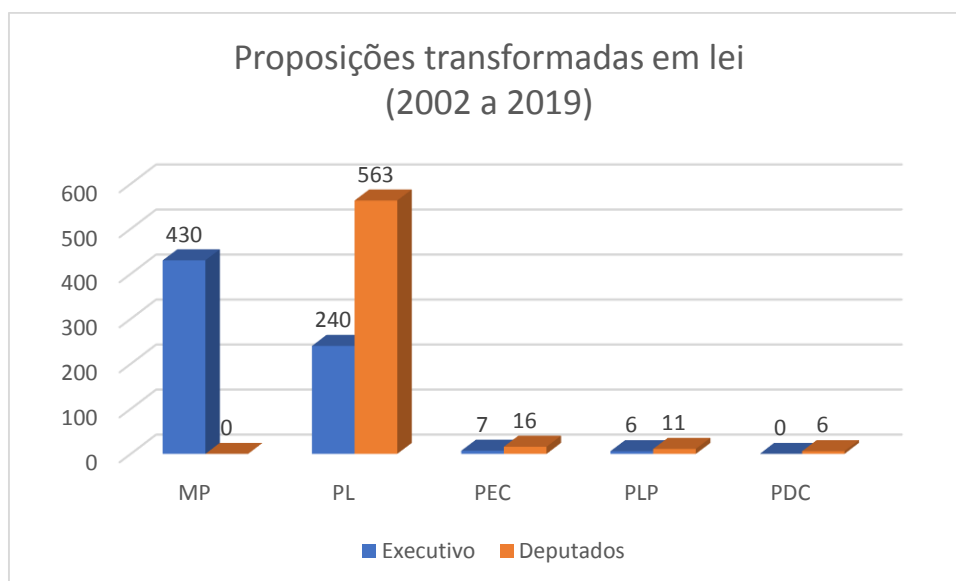
Para cada MP que chega, a Conle é incumbida de realizar um estudo sobre o assunto<sup>126</sup>.

É frustrante. O Congresso fica comprometido com o excesso das MPs. A iniciativa do parlamento morre [...]. A mudança no ordenamento jurídico é feito por MP. Ou PL do Executivo. [...] É o que gasta mais tempo. [...] É realidade brasileira. No Brasil, se legisla por MP (entrevista).

Entre 1/1/2002 e 28/10/2019, os deputados apresentaram 41688 proposições, ao passo que o Executivo apresentou 1552<sup>127</sup>. Ao mesmo tempo, nesse mesmo período, apenas 596 proposições de iniciativa de deputados foram transformadas em lei, numa média de 1500 dias de trâmite, enquanto 721 proposições do Executivo levaram em média 282 dias para serem aprovadas. Cerca de 46% do que foi apresentado pelo Executivo foi aprovado, ao passo que menos de 1,5% do que foi apresentado pelos deputados se transformou em lei.

O gráfico 7 compara as proposições do Executivo e da Câmara que foram transformadas em lei.

**Gráfico 7 - Proposições apresentadas pelo Executivo e pelos deputados federais**



<sup>126</sup> Ver: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/notas-descritivas-sobre-medidas-provisorias>.

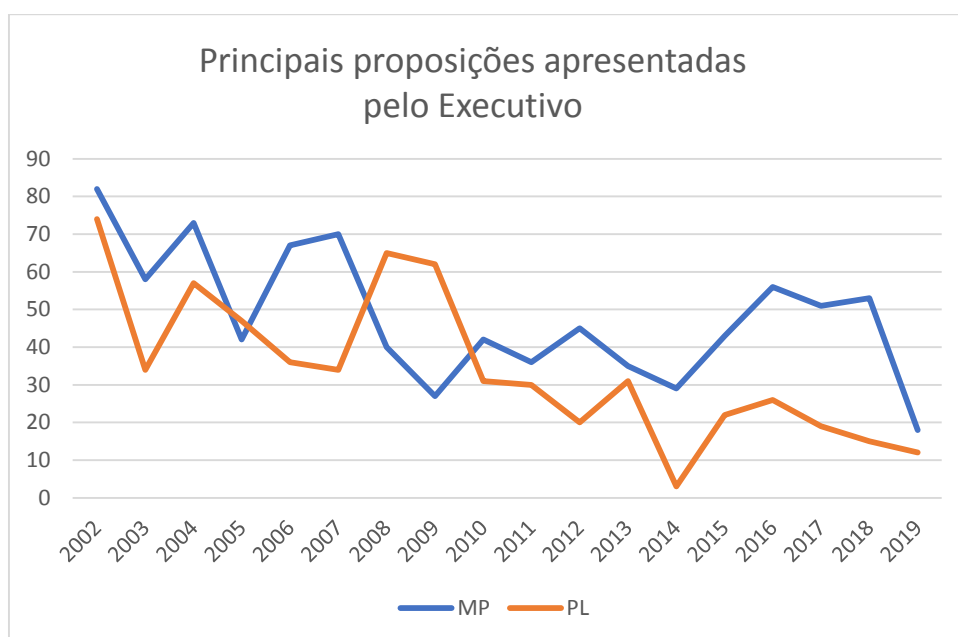
<sup>127</sup> Fonte: Painel da Atividade Legislativa - Coordenação de Organização da Informação Legislativa – Centro de Documentação e Informação - Câmara dos Deputados, com dados do Sistema de Informações Legislativas – Sileg. As informações referem-se às proposições na Câmara dos Deputados. Não são consideradas proposições que tramitam no Congresso Nacional ou no Senado Federal, assim como itens acessórios como emendas, requerimentos, proposições apensadas, etc. Para as proposições que possuem mais de uma autoria, considera-se apenas o primeiro signatário da proposição como autor. Tipos de proposição: Medida provisória (MP), Projeto de lei (PL), Proposta de Emenda à Constituição (PEC), Projeto de Lei Complementar (PLC), Projeto de Resolução da Câmara (PRC) e Projeto de Decreto Legislativo (PDC).

Elaboração da Autora. Fonte: Painel da Atividade Legislativa - Coordenação de Organização da Informação Legislativa – Centro de Documentação e Informação - Câmara dos Deputados, com dados do Sistema de Informações Legislativas – Sileg

As MPs são as proposições mais numerosas do Executivo. Têm força de lei, para casos de relevância e urgência. São também as que maior impacto causam no Legislativo, uma vez que, se não forem aprovadas em 45 dias, trancam a pauta de votações da Casa onde estiver. Em vista disso, uma série de providências foram tomadas pela Câmara no que tange às MPs, em especial sobre o trancamento da pauta. Em 2009, o Supremo Tribunal Federal – STF acatou a interpretação do então presidente da Casa, Michel Temer, de que as votações poderiam continuar acontecendo em sessões extraordinárias (entendimento confirmado em 2017 pelo STF). Já a Proposta de Emenda à Constituição que fixa novos prazos (PEC 70/2011 na Câmara e PEC 19/2019 no Senado) foi aprovada em ambas as Casas e aguarda promulgação.

Na prática, verifica-se uma tendência de queda no número de proposições de iniciativa do Executivo apresentadas na Câmara, conforme mostra o Gráfico 8.

**Gráfico 8 – Número das principais proposições apresentadas pelo Executivo, por ano**



Elaboração da autora. Fonte: Painel da Atividade Legislativa - Coordenação de Organização da Informação Legislativa – Centro de Documentação e Informação - Câmara dos Deputados, com dados do Sistema de Informações Legislativas – Sileg

### 11.3.9 Interpretações do Judiciário

As interpretações fazem com que haja efeito contrário do que você quis. É sério isso! Isso pesa! É preciso ter experiência, ver lá fora como impacta.

Medo. O cuidado de escrever algo que vai mexer com a vida das pessoas, não pode escrever qualquer coisa (entrevista).

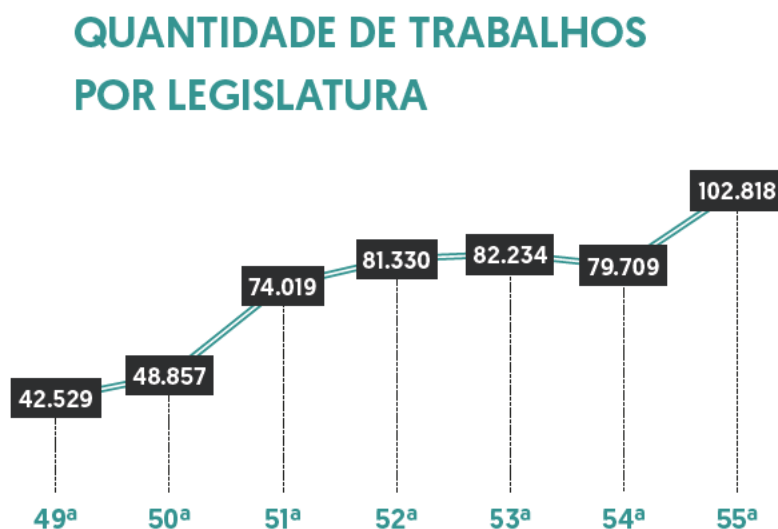
Tenho medo de escrever lei errada, com impacto financeiro gigantesco. Medo associado com Judiciário, de eles interpretarem diferente e gerar outro impacto. [...] ninguém leva em conta os debates, o espírito do legislador (entrevista).

Elaborar leis é diferente de trabalho acadêmico. Você se responsabiliza por ele. Tem seu nome. Lei, você gasta 10 anos, burila, muda a conjuntura, é feita a várias mãos, muitas pessoas vão se reconhecer, quantidade de horas trabalhadas, discutidas. Pessoas não têm noção disso (entrevista).

De repente tudo pode, tudo pode passar pela Constituição. Nas comissões, os servidores dizem “não” por causa do regimento, os deputados ficam furiosos. É um embate complicado (entrevista).

### 11.3.10 Excesso de demandas

Gráfico 9 – Quantidade de trabalhos realizados pela Conle, por legislatura



Fonte: Folder da Consultoria Legislativa. 2019.

O Diretor Geral, novamente, endossa o coro dos servidores da Consultoria:

Nós não podemos aumentar custos. Vamos ser cada vez mais um parlamento mais enxuto e, portanto, devemos ser mais eficientes. [...] Mas ser mais eficientes apenas no plano dos serviços prestados, daquilo que os servidores se envolvem? Não! A atividade parlamentar está no cerne disso tudo. [...] Nós hoje temos aqui no final de uma legislatura 20 mil projetos de lei tramitando. **Será que é razoável isso? Isso ocupa e custa caro. Ocupa a Conle, os meios de comunicação, as comissões, a área de informática... para onde a gente vai com esses 20 mil projetos de lei?**

A que isso atende? Muitas vezes, anseios políticos, e **nós não podemos fazer uma censura aos parlamentares** que se elegeram com um compromisso, com promessas de que iriam apresentar posições. Mas nós não podemos chegar a essa irrazoabilidade de 20 mil projetos de lei numa legislatura. Porque isso vai fazer com que tenhamos diversos vetores puxando para um lado e para outro, e a possibilidade de nós termos um resultado zero, com vetores puxando para todos os lados, é muito grande.

A responsabilidade do parlamento de **estabelecer qual é a agenda verdadeira do país**. Quais são os temas que hoje precisam ser abordados na nossa sociedade, para fazer nosso país dar um passo definitivo e significativo



no sentido do desenvolvimento. Essa percepção dos parlamentares, afinal são representantes da sociedade, para fazer essa leitura, é muito importante. Então, eu **clamo por uma agenda mais racional do nosso parlamento**. Porque, a partir daí, é que nós poderemos começar a construir os serviços como serviços mais consentâneos a essa realidade (SAMPAIO, 2019b).

Além de terem que dar conta da demanda por proposições, os consultores ainda precisam dividir seu tempo com as produções para o Cedes.

Os estudos do Cedes exigem pesquisa aprofundada, dedicada ao tema, e junto com isso continuam todos os trabalhos. Tem que ligar e desligar do interruptor. Não está correto! Produz um livro, somos responsáveis, às vezes a gente viaja, vai a seminários, visitas, as condições não são boas. Não ficamos exclusivos, pelo contrário (entrevista).

E criticam os pedidos de última hora e a falta de limites para as solicitações de estudos individuais pelos gabinetes.

Isso [...] pode comprometer a qualidade do trabalho e colocar o consultor em risco. Quando dá certo, foi o deputado que fez. Quando dá errado, foi o consultor. Estudo não tem limite, é o assessor que pede isso. PL, parecer, é o centro da atividade, não tem que ter limite, mas as outras coisas têm. Tem coisa que não é usada, vai para o lixo. Essa sessão legislativa, queremos estudar isso, envolvendo diversas áreas, por partido. Cinco estudos por partido já dão 200 estudos! 32 partidos (entrevista).

### **11.3.11 Relacionamento com deputados**

**Manda quem pode, obedece quem tem juízo. Mas quem manda também poderia ter juízo...**

**Corrupção e outros crimes** - Segundo levantamento feito pelo site G1 em fevereiro de 2019, 50 deputados federais – ou seja, 10% do total - eram réus em processos criminais<sup>128</sup> (NOVA CÂMARA, 2019). Em sua trajetória, os entrevistados citam principalmente os casos de corrupção. Entre eles, está “a utilização criminosa emendas individuais ou de bancadas” (BISCAIA, 2006) ao orçamento, quando os “parlamentares podem transformar o poder legislativo em escritório particular ou sociedade de negócios escusos” (MARKUN in: BISCAIA, 2006); e o pagamento de propina em contratos administrativos da Câmara, a exemplo do “esquema do mensalinho” do deputado Severino Cavalcanti na concessão do restaurante (QUEIROZ D, 2007, p. 4) e do “mensalão”, na contratação da agência de publicidade SMP&B, com desvios de dinheiro, durante gestão do deputado João Paulo Cunha.

Gestões como as de Severino e João Paulo Cunha são devastadoras, pelo problema da ética. O ocupante máximo da Câmara dos Deputados está comprovadamente envolvido, não é uma questão de suspeita (entrevista).

---

<sup>128</sup> Entre os crimes previstos estão os eleitorais, abuso de autoridade, praticados contra a administração pública, o sistema financeiro e o mercado de capitais, compra de votos, doações ilegais, organização criminosa, tráfico, crimes hediondos, tortura, terrorismo, lavagem de dinheiro, entre outros (NOVA CÂMARA, 2019).

**Baixo nível** – Ao receber uma pergunta do jornalista Luís Costa Pinto (2017) sobre a capacidade do Parlamento em produzir mudanças significativas nos costumes políticos, o deputado Ulysses Guimarães replicou:

Está achando ruim essa composição do Congresso? Então espera a próxima: será pior. E pior, e pior... Temos algumas poucas cabeças boas aqui. É necessário juntá-las, onde quer que estejam, e fazê-las trabalhar num rumo só: para frente. Sempre.

Alguns servidores que se envolveram mais com a política, até mesmo como militantes de campanha de partidos, falam da decepção de chegar à Câmara e “conhecer os políticos de perto”. Outros relembram legislaturas anteriores e citam nomes como Florestan Fernandes, Maria Luiza Fontenele, Artur da Távola, Almir Pazzianotto, Roberto Campos, Waldir Pires, consternando-se por não encontrarem equivalentes no cenário atual.

O que mudou? Nobreza da política, na estatura dos políticos. Antes eram respeitáveis, intelectuais [...]. Tinham formação política, não só acadêmica. Noção dos valores públicos e da instituição. Hoje é uma pobreza assustadora (entrevista).

**Desinteresse** – Os entrevistados lamentam quando há deputados que “não se interessam em conhecer as regras do jogo, deixam na mão do assessor” (entrevista). Nessas situações, veem diminuídas as chances de se fazer um trabalho rico.

Na grande parte do tempo, ele não está interessado em debate qualificado, aprofundar assuntos. Ele se contenta com qualquer coisa. Se você fizer algo bom, mas não tem deputado dedicado, não vai a lugar nenhum, é trabalho perdido (entrevista).

**Interesses locais** – Para os consultores, além do problema de que grandes temas nacionais sejam preteridos, há o excesso de projetos “paroquiais”, que consomem as áreas técnicas da Casa e entram o processo legislativo.

[Os deputados] ficam no varejo, [...] e no debate das grandes questões não são protagonistas. Entulham a Conle com demandas de vereador. [...] Você é deputado federal, esqueça a arborização urbana. É reforma da previdência. Não é mais paroquial. Representação. Ou liberar a área legislativa desses PLs sem sentido (entrevista).

**Interesses excusos** – Alguns entrevistados deploram as proposições que são contrárias ao interesse público, coletivo, notadamente desfavorecendo grandes parcelas da população em prol de certos grupos.

**Grosseria** – entrevistados relatam constrangimentos pelos quais passaram ou que presenciaram com deputados, comprometendo o trabalho, a relação e até mesmo a visão

que tinham deles. Num dos casos, o consultor fala da decepção de ter sido fustigado por alguém que havia recebido seu voto e por quem sempre nutriu admiração.

Por dever regimental, a gente tem que informar quando já tem PL em tramitação. [...] Quem está há mais tempo tem constrangimento de tentar contra-argumentar com o deputado e receber um “cala a boca, não quero saber, vou apresentar” (entrevista).

Sou precavida ao lidar com pessoas que não são delicadas, te colocam em situação complicada. Deputados fazem isso. Grito não é aceitável. Em situações tensas, são muito exigentes e podem cruzar a fronteira da boa educação (entrevista).

### **Mas ser deputado não é nada fácil...**

Falam que deputado só fica de terça a quinta. Isso é mentira, é falácia! Não é mamata. Não sei como aguentam essa vida. Num voo cheio de conexões, encontrei deputados. Idosos. Eu cansada, eles têm que fazer isso toda semana. Não têm um minuto de sossego. Eles dizem que convivem com a família em Brasília, porque no estado é impossível. Existe muito trabalho do parlamentar fora do foco da TV (entrevista).

**Legitimidade** – Os servidores que tiveram oportunidade de se candidatar ou acompanhar a candidatura para um mandato parlamentar sabem que não é uma empreitada simples. Com isso, tendem a valorizar o esforço e também a representatividade de quem se elege.

Um tio meu foi candidato a deputado em 1986, para o DF. Era a primeira bancada para a constituinte. Fez campanha, teve menos de mil votos. Eu descobri que é difícil demais vir para cá. O deputado tem representatividade, por mais críticas que tiver, que ele é rico, etc. Isso aqui representa o Brasil (entrevista).

Um dos entrevistados menciona a função de quem é duplamente eleito (e a dificuldade de se obter isso), como é o caso do presidente da Câmara, que obtém tanto os votos dos cidadãos quanto os de seus pares. “[...] não quer dizer puxar o saco do presidente de plantão. Eu reconheço sua legitimidade de eleito para nos dar diretrizes” (entrevista).

### **Uma andorinha só não faz verão**

Buscam benefícios sem justificativa moral e ética, ainda mais no contexto pobre do Brasil. Para mudar isso é quase impossível. Os poucos que têm essa visão não conseguem aprovar, um deputado sozinho não consegue nada (entrevista).

“As pessoas entram no sistema. Como diz o Capitão Nascimento<sup>129</sup>, o sistema sempre encontra um jeito de continuar. E não é só de corrupção” (entrevista).

O ótimo é inimigo do bom. Se for perseguir o ótimo, as condições, não faz. O [deputado Alessandro] Molon disse isso ao aprovar o marco civil da internet. A legislação mais próxima do ótimo, porque ele perseguiu o bom (entrevista).

---

<sup>129</sup> Personagem do filme “Tropa de Elite”

### 11.3.12 Disposição para isenção

Na Assessoria Legislativa nós tínhamos por norma o seguinte: o quanto mais possível o assessor deveria manter uma atitude de isenção. Mas houve um líder que disse: “Olha, eu sei que não adianta o senhor vir me dizer o contrário, mas as teses da Oposição tocam muito mais favoravelmente a vocês do que qualquer proposta da Situação. Porque realmente os temas são mais simpáticos, e vocês são intelectuais”. Disse eu: “Não, a gente trabalha com isenção e tudo”. Não, você pode fazer, mas não com o mesmo entusiasmo, com a mesma... não digo boa vontade, porque o trabalho teria de ser feito de qualquer maneira. Mas realmente procurava-se trabalhar com isenção.

Nós tivemos um ou outro caso de assessor que pedia que fosse substituído quando designado para um tema que realmente não tocava fundo o seu coração, as suas idéias, a sua ideologia. E a gente o quanto possível fazia uma acomodação. [...] Nunca recusamos trabalho. Eu falo entre a direção e os assessores. Às vezes a gente fazia uma redistribuição e o assessor dizia: “Não, não tem cor política, eu faço aí”. Isso para nós era uma tranquilidade (RIBAS, 2007, p. 91).

### 11.3.13 Tem coisas que só a Conle faz para você

Anderson Horta, que foi diretor da Conle, relembra a atuação de um instituto privado, na década de 1970, financiado pela Câmara e pelo Senado.

Funcionava nem sempre muito bem. Às vezes bem, às vezes muito mal e nunca foi tão eficiente como a assessoria institucional, que não dependia de número de trabalhos, não tinha de vender trabalho. O funcionário era remunerado para fazer quaisquer trabalhos que lhe fossem pedidos dentro da sua possibilidade. [...] com o crescimento da Assessoria Legislativa, chegou-se à conclusão de que era desnecessário. Era dinheiro gasto inutilmente, duplicação de gastos injustificável (HORTA, 2007, p. 67).

Às palavras de Horta, fazem coro as de outro diretor, Célio Souza:

ao receber a herança de contratação de antiga prestadora, cuja “produção” estatística me cabia a responsabilidade de atestar, e contra a qual me insurigi, por dever e ética funcional e pelo ônus burocrático e congestionamento dos serviços causados [...]. Para dizer o mínimo, apresentavam-se na quase totalidade improfícuos e estéreis os “pacotes” com centenas de discursos insossos, centenas de “estudos técnico-científicos” sem consistência epistemológica, ou de inspiração meramente noticiosa, e outras tantas centenas de projetos inócuos e até bizarros para congestionar o trabalho das comissões técnicas, com endereço certo ao arquivo, sem esquecer o simples detalhe de que a massa de papéis, que outra coisa não era, entregue a cada mês, era altamente dispendiosa para a Casa (SOUZA, 2011, p. 66).

### 11.3.14 Ganha o deputado que ouve

O deputado é quem manda afinal. Quando ele te dá oportunidade, você consegue fazer, e tem liderança, negocia, articula. Confia em você, delega a parte técnica para você. Aí você vê no PL final. Se ele quer, a gente se anima, se envolve. [...] Para esses, é o melhor trabalho. Relação franca de discussão. Para os outros, a gente [...] Investe o que o cargo obriga a fazer, sem entusiasmo (entrevista).

Quando o parlamentar está comprometido, sempre há espaço para que ele mude de opinião. Parlamentares mais experientes, que já foram gestores no Executivo, eles escutam. Eles sabem das repercussões técnicas que vão ocorrer. Têm olhar diferente, um desdobramento. Às vezes os de primeira viagem também estão abertos. É bom assessorar deputados que já foram

secretários [...], dialogar, trocar ideias, têm bagagem no Executivo (entrevista).

Faz diferença o deputado que quer e tem interesse para conhecer e para decidir. Tem uns que só pedem. Quando são coisas com grande reflexo, com discussão política em muita evidência, eles escutam. Eles gostam de escutar, mesmo não querendo mudar de opinião, para saber onde estão pisando, os desafios que vão enfrentar, das outras influências. O assessoramento à Mesa do Plenário, na votação. [O deputado] pergunta pra gente sobre questões sensíveis – se um destaque, uma emenda for prejudicada, ele banca aquilo contra grande resistência dos deputados (entrevista).

### 11.3.15 Complexidades

Vários consultores mencionam que, logo após a posse, às vezes sem experiência e contando somente com a formação acadêmica, receberam trabalhos que envolviam verbas vultosas entre outras complexidades.

O mercado de ciência e tecnologia é bilionário. As telecom<sup>130</sup> movimentam 250 bi por ano. Qualquer lei mexe nisso. Já rádio e TV têm mais projeção. Tem menos dinheiro envolvido, mas mexe com a opinião pública. Informática, ciência e tecnologia, internet, impactam muito. Essa área só aumenta de importância, há muito interesse (entrevista). Nossa área é movida por dinheiro. Os agentes econômicos se modelam rapidamente. Os melhores profissionais, brilhantes em matemática, estão no sistema financeiro. Dessa forma, o resultado das políticas pode ser outro, porque eles se adaptam rapidamente (entrevista).

A insegurança de se lidar com essas demandas é o próprio inferno, a deduzir pelas metáforas que empregaram: “comi o pão que o diabo amassou”, “trabalhei como um cão danado” “vou morrer cedo, no fogo, sem experiência”.

“Tive que descobrir por conta própria. [...] Se ao menos fosse uma dupla... dei conta”. “Muito desafio, aprender muito em pouco tempo. Primeiro ano foi difícil”. “Consegui conduzir. Estudei muito, perguntei muito, fiquei macaco velho, [depois] dei aula no Cefor, no STF” (entrevistas).

A política de capacitação deveria melhorar. É muito voltada para o Legislativo, é geral. É um esforço nosso de procurar um especialista [...], por exemplo. Precisa haver precisão da palavra, tem que ter atualização permanente e especializada. É um esforço de cada um, não tem aqui. É mais forte no Executivo (entrevista).

### 11.3.16 Espaço precário, convivência rica

A Conle ocupa uma parte do Anexo III da Câmara. O espaço, segundo os entrevistados, é insuficiente e inadequado para a natureza do trabalho que executam.

Condições de espaço não são adequadas para concentração e pesquisa. [...] Tem gente que vai para a biblioteca, mas não tem espaço. Quatro numa sala, recebe visita de parlamentar, assessor, colegas. Podia ser mais produtivo. É desgastante, exige o dobro de energia para fazer o mesmo trabalho e põe em risco, fica suscetível ao erro (entrevista).

---

<sup>130</sup> Empresas de telecomunicações

As condições de trabalho pioraram muito. O ponto eletrônico é um inferno. Casa cheia, não tem privacidade, não tem banheiro, estacionamento. Mobiliário inadequado [...], corredor barulhento, durante 8 horas e meia não é fácil. Não tem flexibilidade. É um desrespeito. Às 18h a copa fecha, não tem nem café. Quatro pessoas em 6 metros quadrados, telefone tocando, gente entrando e saindo. [...] não consigo me concentrar. Nada é ergonômico. A produtividade cai! Gosto do trabalho. Não gosto do local de trabalho (entrevista).

O espaço diminuto afeta as relações. “O convívio intenso, por sua vez, traz boatos, atritos. Fofoca da rádio-corredor<sup>131</sup>” (entrevista). Entretanto, os consultores preferem essa estrutura limitada a terem que se mudar para outra área da Casa onde não possam mais estar juntos.

Ambiente incrível, coleguismo, pontos fortes marcantes. Como corpo, estamos mais coesos. Não sei se veio para ficar. Depende do enforcement. Ficamos na retaguarda mais recentemente, depois do Cunha. Sempre achando que vamos perder espaço, que vão tirar algo de nós, até as salas (entrevista). Momentos internos atribulados. Processo de divisão dos quadros por causa da reforma do espaço. Isso me preocupa. A relação física, o contato, a possibilidade de ir à sala ao lado para conversar, isso é rico! Convívio, dar bom dia, faz diferença. Mesmo com as tecnologias, mundo digital, é uma ameaça. Se espalhar, a Conle vai ficar como os analistas nas comissões (entrevista).

### **11.3.17 Redução de servidores**

Quando foi criada, a antiga Assessoria Legislativa tinha 35 profissionais, “sendo 15 da Parlamentar e 20 da Técnica Especializada”. Em 1976, foram criados mais 40 cargos. Em 1990, já somavam 115 assessores (HORTA, 2011, p. 37). Em 1993, chegaram a 233. Manteve-se, em seguida, um ciclo de aproximadamente dez anos, marcando a renovação de quadros para o órgão (AZEVEDO, 2011, p. 10).

“Éramos 210. Tem 20 FCs não ocupadas. Há 16 ou 17 requisitados. Em 2022, 29% da Câmara vai se aposentar, pelas regras atuais. Um terço de redução de força de trabalho”. “Toda hora vem um boato de acabar com a Conle” (entrevistas).

O fato de sermos especialistas é um ativo importante da Conle. Grande parte dos que trabalham têm experiência na área, do Executivo ou de empresas públicas. Trazem uma bagagem, estudam. Mas isso vai gerar lacunas nos próximos anos. Os colegas têm que aprender mais de outras áreas. [...] estamos identificando competências. Mesmo dentro das áreas, há subespecializações, porque os temas são complexos (entrevista).

## **11.4. Secom**

### **11.4.1 Histórico dos veículos**

O processo de criação dos veículos nativos de comunicação na Câmara enfrentou obstáculos e resistências.

---

<sup>131</sup> Nome informal dado a uma rede de rumores dentro das organizações (Wikipedia).

**Imprensa** - Arrisca-se aqui a dizer que o setor de taquigrafia é o embrião do sistema de comunicação social da Câmara. Os registros taquigráficos iriam compor diários, boletins e anais, documentando, tornando “portátil” e perpetuando a fala, que está na própria raiz da palavra “parlamento”. Não à toa, a Taquigrafia era apelidada de “principado da Câmara”:

[...] eram funcionários do mais alto nível. O concurso era difícilíssimo. [...] Também pela importância que tem a atividade do taquígrafo. Ele é ligado intimamente ao deputado. Sabe-se que um discurso de um deputado de poucas letras é praticamente todo refeito pela taquigrafia. Essas coisas criam uma relação de intimidade com o Parlamentar. Com isso a categoria passa a ter força (PINTO, 2007, p. 166-167).

Os taquígrafos eram famosos na Câmara. [...] Deputados como o José Bonifácio, por exemplo, falavam não sei quantas palavras por minuto num discurso, e não era qualquer taquígrafo que pegava. Era uma habilidade extrema (MESQUITA, 2007, p. 196).

“Taquígrafo do Poder Legislativo [...]: é um deus muito maior do que nós, os pequenos deuses’ (COSTA, 2007, p. 290).

Em 1961, os registros taquigráficos eram compilados nos Anais da Câmara, “a mais importante publicação da Casa”, pela Diretoria de Documentação e Publicidade (OLIVEIRA, 2008, p. 184). Era um trabalho artesanal de composição, que não envolvia editoração do material.

Surgiu a ideia de se fazer um boletim e mandá-lo a diversos setores - em Brasília, aos ministérios e outros órgãos de governo, aos jornais e às emissoras de rádio e televisão, com a finalidade de divulgação. Era impresso pelo sistema de mimeógrafo. Começou com uma tiragem de mil exemplares. Na época, foram contratados pró-labore jornalistas e fotógrafos e, para a rádio, locutores (SILVA, 2007, pp. 114-116).

O boletim circulou com o nome “Câmara é Notícia e Informação”, na década de 1970; “Câmara Informa”, na década de 1980; e “Hoje na Câmara” na década de 1990 (MACIEL, 2013, p. 19), que noticiava a agenda da Casa e algumas entrevistas. “[...] você pegava todos os pronunciamentos dos deputados, fazia um resuminho, botava em papel A4, grampeava e chamava aquilo de informativo” (depoimento a BERNARDES, 2010, p. 30)

A gente brincava que o Jornal era a Voz do Brasil no papel. [...] O Jornal da Câmara e a Voz do Brasil tinham mais ou menos o mesmo papel, que era divulgar os discursos que eram feitos em Plenário. Depois, o jornal começou a receber também o noticiário das comissões (depoimento a BERNARDES, 2010, p. 30).

Durante a elaboração da nova Carta Magna, entre 1987 e 1988, foi editado o Jornal da Constituinte, em conjunto com o Senado Federal, que teve 63 edições.

O jornal era semanal. A tiragem chegou, em certos momentos, a 100 mil exemplares, e era mandado para muitos setores do Brasil. Fazíamos um jornal otimista. A regra e a ordem eram nesse sentido: “vamos fazer uma constituinte...” – estimulando esse trabalho de elaboração da nova Carta do País (SILVA, 2007, p. 127).

Em 1998, foi criado o Jornal da Câmara, com “a tarefa de conciliar, em espaço limitado, a súmula do debate parlamentar com os demais acontecimentos diários”, a partir de “critérios editoriais para permitir que o maior número possível de deputados e deputadas tenham seus discursos e iniciativas legislativas publicados, sem prejuízo para a informação jornalística” (MALAVAZI, 2004, p. 121).

O Jornal da Câmara já teve tiragem de 5 mil exemplares (de terça a sexta), e de 17 mil na edição semanal. Em 2017, passou a expedir somente as edições semanais e teve reformulação em sua linha editorial, com enfoque de revista. A nova versão destacava as principais notícias da semana para o público circulante, especialmente aqueles que participavam das reuniões e audiências públicas das comissões e do Programa de Visitação Institucional do Congresso Nacional. O jornal foi descontinuado em 2019.

A Agência Câmara de Notícias foi criada em 27 de junho de 2000, destinada “a noticiar, em tempo real, as votações e debates ocorridos no âmbito das comissões e do Plenário” (MACIEL, 2013, p. 20).

Em 2003, a Agência Câmara de Notícias ganhou status de veículo, assim como a Rádio, a TV e o Jornal. Assim, conquistou estrutura própria, com reportagem, edição e pauta. Em 2006, as equipes das coordenações Agência Câmara de Notícias e Jornal da Câmara se fundiram em uma única estrutura, com repórteres e editores respondendo a uma direção única – de Imprensa Escrita (MACIEL, 2013, p. 22).

Atualmente, a Agência disponibiliza na internet a descrição das propostas em trâmite, as informações das votações, a agenda dos eventos e cobertura de audiências públicas e outros eventos. “Atraindo grande parte dos acessos ao portal da Câmara, o portal Câmara Notícias consolidou-se como fonte primária de notícias para os cidadãos e órgãos de imprensa em geral” (BRASIL, 2018d, p. 106).

As atividades da Casa também podem ser conferidas por meio dos registros fotográficos, publicados no Banco de Imagens do Portal da Câmara.

**Rádio Câmara** - O Serviço de Radiodifusão foi criado pelo Deputado José Bonifácio em 1961, para ampliar a divulgação dos trabalhos da Câmara na nova capital.

Os jornais e emissoras de jornais da época faziam a cobertura da Câmara e do Senado, mas Brasília estava longe do Rio de Janeiro. Havia dificuldades,



então os deputados se sentiam perdidos, ilhados na imensidão do Planalto Central, sem a cobertura que tinham no Rio de Janeiro (SILVA, 2007, p. 124).

Foi feito um acerto com a Rádio Nacional para que a Câmara veiculasse um pequeno noticiário sobre os trabalhos na Casa. Com o Código Nacional de Telecomunicações, em 1962 a Câmara começou a produzir o noticiário referente a suas atividades, para ser veiculado no programa A Voz do Brasil (SILVA, 2007, p. 106). Houve a tentativa de se criar uma rádio do Congresso, com a intenção de fazer transmissões ao vivo, mas foi arquivada em 1967, sob alegações de custar caro, expor a Câmara e remontar à ditadura de Getúlio Vargas.

[...] muitos se opunham a isso porque achavam que custaria muito caro, que transmitir sessão ao vivo... Havia a experiência do Rio de Janeiro, onde eram transmitidas as sessões da Câmara de Vereadores, e havia muitas críticas a certos pronunciamentos. Enfim, havia o lado positivo e o lado negativo da transmissão ao vivo das sessões. [...] os discursos, sendo transmitidos ao vivo, aquele debate às vezes inócuo ou com palavras ofensivas, todo dia tem uma sessão diferente... Às vezes a coisa é mais interessante, às vezes não é. [...] os liberais da época [...] tinham se oposto, de certa maneira, à criação do programa A Voz do Brasil na Lei de Telecomunicações, porque achavam que era um produto da ditadura Getuliana (SILVA, 2007, p. 125).

É muito interessante notar que a iniciativa de se ter um veículo de comunicação que transmitisse ao vivo partiu da Oposição da época, “que era a UDN. [...] O governo não tinha lá muito interesse” (SILVA, 2007, p. 125).

A Rádio Câmara iniciou suas transmissões somente em 1999. Atualmente, a emissora

oferece aos ouvintes a transmissão ao vivo das votações em Plenário, a cobertura jornalística das atividades parlamentares, programas voltados à formação de cidadania, campanhas de utilidade pública, além de uma programação cultural e musical comprometida com a diversidade do país (BRASIL, 2018d, p. 105).

**TV Câmara** - Durante a Assembleia Constituinte, a equipe da Radiobrás, por meio de um convênio com Senado e Câmara, produziu o telejornal “Diário da Constituinte” (SILVA, 2007, p. 127).

Segundo a jornalista, professora da Universidade de Brasília (UnB) e editora do telejornal, Célia Ladeira, o Diário da Constituinte **foi a primeira experiência de telejornal sobre o legislativo na TV aberta**. O programa mostrava os bastidores, notícias e entrevistas sobre os assuntos discutidos na Assembleia Constituinte (BERNARDES, 2010, pp. 27-28).

Após a promulgação da Constituição, não se observou interesse maior em se implantar uma TV na Câmara. De acordo com Dulce Queiroz (2007), somente em 1992, durante o processo de impeachment do Presidente da República Fernando Collor, os jornalistas da então Adirp da Câmara, no assessoramento ao então Presidente Deputado Ibsen Pinheiro,

foram ganhando intimidade com um novo tipo de comunicação que surgia na Câmara e foi se tornando imperiosa a necessidade de atender, da forma mais eficiente, à demanda urgente de toda a mídia em torno de informações sobre o caso Collor.

Nesse ambiente de ebulição política, foi elaborado o projeto de comunicação institucional [...]. estavam esboçadas as ideias de criação de um sistema formado por rádio, TV e jornal. Colocava-se também uma questão central: esses meios deveriam **dar atenção aos acontecimentos que eram ignorados pela maioria da imprensa comercial – os debates nas comissões** (QUEIROZ D, 2007, p. 84).

A ideia inicial era instalar apenas um serviço videográfico, para gravação dos trabalhos no plenário e nas comissões, e não propriamente uma emissora de TV stricto sensu. Ainda assim, houve muita resistência. Segundo Ronaldo Paixão, responsável pela implementação do projeto de comunicação institucional da Casa, “havia um medo enorme de que a TV não tivesse controle, de que expusesse as vísceras da Câmara” (QUEIROZ D, 2007, p. 85). Essa mesma alegação já havia sido feita em relação às transmissões ao vivo por uma Rádio do Congresso, na década de 1960. No caso da TV, isso é ainda mais sensível: um episódio como o desligamento dos relógios do plenário, em 1967<sup>132</sup> simplesmente não seria possível com sessão sendo transmitida ao vivo (BERNARDES, 2010, p. 24).

Em 1995, há um novo impulso para a criação de uma emissora legislativa na Câmara, com a Lei 8977, a Lei da Cabodifusão, conhecida como a Lei do Cabo. O contexto de formulação dessa lei teve início na Assembleia Constituinte, com a Frente Nacional por Políticas Democráticas de Comunicação, mais tarde Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação -FNDC.

Ao todo, o Fórum somava mais de trezentos grupos que se juntaram para defender a democratização do acesso aos meios de comunicação do país. Aliados ao FNDC, estavam noventa parlamentares, reunidos na Frente Parlamentar pela Democratização da Comunicação. Assim como o FNDC, os parlamentares queriam tirar da esfera do Executivo a discussão sobre a regulamentação da cabodifusão e transferi-la para o Congresso Nacional (QUEIROZ D, 2007, p. 72).

A Lei do Cabo obrigou as operadoras de TV a cabo a disponibilizar para todo o país, em suas grades, os sinais gratuitos de canais com informações de interesse público, como os canais universitários, comunitários, educativos-culturais e legislativos (QUEIROZ D, 2007, p. 76; (MACIEL, 2013, p. 19)

No caso dos canais legislativos, a lei diz que eles deverão priorizar a documentação dos trabalhos parlamentares, especialmente a transmissão ao vivo das sessões. Pela **primeira vez na história da televisão na América Latina**, abria-se para o eleitor / cidadão uma possibilidade inédita de

---

<sup>132</sup> Narrado pelos entrevistados de Contos 1 e 2 (2007 e 2008), como visto no Capítulo 3, sobre as origens da cultura organizacional da Câmara

acompanhamento e fiscalização das ações de cada parlamentar (QUEIROZ D, 2007, p. 78).

Com a aprovação da Lei do Cabo, em 1995 surge a primeira emissora legislativa latinoamericana, a TV Assembleia de Minas Gerais (QUEIROZ D, 2007, p. 71). Em seguida, veio a TV Senado (1996) e a TV Câmara (1998). É curioso notar que a TV Câmara foi criada antes da Rádio Câmara, que surgiu em 1999.

Desde 1998, a TV Câmara tem a missão de transmitir as discussões e votações que ocorrem no Plenário Ulysses Guimarães e nas comissões, dando transparência à elaboração das leis que regem o dia a dia da sociedade. Ao longo dos anos, tornou-se um veículo de promoção dos valores brasileiros e consolidou-se como um canal público de informação e cidadania. Além das transmissões de Plenário e comissões, a TV Câmara tem programação jornalística com participação de parlamentares nos comentários, com debates e discussão dos grandes temas que tramitam no Parlamento e cultura (BRASIL, 2018d, p. 105).

#### **11.4 Histórico das Relações Públicas**

As entrevistas de Contos 1 e 2 (2007 e 2008) pouco falam sobre os primórdios do Serviço de Relações Públicas, exceto sua função de “receber no aeroporto e orientar o novo deputado, que em geral chegava com a família” (SILVA, 2007, p. 119). Os Serviços de Divulgação e de Relações Públicas foram criados pela Resolução nº 67, de 1962. Pode-se considerar que, na época, tornaram-se os novos “principados” da Câmara, porque estavam dentro da estrutura da Presidência, dividindo-a, apenas, com a secretaria geral e o gabinete. O funcionário Daniel Silva (2007, p. 110), lotado no Serviço de Divulgação, percebia o setor como “um estranho no ninho, porque a Casa era política e administrativa. Havia comissões, serviços administrativos e lideranças. A Divulgação era algo novo e de certa maneira estranho”.

A Resolução 20 de 1971 criou a Assessoria de Divulgação e Relações Públicas - Adirp. Naquela estrutura, a comunicação da Câmara já não estava mais subordinada à Presidência: estava no mesmo patamar da Mesa, da Assessoria Jurídica, da Secretaria Geral da Mesa e da Diretoria Geral.

A Seção de Imprensa atuava como assessoria de imprensa (competência de Relações Públicas):

Art. 9º À Seção de Imprensa compete manter, através dos sistemas de telex e postal, comunicação com a imprensa dos Estados; preparar **o noticiário a ser distribuído** aos órgãos governamentais, jornais, revistas, agências de notícias, associações de classe e entidades culturais (BRASIL, 1971).

A Voz do Brasil seria o único produto de jornalismo:

Art. 10. À Seção de Rádio compete elaborar e apresentar o noticiário oficial da Câmara dos Deputados através de "A Voz do Brasil", elaborar programas

noticiosos a serem distribuídos às emissoras de rádio, e coordenar a cobertura dos acontecimentos parlamentares nas emissoras de rádio (BRASIL, 1971).

E a Seção de TV e Cinema tinha caráter de registro, distribuição de vídeos e produção de documentários (que também não se enquadram como produção jornalística):

Art. 11. À Seção de Televisão e Cinema compete elaborar gravações em "vídeo-teipe" dos debates de Plenário e Comissões; entrevistas ou pronunciamentos a serem distribuídos às emissoras de televisão; elaborar filmes documentários sobre as atividades da Câmara dos Deputados para divulgação no País ou no Exterior [...] (BRASIL, 1971).

O Serviço de Relações Públicas ficou responsável pelo receptivo, cerimonial e programas de esclarecimento sobre as atividades da Casa.

Art. 12. Ao Serviço de Relações Públicas compete planejar e executar programas de Relações Públicas; encarregar-se de receber e acompanhar as autoridades nacionais e estrangeiras [...]; incumbir-se de recepções e contatos com o público; e assessorar [...] em questões de cerimonial (BRASIL, 1971).

A Assembleia Constituinte trouxe novas necessidades e perspectivas para as Relações Públicas.

[...] a Casa vivia cheia de gente, gente que não sabia para onde ir, “eu quero falar com Ulysses”, “eu quero falar com não sei quem”, então a Câmara se preocupou em criar um staff de relações públicas, para guiar essas pessoas aqui, para orientá-las [...]. E com isso a antiga Adirp começou a ganhar certa estrutura (depoimento a BERNARDES, 2010, p. 27).

A Coordenação de Relações Públicas foi criada em junho de 1998.

**Eventos** - As atribuições da antiga Seção de Cerimonial, de 1971, foram absorvidas pelo atual Serviço de Eventos. Promovidos pelo quadro parlamentar e administrativo da Casa, “os eventos aproximam a sociedade do Parlamento e reafirmam a vocação da Casa de acolher e representar a pluralidade dos interesses do povo brasileiro” (BRASIL, 2018d, p. 107).

**Visitação** - Em 1971, a Resolução 20 já previa que à Seção de Recepção competia “receber e acompanhar visitantes; elaborar, de ordem superior, programas de solenidades, comemorações e recepções; esclarecer e orientar as agências de turismo e seus guias sobre as atividades da Câmara dos Deputados” (BRASIL, 1971).

Em 1996, a Câmara abriu as portas para visitas espontâneas dos cidadãos, guiadas por servidores de diversas áreas. Com o concurso para RP em 1998, deu-se início à profissionalização das atividades. Desde 2004, por meio do Ato Conjunto dos Presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados nº 05 de 2014, o serviço foi unificado no programa “Visite o Congresso”, cujo roteiro percorre as duas casas

legislativas e objetiva proporcionar ao público experiências e informações acerca do papel e da importância do Congresso Nacional (BRASIL, 2018d, p. 111).

### **Divulgação**

A Coordenação de Divulgação foi criada em 1999. No final de 2003, ela foi reestruturada e passou a chamar-se Coordenação de Divulgação e Propaganda, “com o objetivo de gerir as ações da Câmara dos Deputados relacionadas com divulgação e imagem institucional” (MALAVAZI, 2004, p. 231).

### **Publicidade**

A Câmara dos Deputados não dispõe de contrato de prestação de serviços de publicidade e propaganda. Existe uma equipe própria, [...] responsável por desenvolver as campanhas institucionais (informativas e de conscientização) voltadas aos públicos interno e externo, além de outras ações relacionadas à divulgação dos eventos (BRASIL, 2018d, p. 107).

**Assessoria de imprensa** – atendimento institucional aos jornalistas de veículos de comunicação dentro e fora do Brasil que cobrem as atividades da Câmara (BRASIL, 2018d, p. 107).

**Comunicação Interna** – “A divulgação interna é realizada por meio de boletins diários e publicação de notícias no CamaraNet (o portal intranet da Casa). Divulgam-se notícias que sejam de interesse ou utilidade para os servidores da Casa” (BRASIL, 2018d p. 108)

### **Relacionamento**

**Atendimento ao cidadão** - Durante a Constituinte, Daniel Silva menciona a chegada de “milhares e milhares de cartas de pessoas e de instituições de todo o país, com sugestões, críticas, comentários” para os parlamentares, que eram selecionadas e publicadas nos boletins informativos da Câmara (SILVA, 2007, p. 127). Esse seria o embrião do serviço de atendimento remoto ao cidadão – Fale Conosco.

Disque Câmara – 0800-619619 – é o serviço de atendimento telefônico gratuito oferecido à população, desde 1998. O serviço foi criado com “o intuito de propiciar formas de interação entre os cidadãos e os parlamentares e, portanto, possibilitar o diálogo entre as esferas de representação política e participação social (BARROS ET AL, 2012, p. 161).

Além do Disque Câmara, há o Fale Conosco, pelo Portal. A Secom é responsável pelo atendimento em primeiro nível e a transferência para o segundo nível, especialmente a Ouvidoria Parlamentar (para denúncias, reclamações, elogios) e o Cedi (para atendimento à LAI), além do Decom (sugestões legislativas e outros).

**Programas Educativos** - Na Resolução 20 de 1971, a Seção de Programas e Contatos, da antiga Adirp, tinha por atribuições "elaborar programas de esclarecimento das atividades da Câmara dos Deputados, com distribuição de publicações especializadas sobre a estrutura e funcionamento da Câmara dos Deputados" (BRASIL, 1971). A Secom abriga o Parlamento Jovem Brasileiro e o Plenarinho. Outros programas são oferecidos pelo Cefor.

O Parlamento Jovem foi iniciativa do Deputado Lobbe Netto, inspirado no Parlamento Jovem Paulista.

O Parlamento Jovem Brasileiro<sup>133</sup>, ou PJB como é normalmente chamado, é uma oportunidade única para os estudantes de ensino médio vivenciarem na prática, por uma semana, o trabalho dos deputados federais, elaborando projetos de leis e debatendo na Câmara dos Deputados temas de grande importância para o nosso país. Foi criado em 2003, pela Resolução da Câmara nº 12. O PJB é um programa que busca contribuir para o desenvolvimento de uma das dimensões de nossa cidadania, que é o conhecimento sobre como se organiza a nossa democracia representativa, assim como a importância da participação e do controle social (PARLAMENTO JOVEM, 2019).

O Plenarinho foi ideia de servidores que venceram um concurso interno na Câmara.

Lançado em 2004, o Plenarinho é um programa de relacionamento da Câmara dos Deputados com a comunidade, de caráter educativo, voltado para o universo infantil: crianças de 7 a 14 anos, pais e professores. O programa ancora-se no portal na internet - [www.plenarinho.leg.br](http://www.plenarinho.leg.br) – e inclui as ações Câmara Mirim e Eleitor Mirim, bem como a produção e distribuição de material impresso. Seu slogan é: “O jeito criança de ser cidadão” (PLENARINHO, 2019).

### **11.4.3 Outros órgãos da Secom**

#### **Centro Cultural**

O Centro Cultural Câmara dos Deputados, criado pelo Ato da Mesa nº 51, de 2012, disponibiliza à sociedade e aos servidores o rico acervo histórico e artístico da Câmara dos Deputados. Também apoia, viabiliza e normatiza todas as manifestações culturais realizadas nas dependências da Casa. [...] O objetivo é valorizar a história parlamentar, a cultura nacional, a arte e o acervo museológico, elementos essenciais para constituição da identidade brasileira, do papel institucional e histórico do Legislativo (BRASIL, 2018d, p. 108).

#### **CPP**

como a perspectiva é de fato viabilizar o diálogo entre sociedade e Parlamento, a Coordenação de Participação Popular, criada em abril de 2012, veio para dar um segundo e importante passo: não apenas aprimorar todas as interfaces de interação, mas também entender o que a sociedade quer dizer e encaminhar essas manifestações de uma forma simples e prática para os deputados, possibilitando o diálogo político com retorno aos cidadãos (MACIEL, 2013, p. 47).

---

<sup>133</sup> Programa institucional feito em parceria com o Cefor da Câmara dos Deputados.

Atualmente, a CPP é responsável pelas Enquetes Legislativas e os comentários nas notícias do Portal, entre outros.

**Rede Legislativa de Rádio e TV Digital** - A Rede foi lançada em 2012 e segue o movimento iniciado em 2007, com a implantação da TV Digital no Brasil.

Multiprogramação era a grande novidade. As comerciais não podiam ter multi, porque se temia concorrência por verbas publicitárias, para manter a hegemonia. Eram três pilares da TV digital: alta definição, mobilidade / portabilidade e multiprogramação.

Só canais da União podem fazer multi. Criaram 4 canais – cidadania, educação, cultura, Poder Executivo. Não tinha o canal do Legislativo. Pedimos para nós. O Ministério [das Comunicações] falava: façam e a gente regulamenta. A prática vinha na frente (entrevista).

O processo foi repleto de percalços. Desde o início da operação, com tudo emprestado e alugado – transmissor, encoder, antena -, para ter o que mostrar antes de comprar; até a compra do equipamento, que “ficou parado no porto de Santos por 6 meses. Foi uma licitação internacional. Queriam cobrar taxas das quais a Câmara era isenta. Três anos e a coisa estava no ar” (entrevista).

Mais tarde, descobriu-se, por meio de mensagens dos telespectadores, que a multiprogramação não era automática: demandava que o usuário digitasse no controle o número do canal. Por dois anos a Câmara lutou para que a Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT incluísse, na norma, que os receptores captassem automaticamente o sinal. Isso, no entanto, gerou reação do setor privado. Afinal, a democratização da comunicação era uma ameaça à histórica concentração da mídia comercial no Brasil.

[...] eles iam querer atuar na Anatel para nos aniquilar. A gente tira telespectador deles. Eles não tinham atacado até então por causa desse problema dos receptores, que não captavam nosso sinal (entrevista).

Além do aumento da capilaridade da TV e da rádio, a Rede também traz vantagens de economia: com a parceria entre Senado e as outras emissoras legislativas estaduais e locais, as despesas ficam menores em relação à contratação de serviços de manutenção, garantia e reposição de peças/equipamentos de transmissores (BRASIL, 2018d, p. 42).

**Coordenações Administrativa e de Infraestrutura Tecnológica** – são as grandes responsáveis por fazer acontecer todo o trabalho dos setores acima descritos.

#### 11.4.4 Planejamento estratégico comparado

**Quadro 5 – comparação entre as missões, a visão e os valores da Câmara e os da Secom**

	<b>Câmara dos Deputados (2013)</b>	<b>Secom (2018)</b>	<b>DMídias (2018)</b>	<b>Derpd (2018)</b>
<b>Missão</b>	Representar o povo brasileiro, elaborar leis e fiscalizar os atos da Administração Pública, com o propósito de promover a democracia e o desenvolvimento nacional com justiça social.	<b>Informar</b> todos os segmentos da população sobre as atividades legislativas e institucionais da Câmara dos Deputados e estimular o <b>relacionamento</b> duradouro e a participação dos cidadãos com a instituição.	Fornecer aos cidadãos brasileiros informações sobre as atividades do Poder Legislativo, com <b>transparência, equilíbrio e agilidade.</b>	Promover vínculos institucionais de <b>confiança</b> entre a Câmara dos Deputados e os seus públicos interno e externo, contribuindo para o <b>fortalecimento da democracia</b> participativa.
<b>Visão</b>	Consolidar-se como o centro de debates dos grandes temas nacionais, moderno, transparente e com ampla participação dos cidadãos.	Consolidar-se como referência na Comunicação Pública e Institucional transparente, participativa e <b>inovadora.</b>	Ampliar o acesso da população aos veículos de comunicação da Câmara dos Deputados, em diferentes plataformas, e consolidar-se nacionalmente como estrutura de <b>comunicação política relevante.</b>	Consolidar-se como referência nas áreas de Relações Públicas, Divulgação Institucional e <b>Educomunicação</b> , visando ao fortalecimento da Câmara dos Deputados, à ampliação da transparência e à promoção da participação cidadã, em prol do <b>bem comum.</b>
<b>Valores</b>	Ética Busca pela excelência Independência do Poder Legislativo Legalidade Pluralismo Responsabilidade social	Ética Excelência Transparência Equilíbrio Pluralidade Criatividade Inovação	Ética Credibilidade Transparência Equilíbrio Pluralidade Respeito ao contraditório Atenção às boas práticas do jornalismo	Ética Excelência Transparência Equidade Pluralismo Responsabilidade Social Cooperação

Elaboração: Cláudia Lemos, por ocasião dos estudos para a confecção da minuta da Política de Comunicação da Câmara, em 2019. Grifos da autora

#### 11.4.5 A imagem da Câmara

Em 2011, a Aproge, da DG, aplicou um questionário online, no contexto da elaboração do Plano de Ação do Ciclo de Curto Prazo (2013-2014) da Câmara<sup>134</sup>. Os resultados apontaram os temas com maior número de respostas “importante” e “muito importante”: (1) Transparência, informação; (2) Acesso, interação com a Câmara; (3) Educação política, compreensão do papel do parlamento; (4) Controle efetivo, fiscalização; (5) Modernização da legislação e do processo legislativo (CÂMARA, 2012, pp. 34-35). Ou seja, os três primeiros itens dizem respeito a atribuições da Secom.

<sup>134</sup> Ao todo, foram 1008 formulários preenchidos, por 575 cidadãos, 44 deputados, 360 servidores e 29 especialistas



Nas respostas abertas do mesmo questionário, surgiram os seguintes temas:

Ética, honestidade, trabalho são valores que a população gostaria de encontrar na instituição e nos seus representantes.  
Ocorreram várias menções a corrupção, ficha limpa, voto aberto e representação.  
Há desconhecimento, por parte da população, das múltiplas dimensões do trabalho parlamentar: Trabalho = presença no espaço físico da Câmara em Brasília, especialmente no Plenário (CÂMARA, 2012, pp. 34-35).

São aspectos relacionados à imagem da Câmara. Essa é uma preocupação observada não somente na Secom, mas nas entrevistas em todos os quatro setores pesquisados neste trabalho.

Bernardes (2010, p. 46) identifica tensões entre três culturas distintas que se misturam na prática cotidiana dos servidores da Secom: a Cultura Profissional, a Cultura Institucional e a Cultura Política. São pessoas com formação em comunicação, que atuam no serviço público, dentro da maior casa política do País. Os distintos pertencimentos e consequentes compromissos em relação a cada campo criam uma série de impasses, como as dicotomias informação versus identidade, receptor versus emissor.

Quem interpreta o fato, até para dizer se está certo, se está errado, se é uma vergonha, se não é, se é ótimo, se é péssimo, é o leitor, é quem está do outro lado, é quem está recebendo a informação (depoimento a BERNARDES, 2010, p. 161).

Só quem pode julgar os parlamentares é o povo, ou os parlamentares, que têm a delegação do povo. Nós, que somos jornalistas, e entramos aqui pelo concurso, nossa função não é essa. Nós somos pagos para divulgar, para noticiar, para acompanhar as atividades. Agora, **quem julga, condena, não somos nós. Nós não temos delegação do povo para isso** (depoimento a BERNARDES, 2010, p. 96).

“Eu vou sempre confiar mais no que os canais da Câmara estão dizendo, porque são canais oficiais, não vão enviesar” (ativista). “Gosto muito do canal da TV Câmara, pois é uma das poucas opções que o cidadão possui de forma adequada para obter informações verdadeiras, visto que outros canais da TV aberta não são muito confiáveis. Além de outras formas que a imprensa impõe.” (mensagem para Ouvidoria) (documento interno – Secom, outubro de 2019).

### **Uma Casa conhecida pelos escândalos**

Alguns dos ex-presidentes da Câmara que foram alvo de denúncias e condenações:

Waldir Maranhão (PP-MA) (interino de maio a julho de 2016) - Condenado pelo TCE do Maranhão a devolver R\$ 10 milhões aos cofres públicos e atingido pela denúncia de ter o filho como funcionário fantasma.  
Eduardo Cunha (PMDB - RJ) (2015 a 2016) - Preso para não atrapalhar investigações da Lava-Jato. Suspeito de receber propina da Petrobras.

Segundo o delator Júlio Camargos, Cunha pediu US\$ 5 milhões de propina em dois contratos de navios assinados pela estatal.

Henrique E. Alves (PMDB-RN) (2013 a 2014) - Réu em processo na Justiça Federal que apura indícios de enriquecimento ilícito durante o mandato parlamentar, entre 1998 e 2002.

Marco Maia (PT - RS) (2011 a 2012) - Investigado na Operação Lava-Jato, suspeito de cobrar pedágio para evitar que fornecedores da Petrobras fossem convocados para uma CPI.

Arlindo Chinaglia (PT-SP) (2007 a 2009) - Investigado em um esquema de corrupção que envolve 80 prefeituras que teriam fraudado licitações de recapeamento asfáltico.

Severino Cavalcanti (PP – PE) (fevereiro a setembro de 2005) - Teve de renunciar ao mandato, acusado de receber “mensalinho” de um prestador de serviço de um restaurante da Câmara dos Deputados

João Paulo Cunha (PT-SP) (13/05/2019 (2003 a 2005) - Condenado em 2013 por corrupção e passiva no esquema do mensalão. Obteve o perdão do STF em março deste ano.

Efraim de Araújo Moraes (antigo PFL – BA) (2002 a 2003) - Acusado pela Procuradoria da República do Distrito Federal de praticar irregularidades no programa Interlegis, do Senado. Teve os bens bloqueados em abril de 2014 em ação de improbidade administrativa

Inocência Oliveira (PR-PE) (1993 a 1995) - Condenado em 2006 por prática de trabalho escravo em uma fazenda no interior do Maranhão em 2002.

Ibsen Pinheiro (PMDB-RS) (1991 a 1993) - Cassado por envolvimento no esquema dos Anões do Orçamento (CIPRIANI, 2016).

## Enxugar gelo

Nosso papel está sendo questionado. O que motivou a criação desses veículos todos, na época do Ibsen, o que mais tinha era matéria que deputado não trabalha, foto de plenário vazio, esse foi o motivo. Tinha um árduo trabalho nas comissões. É uma cobertura institucional. Hoje não tem nenhum deputado daquela época.

[...] na gestão do Chinaglia. A gente fez uma pesquisa, que tinha melhorado a imagem do Congresso. De 6 em 6 meses. A gente se sentiu empoderado. Colocamos as votações nas rádios de todo o Brasil, era o embrião do *podcast*. Saiu que um vice-presidente que tinha um castelo – a imagem despencou. A gente não tem controle nenhum! De que adiantou nosso trabalho? [...] Me faz desanimar. Nosso trabalho é limitado. Não é maquiagem a imagem da Câmara, é para fortalecer o parlamento e também a democracia. O caso de um parlamentar desmonta todo o processo construído (entrevista).

A Câmara, o Congresso Nacional não é bem visto pela sociedade. Há escândalos, a gente vai nessa onda, de órgão ineficiente, que não damos retorno à sociedade. É frustrante. A opinião pública não é favorável (entrevista – Conle).

Instituição malvista. [...] Exemplo disso são os comentários no facebook da Câmara. Posts sobre grandes projetos, a pessoa xinga até a 5ª geração. Sem a atuação do parlamentar, a Câmara vai ser enxovalhada! (entrevista).

Digo para não jogarem avião no Anexo I<sup>135</sup>... trabalho lá. Esse momento no país, esses extremos, tá cada vez mais perigoso” (entrevista). “Falam negativo do Congresso Nacional, máquina de corrupto, antes tivesse pegado fogo no Congresso e não no museu<sup>136</sup>” (entrevista – Conle).

<sup>135</sup> Referência aos ataques de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos. “Paródias” foram feitas com as fotos do Congresso nas redes sociais

<sup>136</sup> Referência ao incêndio no Museu Nacional, em 2018

Eu fiquei anos descendo o cacete na Câmara e no Congresso. Eu tinha a visão de jornalista que cobre a Câmara. E, **para todo o jornalista que cobre o Congresso, a Câmara é um animal a ser abatido**. Quando você está aqui dentro, você percebe algumas nuances e a dificuldade inerente ao trabalho legislativo, que é muito grande também. Eu, por exemplo, hoje eu tenho convicção de que é injusto você falar que o deputado não trabalha. Quem não trabalha, não se elege, não tem jeito, entendeu? E esse outro lado torna um pouco mais rica a avaliação que você faz (depoimento a BERNARDES, 2010, p. 168).

Estamos municinando os deputados, orientando, vendo a viabilidade técnica. A gente não pode melhorar a imagem deles. Não podemos deixar pior do que está. Não temos esse poder todo (entrevista – Conle).

Um gestor da Diretoria Geral complementa que, ainda que todos os esforços da administração se voltem para a

qualidade de suporte à representação política, a fiscalização, a elaboração das leis, que é o core da Câmara, que ela continue evoluindo, isso não quer dizer que a sociedade vá perceber uma melhora na entrega. Isso vai depender a imagem que os parlamentares passam (entrevista – DG).

### **Um Poder incompreendido**

As pessoas não entendem o Poder Legislativo. Não é coisa só do Brasil. Nos Estados Unidos é assim também. As pessoas querem coisas de imediato. Com o Congresso não funciona assim, é ação coletiva, é a mecânica do colegiado. O Legislativo não vai poder cumprir certas coisas. [...] Mesmo sem escândalo, não haveria compreensão. A morosidade faz parte da abordagem do Legislativo. O sistema eleitoral brasileiro faz com que o parlamentar fique distante do eleitorado como representante (entrevista – Conle).

“Só se vê Plenário, que é o que está na mídia. Comissão é intenso, audiência, sujeito ao crivo dos grupos”. “Distorção da imprensa: o trabalho do deputado não é só fazer leis. E fazer lei é demorado, tem comissões, vai para o Senado. E tem que ser assim” (entrevistas - Conle).

### **Defensores do Legislativo**

Sou defensor do Legislativo. Idealização. O centro do poder está aqui, no projeto de Lucio Costa e Niemeyer, está no centro da Praça dos Três Poderes. É o que emana o sentimento da população, todas as representações da sociedade. **Me incomoda quando falam mal do Legislativo. Somos nós, é cada um de nós** (entrevista – Conle).

Não vou para o Face [rede social Facebook] para dizer contra nem a favor. Não sou tão ativa assim. Minha posição de consultora me impede de fazer isso (entrevista – Conle)

Faço profissão de fé pela democracia representativa. Não quero viver num país de plebiscito. De sim ou não. Não é solução. Aqui é talvez, acordo, etc. Acordos são para ser cumpridos, aprendi aqui. Até os espúrios. A pior coisa é não cumprir.

Todo mundo pode entrar aqui, o pregador, o mascador do Daime, o empresário, o babalorixá, a mulher do pastel, não precisa agredir ninguém. Você não pode atacar o colegiado, atacar um Poder da República. Você pode atacar o homem, mas tem que separar da instituição. [...] Tenho restrições: tem que ter reforma política. Mas não é por isso que eu não vou defender o sistema atual (entrevista).

“Eu sou uma democrata! As instituições da democracia representativa têm valor!” “[A Câmara] é muito vilipendiada, criticada. É para ser criticada, mas não injustamente. Nossa missão é defender a instituição do descrédito das instituições públicas brasileiras” (entrevistas – Conle).

Na Secin, a Política de Gestão Corporativa de Riscos na Câmara tem, como primeiro objetivo, “I - **fortalecer a imagem institucional**, promover a eficiência processual e monitorar os ambientes interno e externo” (BRASIL, 2018a). Nas entrevistas da Conle, por exemplo, há os seguintes trechos: “A mídia é inclemente. Projeto absurdo desgasta o Legislativo. Tem que proteger. Temos que atender bem, para o Legislativo voltar a ser bem visto!” (entrevistas).

Defender a organização não é compactuar com o malfeito. “Eu acredito na democracia representativa, no parlamento. Em nenhum momento eu fiz crítica ao parlamento. Quanto à composição, sim”. (entrevista).

#### **11.4.6 Dificuldade de divulgação**

O dever de Educar é um dos problemas a resolver da Secom. Trata-se de uma tarefa permanente. Em 2011, outro instrumento de pesquisa da Aproge, na elaboração do Plano de Ação do Ciclo de Curto Prazo (2013-2014) da Câmara, foi o questionário aplicado com os titulares de 8 diretorias da Casa. A Diretriz 6 – **Cidadania**, foi o segundo item mais votado, na linha de atuação “Favorecer o entendimento da sociedade sobre o papel do Legislativo, o funcionamento da instituição e as atividades dos deputados” (CÂMARA, 2012, pp. 42-43).

#### **11.4.7 Medindo resultados**

Os servidores da Secom apresentam indicadores quantitativos em seus relatórios anuais de gestão (BRASIL, 2018d, pp. 104-111).

Para a TV e a Rádio, contam horas de programação, de transmissão de sessões de plenário e reuniões de comissão; e edições de programas inéditos e participações de deputados; matérias produzidas, número de rádios parceiras, campanhas de utilidade pública produzidas. Para o Portal Câmara Notícias (Agência), são as matérias publicadas, a quantidade de acessos ao portal e os comentários postados pelos cidadãos. Para a Rede Legislativa de Rádio e TV Digital, contam o número de canais, capitais e transmissões, municípios e usuários atingidos, cidades que entraram no ano e as que aguardam liberação do canal pelo Executivo.

No caso da Publicidade, computam-se o número de campanhas publicitárias, peças criadas e tipologias, peças impressas, *briefings* de planejamento de comunicação.

A Coordenação de Eventos considera eventos realizados, discriminando sessões solenes, seminários e premiações, e o número de reuniões de trabalho. A Assessoria de Imprensa tem por indicadores os atendimentos por telefone ou e-mail, os *releases*<sup>137</sup> enviados à imprensa, número de credenciamentos de jornalistas para coberturas especiais. Para a Comunicação interna, contam o número de matérias informativas e boletins eletrônicos disparados.

Os programas institucionais computam número de cidadãos e organizações participantes, produtos desenvolvidos, prêmios recebidos. Os canais de atendimento, o número de demandas recebidas e atendidas. O Centro Cultural, o número de exposições e eventos.

“A gente não tem dados para mostrar a relevância” (entrevista). A contratação do Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística- Ibope, por exemplo, trazia relatórios incompletos, porque afere canais abertos, e a TV Câmara está no cabo, nas parabólicas e no sinal digital. O próprio Ibope, aliás, é um instrumento voltado para o mercado de anunciantes, não tendo métricas adequadas para veículos públicos.

Houve belos resultados. O olhar quantitativo também nos interessava. Eram números representativos. O alcance em potencial era de 100 milhões de pessoas. A TV aberta não tinha a TV Câmara. [...] A TV Câmara nasce da TV a cabo. Era no cabo e na parabólica. O cabo atingia a classe média-alta. Na parabólica a grade é maior, tem muita população do interior, que não tem acesso à TV aberta. Nem uma nem outra tinha a mensuração do Ibope (entrevista).

Segundo os entrevistados, há carência de estatísticas não só sobre a audiência dos veículos da Câmara, mas dos canais de um modo geral. “Eles acham que todo mundo está no celular, na vida digital. Não tem pesquisa para saber se a audiência da TV aberta está caindo. TV aberta está bombando” (entrevista).

A medição mais rigorosa do ponto de vista estatístico jamais vai contabilizar as horas de retransmissão feitas por emissoras como Globo, Band e Record, ligadas à TV Câmara por fibra ótica; nenhum ranking vai levar em conta as 2.400 emissoras que reproduzem a programação da Rádio Câmara em todo o país; nem o mais honesto dos jornais vai sempre lembrar-se de mencionar que usou informações em tempo real da Agência Câmara na internet. Se você assistiu ao vivo à votação do impeachment da presidente da República ou à cassação do presidente da Câmara, é porque os profissionais da TV Câmara trabalharam diuturnamente para que nenhum detalhe ficasse perdido nas transmissões (RODRIGUES, 2016).

#### **11.4.8 Estrutura grande**

A TV é uma máquina muito grande. [...] Dirigir canal com jornalismo, programas, documentários, parte técnica gigantesca. Rede de TVs. Questão institucional com outras áreas da Câmara, e fora, a Secom do Planalto, do

---

<sup>137</sup> Documento com informações, distribuído à imprensa, para a divulgação de algum fato na instituição

Senado, do Judiciário. **Aqui na Câmara, a TV é uma repartição; lá fora é uma emissora disputando espaço**, o telespectador não sabe que a gente é uma repartição pública (entrevista).

#### **11.4.9 Relacionamento com deputados**

As atividades parlamentares são o grande objeto da comunicação da Câmara. Os deputados são assunto e também são “fonte” de informação. Especialmente no caso do jornalismo, é uma grande vantagem estar tão próximo de suas fontes, podendo acompanhá-las e ter acesso a elas cotidianamente. Contudo, diferentemente da imprensa externa, essa relação com a fonte é repleta de paradoxos. Em depoimento a Bernardes (2010, p. 199), um jornalista da Secom fala sobre o deputado ser fonte e “ser patrão”, pelo poder que ele exerce; ao mesmo tempo, trata-se de um patrão a quem não se “deve satisfação”, porque “você é um servidor público. [...] Não é simples, não.”

Simultaneamente, os jornalistas das fontes oficiais internas à Casa dependem mais dos parlamentares – sem eles não há matéria (BERNARDES, 2010, p. 210).

Como “patrões”, os deputados nutrem expectativas sobre o que a Secom deve ou não fazer. Um dos entendimentos é o de que os veículos não poderiam apresentar informações negativas sobre a atuação parlamentar. Isso incluiria criar “saia justa” com perguntas “incômodas”. Alguns servidores argumentam que já cumprem as recomendações do Manual de 2004, de que não fazem jornalismo investigativo. “[...] nosso trabalho é tão regulamentar, a gente não investiga nada deles, não dá furo, só coloca o contra / a favor”. “Você sabe até onde pode ir. [...] Sempre tratei com muito respeito. Lá fora, eles [os jornalistas] não são assim. Na Secom a gente tem noção do nosso papel” (entrevistas).

#### **Ingerência política**

O primeiro Serviço de Divulgação da Casa, em 1962, foi criado com a finalidade de informar e esclarecer sobre as soluções oferecidas pela Câmara, as atividades dos deputados e “outros assuntos que, a juízo da Presidência, devam ser objeto de divulgação”. Com o passar do tempo e a profissionalização da estrutura de comunicação da Secom, foram estabelecidos critérios – regimentais ou tácitos - para lidar com a divulgação da atuação de 513 deputados de forma abrangente e equilibrada, bem como atender ao interesse público.

Novamente de modo similar ao que ocorre na Conle, a Secom sabe que ser identificada com algum grupo político significaria sua extinção, assim que outro grupo chegasse ao poder. Por isso, procura se proteger por meio de critérios “técnicos” para a

participação de deputados em programas, eventos ou campanhas publicitárias, de preferência em normativos escritos. Os três principais manuais da Secom – o de Redação, o de Identidade Visual e o de Eventos - trazem normas para disciplinar o atendimento a demandas de parlamentares. Esses critérios nem sempre foram respeitados. Os servidores reportam interferência política na execução dos serviços de comunicação. No início da Legislatura, há deputados novos “que chegam sem entender a Câmara, o Congresso Nacional, querem impor seu desejo, sem conversar com os servidores” (entrevista).

No caso das RP, o contato com os deputados ainda é mais profundo: se dá nos bastidores dos bastidores. “Na RP, tive oportunidade de vivenciar a política nos pormenores. Nós, da área de comunicação, vemos muita coisa. Leis e salsichas... melhor não saber como são feitas<sup>138</sup>”. “Eu sempre me políciei para não ver e não ouvir coisas, como cerimonialista. Evitava ouvir, era muito perigoso” (entrevistas).

Do lado dos deputados, criou-se um mecanismo para que a ingerência na comunicação fosse “regulamentada”. Em 2015, o então presidente da Câmara Eduardo Cunha<sup>139</sup> aprovou em Plenário a Resolução 4, que alterou significativamente a gestão da Secom. O Secretário de Comunicação passou a ser um deputado indicado pelo Presidente. Não era a primeira vez que um deputado comandava a comunicação da Casa. Até 1971, ela estava subordinada à Presidência. Em outro momento, os serviços de Publicidade e Relações Públicas foram incumbência do Segundo Secretário da Câmara (SOUZA, 2007, p. 32).

No caso de Cunha, a diferença foi que, além de impor o gestor, ele passou a exercer forte coerção na Secom. Se, antes, a interferência era por incluir atividades de deputados que não se incluíam no escopo previsto, com Cunha passou a haver censura de conteúdos e pessoas. “Veio muita pressão da Presidência, foi para tirar do programa, nem tanto para aparecer”. “Já houve representantes da presidência na ilha de edição, cortando vídeos que já haviam sido editados” (entrevistas). Isso ocorreu também com relação a temas abordados e abriu um precedente perigoso.

Em documento interno produzido como resultado de rodada de conversa com diretores da Secom e da Semid, em 2019, os servidores externam seu receio de que, a

---

<sup>138</sup> Citação atribuída ao chanceler prussiano Otto Von Bismarck (1815-1898)

<sup>139</sup> Esse e outros impactos da gestão de Cunha, para a Secom e para os outros setores pesquisados, estão detalhados no Capítulo 8.

cada eleição da Mesa Diretora, de dois em dois anos, a Secom fique à mercê de quem esteja no poder.

Não há como saber se o secretário da Secom tem ou não a visão da comunicação ou se ele vai querer beneficiar o grupo que ele representa. [...] Deputado acha que é para promover ele, e não o parlamento [...], sempre vai defender um interesse (entrevista).

E mais: teme-se ainda que qualquer política ou regramento acordado “mude ou deixe de ser respeitado”. No cenário político mais amplo, marcadamente polarizado, cria-se mais pressão sobre o conteúdo divulgado. “O grupo no poder pode restringir divulgação democrática”. Já no cenário interno, “muito partidarizado para o lado de quem está no comando, a cobertura também acaba ficando partidarizada”, e temas como direitos humanos podem perder espaço na agenda (entrevistas).

Ficam em jogo “o que divulgar, a forma e quando” (entrevista). “Há uma disputa pelo poder de determinação dos critérios de cobertura. Isto é, O QUE e QUEM merece destaque nas mídias da Câmara (BERNARDES, 2010, p. 88).

### **Interesses particulares**

A Secom procura fazer com que seus noticiários, suas coberturas e seus eventos sejam os mais abrangentes possíveis, com destaque para a atividade legislativa e para o aspecto coletivo da Câmara, e não para seus membros individualmente. Paralelamente, foram criados programas de entrevista com os deputados, nos quais eles têm a oportunidade de falar sobre suas propostas em trâmite na Casa. Entretanto, não há consenso sobre essas produções serem ou não consideradas como uso da estrutura da Secom para interesses particulares. Trata-se da dicotomia entre “fazer assessoria de imprensa para os deputados” e “fazer jornalismo com foco no cidadão” (depoimentos a BERNARDES, 2010, p. 78). Para alguns servidores, é nocivo porque fere o princípio da impessoalidade, “não tem contraditório” e pode configurar “campanha eleitoral. A pessoa usa a máquina pública para poder se promover” (depoimento a BERNARDES, 2010, p. 77).

Em sentido inverso, para outros, os deputados foram eleitos e, por isso, têm “voz legítima”, ou seja, estão falando pelo conjunto de seus representados.

[...] a Câmara está além dos deputados que foram envolvidos no escândalo sanguessuga, ou no escândalo do mensalão. Mas esse distanciamento, esse muro que a gente cria entre um e outro, ele é perigoso porque é um falso comprometimento com a instituição. Porque a instituição são esses representantes. Não tem um Congresso Nacional no sentido da existência dele excluindo os representantes do povo (entrevista a BERNARDES, 2010, p. 89).



Esses entrevistados defendem uma postura mais aberta por parte dos servidores, de aproximação com os representantes eleitos. “[...] às vezes, a gente se coloca numa posição de arrogância achando que a gente sabe melhor, como se nós fossemos representantes do público e eles não” (depoimento a BERNARDES, 2010, p. 81).

### **Participação individual dos deputados: sim ou não?**

Duas profissionais trouxeram à tona, durante as entrevistas, o dilema básico entre particularismo e universalismo presente na cobertura dos veículos, em relação ao espaço que deve ser dado para as iniciativas pessoais dos parlamentares. Ambas destacaram a dicotomia entre “fazer assessoria de imprensa para os deputados” e “fazer jornalismo com foco no cidadão” (BERNARDES, 2010, p. 78).

Você não está aqui para fazer propaganda dos deputados. Você não é assessor de imprensa dele. Você é um funcionário público, entendeu? Você tem que divulgar aquilo que está dentro da instituição Câmara. Se o deputado é um cara atuante, ele vai ter espaço em todos os veículos. Do contrário, ele vai ficar apagado mesmo (depoimento a BERNARDES, 2010, p. 78).

É lícito ou não dar espaço para que o parlamentar fale diretamente com seus eleitores ou com os demais cidadãos por meio das mídias legislativas? Isso tem que ser intermediado por um critério jornalístico, por uma hierarquização de valores, em certos termos, externa à política? (BERNARDES, 2010, p. 76).

### **“Perguntas boas são incômodas”**

O que, para os deputados, poderia ser um embaraço, para os jornalistas seria uma oportunidade de apurar e desenvolver melhor um assunto.

A única vez que eu fui admoestado por um deputado. [...] Eu estava sintetizando, arredondando para passar a bola [...], mas ele achou que eu estava sendo parcial. Disse que em 30 anos nunca tinha visto um jornalista tão parcial [...], que esperava um comportamento diferente por parte da imprensa da Casa (entrevista).

[...] uma das jornalistas da emissora defendeu [...] a proposta de criação de um Conselho Editorial para os veículos, que “um dos direitos garantidos deve ser o de exercer nossa atividade sem constrangimento”. Para a jornalista, “nenhuma pergunta deveria ser proibida porque nossa atividade pressupõe apuração. O entrevistado pode optar por não responder, mas temos o direito de fazer qualquer pergunta!” (BERNARDES, 2010, p. 92).

### **Legisladores que não seguem as regras**

Desafio? Uma constante. Suportar pressão dos deputados, ser a vitrine para deputados que não têm acesso à grande mídia. Ser valorizado por eles. [Foram criados] parâmetros para que eles soubessem por que entraram ou não. Interpretação do regimento [...], quais as regras para participar. Recebi muita pressão para incluir deputados fora dessas regras (entrevista).

[...] somos malvistas pela ala parlamentar e servidores da Casa também, que dizem que somos resistentes. Somos mesmo. Criamos uma série de critérios para nossa produção. Até festa junina de gabinete de deputado – já teve esse pedido! Empréstimo equipamento. A gente diz muito “não”! (entrevista).

Os deputados olham a Secom como se fosse só a TV, é a imagem deles na tela. Esquecem que nosso trabalho não é levar imagem de deputado x ou y, mas da instituição. É um grande desafio também... (entrevista).

Com isso, alguns jornalistas se impõem um distanciamento dos deputados.

Não tenho proximidade nenhuma e nunca quis ter. Só profissional. É uma “faca de 2 legumes<sup>140</sup>”. Trato todos igual. Nossa área é muito técnica, nunca quis tráfegar na área política. Às vezes precisamos ter apoio, e a gente não tem, mas eu não consigo (entrevista).

Do lado das Relações Públicas - RP, uma entrevistada criticou a produção de uma revista em quadrinhos para atender ao Presidente. “Desde quando a Publicidade trabalha para o Presidente? Fiquei tão chocada! Não era nada ilegal, mas de lá para cá só piorou. Sempre existiu, em menor escala, com alguma cerimônia” (entrevista).

### **Severino, o azarão<sup>141</sup>**

A eleição dele foi surreal, eu saí daqui às 7 da manhã. Noite da galhofa. Os caras estavam se divertindo. Eram dois candidatos do PT, Severino e Bolsonaro. Dividiu votos. A oposição foi toda para o Severino, fez um discurso maluco, o PSDB só ria. No primeiro voto do Bolsonaro, abraçaram ele, era absurdo, era sacanagem. Ele teve 2 votos. Tem essa cena na TV Câmara (entrevista).

A eleição de Severino em 2005 foi um espanto para a Secom, em especial para a TV Câmara, que havia se reformulado para a nova legislatura.

Severino foi a grande surpresa. A gente [...] fechou o Salão Negro, com todos os cenários novos. Houve transmissão especial, era dia de eleição, apresentamos a nova identidade visual e a nova grade (entrevista).

E, depois, “ficou para apagar incêndio” (entrevista). Uma entrevista ao vivo para o telejornal noturno rendeu boas risadas na internet, mas sérias consequências na Secom.

O ano é 2005. Um repórter da TV Câmara entrevista Severino: "O senhor pode adiantar alguns dos projetos mais importantes que entrarão em votação?". Severino cita a "reforma tributária". E acrescenta: "Também temos o... o... [olha para o alto e diminui a voz]. A reforma tributária e... o... o..." O repórter sopra: "A reforma política, né?" Severino: "A reforma política! E temos a..." Silêncio. [...] Reproduzido por sites como o "Kibe Loco<sup>142</sup>", o vídeo de Severino virou hit do YouTube, com 25 mil acessos em nove meses (BERGAMO, 2006)

Vídeo que circula pela internet<sup>143</sup> com Severino Cavalcanti passando aperto em entrevista ao vivo à TV Câmara **levou o presidente da Casa a demitir a diretora da emissora, Sueli Navarro**. [...] No vídeo, ao ser questionado por um repórter sobre a pauta da Câmara, Severino gagueja, fica mudo, consulta um assessor, cita dois itens e, por fim, reclama: "Assim você me complica". [...] O constrangimento do presidente levou à interrupção da entrevista. Além da queda da diretora da TV, **o repórter, recém-aprovado em concurso público, foi colocado na "geladeira"** (PAINEL, 2005).

Não tardou para que as atitudes de Severino o prejudicassem a si mesmo.

Menos de dois meses depois, em 21 de setembro de 2005, Severino Cavalcanti renunciou à Presidência, acusado de envolvimento com um

<sup>140</sup> Trocadilho com a expressão “faca de dois gumes” - algo que pode surtir o efeito contrário pretendido

<sup>141</sup> Diz-se de quem tem poucas chances de vencer. E também de quem dá azar.

<sup>142</sup> Site de humor

<sup>143</sup> Cópia remanescente do vídeo no Youtube: <https://www.youtube.com/watch?v=-DbQSHehA6w>

esquema de pagamento de propina – o chamado “esquema do mensalinho”. Cavalcanti teria cobrado propina do empresário Sebastião Buani para que ele pudesse continuar com a concessão do restaurante Fiorella, na Câmara dos Deputados (QUEIROZ D, 2007, p. 4).

O problema é que a gestão Severino abriu um portal perigoso. “Começou com a eleição do Severino. Força do baixo clero, degradado em valores. Os valores são personalistas, pessoais, não pensam no país, é mesquinho” (entrevista).

#### 11.4.10 Despesas altas, mas “audiência” baixa

Criada em janeiro de 1988, a TV Câmara gasta, por ano, R\$ 39 milhões entre contratos de terceirização de mão de obra, suporte técnico, locação de satélite, entre outras despesas. O dinheiro cobre o custo de levar sinal aberto e digital da TV Câmara para cerca de 300 cidades. A emissora conta atualmente com 38 concursados e 227 terceirizados.

Na lista de emissoras relevantes, nem aparece nos dados mensais consolidados do PNT (Painel Nacional de Televisão), medição feita pela empresa Kantar Ibope Media. Essa medição inclui todo o tipo de canais: os pagos e os abertos em VHF e UHF (GARCIA, 2019).

O deputado Rodrigo Maia fala mal dos gastos absurdos da Câmara dos Deputados, que ele preside, mas não se conhece qualquer iniciativa dele para interromper, por exemplo, a sangria de R\$ 200 milhões na manutenção da TV Câmara. O pagador de impostos sustenta naquela emissora, de utilidade questionada, 38 servidores concursados e outros 227 terceirizados, que poderiam ser dispensados sem demora.

Média indecente - Maia contou que a média salarial na Câmara é de R\$ 30 mil mensais. Também não são conhecidas iniciativas dele para enfrentar isso. Sucesso de público - Os custos com a TV e a média salarial na Câmara foram revelados por Maia durante evento da Rádio BandNews FM em São Paulo, ontem (17).

Sem custo/benefício - **Não faz, como nunca fez, o menor sentido criar e manter a TV Câmara, cuja audiência, próxima de zero, não justifica a operação milionária.**

Custo das boquinhas - Além dos salários elevados, a TV Câmara compra programas, contrata suporte técnico, locação de satélite, contratos de terceirização etc. (HUMBERTO, 2019).

Pesquisas feitas pela Secom não são muito animadoras:

A maioria das pessoas (cerca de 70%) não conhece ou nunca assistiu à TV ou a Rádio Câmara. Quem conhece relaciona a TV Câmara a transmissões do Plenário, consideradas difíceis de compreender (grupos focais, 2013 e 2015). Quem não assiste à TV Câmara diz que não conhece (35%) ou não se interessa por política (34%) (parabólica, 2011) (BARROS ET AL, 2018, p. 10).

#### 11.4.11 Lobos solitários

Um sentimento comum entre os repórteres da rádio e da escrita é a solidão na execução de suas tarefas, ou seja, a falta de suporte técnico para a cobertura de assuntos complexos, por exemplo, aqueles relacionados à economia e ao orçamento. Segundo eles, o repórter precisa buscar esse conhecimento sozinho; seu trabalho acaba sendo solitário, uma vez que nenhum editor, em nenhum dos veículos, terá condições de discutir com eles o teor das matérias ou informações divulgadas (BERNARDES, 2010, p. 140).

Não tinha ideia do que era. Tava tudo começando, eu achava que iam me ensinar. Ninguém sabia direito, foi fazer curso e aprender na marra, com bateção de cabeça, faltava chefia (entrevista).

#### 11.4.12 Dize-me em quem tu votas que eu te direi que és

Se as coisas são assim, é porque as pessoas apoiam, talvez elas tenham alguma razão para isso. O país é cúmplice. Quem vota, quem apoia. Somos nós, a coletividade. A gente pode mais como país. O cidadão pode contribuir mais. Vai para a rua para reclamar e vota nos mesmos (entrevista - Conle). Acho conveniente achar que deve mudar isso aqui e vai mudar o país. É o contrário. Todos os problemas do Brasil estão aqui? Ora, você vota no corrupto que vai te prejudicar, o problema é da ponta (entrevista).

Cassar deputado que não tem desempenho satisfatório, não correspondeu ao eleitor. Impeachment de deputado. Na hora de votar, pediria opinião do eleitor. Eu eu posso manipular as respostas das pessoas! Ele também pode lavar as mãos. Porque ele está aqui com interesses específicos, mas também não vai contrariar a população. Prevaler a opinião da população consegue ser pior, sim, porque são eles que os elegem! Os corruptos se reelegem! Não tem ética nem camaradagem. A gente só é bom caráter quando pode se dar a esse luxo. Eu vou furar a fila do estacionamento. Viajei para a Austrália. Paraíso geográfico, demograficamente é um povo honesto. Lá eles exploram o turismo, aqui querem explorar o turista. Os políticos são corruptos porque o povo é corrupto. A minoria é honesta. A população só vai querer seu interesse imediato. Quem vai estudar matéria que não é de seu interesse? (entrevista - Conle).

Ainda somos imediatistas, individualistas, consumistas. As pessoas não se engajam coletivamente. Os mitos que nos ensinaram foram mitos – brasileiro cordial. O brasileiro é um dos mais cruéis. Foi o último a abolir escravidão, é preconceituoso, discriminatório, não valoriza a opinião do outro. A gente sempre acha que sabe de tudo. Radicalismos de hoje não são novos, só se exacerbaram. Influência da mídia. Nossas discussões são muito pessoais, não discutimos ideias, não respeitamos as individualidades, com nossas prepotências ideológicas, nosso inconsciente coletivo (entrevista – Conle).

#### 11.4.13 Participação popular de fato ou de fachada?

##### De fato

Passei a valorizar a abertura que a Câmara passou a ter. Tem gente que reclama, que antes tinha uma “liturgia”. Eu gosto da “balbúrdia”. FHC, Lula, Dilma, a interlocução da Câmara com a sociedade melhorou. Nem a gente que está aqui conhece tudo. Ulysses dizia que piorava, mas melhorou a interlocução. Visitação é importante, vem gente do mundo todo! Programas institucionais, audiências interativas, comentários nas matérias, redes sociais (entrevista).

Adoro, sou supersatisfeita, tive oportunidade para aproveitar o conhecimento que adquiri, transformar em ferramenta de transparência. Aproximar o cidadão da política a médio-longo prazo. Estamos indo bem (entrevista).

##### De fachada

É marketing, ninguém vai conseguir chegar aqui, eles vão acreditar que é possível fazer algo melhor. NÃO É! Qualquer bem intencionado é devorado. A participação popular não cumpriria, é decepcionante, só vejo lixo! Incluo aí a Lei da Ficha Limpa, e as medidas de combate à corrupção. São bem intencionadas, mas [os cidadãos] não fazem a menor ideia do que estão fazendo. Engana a população para que ela ache que está participando. Pode produzir o efeito inverso. Mas o deputado diz: é popular, como vou rejeitar? Talvez a participação direta, usando a TI, poderia contribuir. Mas o sistema de votação é fraudado! Dá ilusão de que você consegue interferir. Hacker desvia dinheiro de conta de criptomoeda, o que ele não faria nesses sistemas? E ainda tem desinformação! Muita! Visão superficial. Você pode manipular nas perguntas: “você é a favor de se aposentar ou pagar os marajás?” Até quem tem instrução não tem tempo de analisar tudo. Os interesses da

sociedade são fama, dinheiro, que o poder econômico quer que ela absorva. Se envenenar todo dia. Propaganda diz que fumar é lindo e maravilhoso, e ainda pago por isso! O ser humano é facilmente manipulável.

[...] enquetes – iludir a população: “olha como o Congresso se importa”. É uma válvula de escape, ele vai querer colocar a opinião e se acalma. “Eu malhei o PL, e ele foi aprovado do mesmo jeito”. [...] [O deputado] também pode lavar as mãos. Porque ele está aqui com interesses específicos, mas também não vai contrariar a população. Prevaler a opinião da população consegue ser pior, sim, porque são eles que os elegem! Os corruptos se reelegem!

Mesmo interesses diferentes, ou os dois estão errados, ou chega num impasse insolúvel. Vai precisar de pano quente. **É cabo de guerra. O autoritarismo também é, só que o mais forte ganha assumidamente.** O mais forte prevalece, isso é do animal.

[...] A participação restrita é grave. Só quem tem tempo, interesse. **Quem trabalha não participa.** Só os profissionais. Se o cara de fato interferisse, iria se interessar. Efeito bola de neve (entrevista – Conle).

[...] há interesse ostensivo dos gabinetes e órgãos administrativos da Câmara em não receber as manifestações da sociedade coletadas pelo Disque-Câmara. Levantamento realizado pelos gestores do serviço em 2009 mostrou que **97% dos gabinetes deletam as mensagens da população sem ler.** [...] A alegação mais comum é a de que as mensagens não são passíveis de ser respondidas com objetividade e que muitas não são compreensíveis, não são claras ou são redundantes e desconexas. [...] Além disso, mais de 30% dos gabinetes sequer têm conhecimento das atribuições do Disque-Câmara. A mesma pesquisa mostra que dos 513 gabinetes, 188 não conhecem o serviço e nem sabem quais são as suas atribuições (BARROS ET AL, 2012, pp. 168-169).

O tempo que levamos para responder a um contato depende muito do conteúdo da mensagem. Às vezes, os cidadãos falam de proposições que nem estamos sabendo já que não fazendo parte da pauta. Projetos que estão engavetados e até mesmo arquivados. Então, temos que pesquisar, saber o posicionamento do deputado (ENTREVISTA 10).

[...] são e-mails de todos os tipos, com variados conteúdos. As pessoas pedem que enviem legislações como Constituição e Código Civil, outras querem que o deputado as indique para trabalhar em empresas. Tem pedido de tratamento no Sarah [Rede Sarah do Aparelho Locomotor], para o deputado conseguir perdão de dívida. Mas tem também pessoas com melhor senso que solicitam informação de uma proposição, que pedem que o deputado se posicione contra ou a favor de um projeto. Como eu disse, tem de tudo (ENTREVISTA 15) (SANTANA, 2011, p. 55).

Acho que nem aqui e nem em nenhum outro gabinete os parlamentares são informados quanto à quantidade de pessoas que pediram que ele votasse contra ou a favor de uma proposição. Eles [os deputados] **já sabem como vão se posicionar, muitas vezes sendo orientados pelos partidos.** (ENTREVISTA 26) (SANTANA, 2011, p. 58)

Entretanto, por mais que conheçam o Relatório Estatístico, ele não contém informações que o façam ser um produto ao qual os gabinetes devam dispensar atenção [...] a resposta era quase sempre a mesma: não vemos necessidade desse produto. [...] **As informações de caráter estritamente quantitativo não trazem qualquer valor** (SANTANA, 2011, pp. 59-60).

Abre-se aqui um parêntese curioso: talvez, devido a essa preocupação, houve alteração numa das diretrizes da gestão estratégica da Câmara. Em 2013, a diretriz era “Fortalecer a participação da sociedade nos processos legislativo e de fiscalização e controle” e tinha, como uma das linhas de atuação, “Aprimorar o processo legislativo de forma a garantir a participação da sociedade, respeitada a autonomia de decisão

parlamentar” (BRASIL, 2013). Em 2018, a diretriz passa a ser “Interação”, com as linhas de atuação “Aperfeiçoar os meios para que os cidadãos possam interagir com a Câmara dos Deputados” e “Aprimorar os instrumentos de manifestação e participação da sociedade no processo legislativo de forma a qualificar e fortalecer a Democracia Representativa” (BRASIL, 2018a).

#### 11.4.14 A febre das redes sociais virtuais

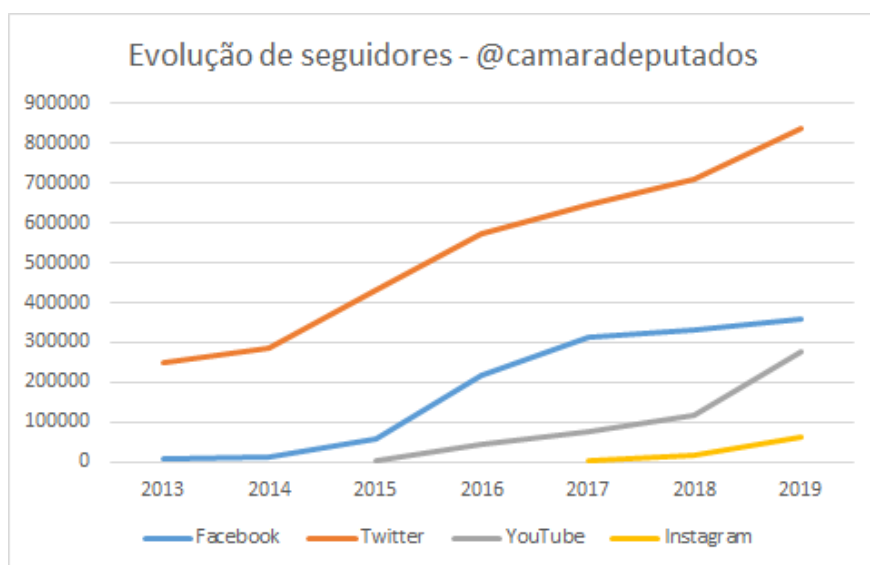
Embutida aí está uma análise mal embasada do que a comunicação está vivendo. É uma evolução. Os grandes jornais não quebraram, se adaptaram. Gestores que não são da área de comunicação estão tomando decisões, com base só em seus umbigos, sem vivências. Eles acham que todo mundo está no celular, na vida digital. [...] TV tem história, ligação com a população brasileira, é um hábito. A sociedade recebe, vê, passa a acompanhar, se sente recompensada quando liga e vê que pode acompanhar (entrevista).

A discussão da comunicação está viesada. Tá rasa. A TV não acabou com o cinema nem com o rádio. Está vindo essa onda das redes sociais. “Não faça texto com mais de 5 linhas”. [...] Tudo é importante. A TV, a rádio, o portal, a fotografia, todos têm especificidades e importância. Importante é o CONTEÚDO. A distribuição tem que ser aprimorada. “A linguagem da TV é velha”. No mundo inteiro ainda é assim. Não dá para sentenciar que vai acabar, ninguém sabe. A imagem tem importância. Nosso público é geracional. Muita gente ainda vê o Jornal Nacional. Se a gente se desintegra, sempre vai ter esses movimentos, não entrega nenhuma produção de excelência (entrevista).

Mesmo as redes sociais são pouco confiáveis. As mudanças no Facebook, por exemplo, dois anos atrás [2017]. O algoritmo não entrega mais. É importante termos em mente que esses canais “da moda” podem ser alterados na mesma velocidade com a qual ganham status de ferramenta da moda (Documento interno produzido como resultado de rodada de conversa com diretores da Secom e da Semid – 2019).

O gráfico 10, abaixo, mostra a evolução no número de seguidores das contas institucionais da Câmara desde 2013.

**Gráfico 10 – Número de seguidores da Câmara nas redes sociais digitais**



Elaboração da autora, com dados da Semid

#### **11.4.15 Integração**

À integração da Secom, em 2012, antecederam-se meses de estudos, seminários com especialistas, grupos de trabalho, discussões para ouvir a Secom e a Administração da Casa “sem viés partidário, para otimizar a forma de trabalhar”, para apresentar o projeto. A Secretaria foi “o único setor que entregou até o fim, na reforma administrativa da época” (entrevista). Houve, ainda, o apoio do então presidente, Deputado Marco Maia.

Cada um desses veículos trabalhava com seus próprios processos produtivos – pauta, produção, reportagem e edição. [...] Assim, possuíam estruturas duplicadas ou mesmo triplicadas, em alguns casos. A consequência natural era a redundância de rotinas e a perda de informações que deveriam ser disseminadas para todos.

[...]a falta de uma linha editorial clara gerava, ao final, matérias com enfoques totalmente díspares. [...] descentralização das pautas fazia com que os veículos da Casa decidissem isoladamente o que cobrir, algumas vezes levando três repórteres da Câmara a presenciar uma mesma reunião [...], enquanto vários eventos ficavam sem cobertura (MACIEL, 2013, p. 21) Em 2002, um levantamento da eficiência de cobertura nos dias de pico de atividade legislativa na Câmara constatou que apenas 26% das atividades, em média, estavam sendo cobertas por toda a equipe de jornalismo da Secom (MACIEL, 2013, p. 22).

Jornais passaram a ser transmitidos ao vivo tanto na Rádio como na TV Câmara. Para a Rádio, “o ponto positivo foi entender como a TV organiza a produção. A Rádio acabou copiando, especialmente a programação e o roteiro, arquivamento e edição. Passou a ser mais organizada” (entrevista). Foi instituído o Conselho de Jornalismo, para discutir questões jornalísticas e administrativas, as diferenças de cada veículo e do volume de trabalho e problemas que afetassem a todos (MACIEL, 2013, p. 57).

A Rádio sentiu muito. Tem a lenda de que a Rádio é muito chorona. Pois a Rádio virou um apêndice da TV. A grande maioria das chefias foi ocupada pela TV. Saíram mais de 10 pessoas da Rádio, para a Secom e fora da Secom. Os vários programas da TV foram para a Rádio, sem preocupação com linguagem, tempo da rádio. TV fagocitou a Rádio. A recíproca não foi verdadeira (entrevista).

No jornalismo, muito se reverteu, acabou remediando. A Rádio se ressentia da falta de produtores próprios. Área técnica ficou como antes, causa ruídos, na pauta. Rádio perdeu FCs importantes para a organização interna. As FCs não voltaram (entrevista).

#### **11.4.16 Minuta da Política de Comunicação Social da Câmara dos Deputados**

A seguir, trechos do início e a justificativa do texto aprovado pelo Conselho Consultivo de Comunicação Social em 2019 (em análise pela Presidência da Câmara), que não constam do documento publicado no Wikilegis. De alguma forma, eles sintetizam o que foi discutido neste capítulo, sobre a Secom e o desafio de se fazer comunicação na Câmara.

CONSIDERANDO o avanço célere e abrangente das tecnologias de comunicação e informação, a proliferação dos smartphones e das plataformas digitais em rede que transformaram o modo como as pessoas se comunicam, relacionam-se, organizam-se e mobilizam-se;

CONSIDERANDO o aumento crescente da **transparência** e a abertura de canais de **participação** e **interação** com a sociedade por parte de órgãos e agentes públicos no Brasil;

CONSIDERANDO que essas mudanças, paradoxalmente, abrem espaço também para a desinformação e a polarização intransigente, colocando em risco o respeito à **diversidade** de opiniões que caracteriza a **democracia**;

CONSIDERANDO as **características do Poder Legislativo**, a multiplicidade de posições, o grande volume e a complexidade dos temas em discussão e o ritmo próprio do processo legislativo, que dificultam a compreensão de seu papel; e

CONSIDERANDO os diversos órgãos da Câmara dos Deputados, suas diferentes atribuições e os públicos aos quais se dirigem.

[...] JUSTIFICAÇÃO

Para a Câmara dos Deputados, a comunicação social se reveste de importância estratégica. É por meio dela que as atividades do Poder Legislativo são não somente conhecidas e compartilhadas, mas explicadas e contextualizadas. E é também por meio dela que as demandas da sociedade chegam à instituição. É onde o tempo de maturação da política, o conhecimento acumulado e a segurança do ordenamento jurídico se unem às transmissões ao vivo na TV e na internet, à atuação dos parlamentares em lives, à fiscalização de imprensa, ao debate público nas hashtags, em teias múltiplas e simultâneas de informação e relacionamento.

A comunicação da Câmara é, por assim dizer, a comunicação da democracia. Ela permite a união de olhares, vozes, escutas, por meio do aperfeiçoamento de linguagens, formatos, canais que vão comunicar – tornar comuns, tornar públicas – as funções de legislar, fiscalizar e representar. Por isso deve ser regulamentada em linha com as políticas e diretrizes estratégicas da instituição.

## 11.5 DG

### 11.5.1 Sabino todo-poderoso

Naquela ocasião, as atividades de Sabino não se limitavam ao comando do bilionário orçamento da Câmara dos Deputados. Reportagem da revista "Época", em junho de 2001, destacava que ele conhecia a vida privada de muitos parlamentares. Sabia do saldo bancário, conhecia detalhes do cotidiano pessoal, especialmente dos parlamentares do baixo-clero (deputados sem atuação de destaque) e alguns o julgavam mais poderoso que os próprios deputados (CHRISTIANO, 2009).

Líder do governo Fernando Henrique Cardoso na Câmara (1997 a 2000), o então deputado Aécio Neves se aproximou de Sabino. Ficaram amigos. Em 2001, o tucano assumiu a presidência da Casa. Mandou chamar Sabino. "Vai me demitir, né?", perguntou o diretor. "Vou", respondeu Aécio. "Você sabe, não dá para dois mandarem" (LIMA, 2014).

Em seu depoimento por ocasião dos 30 anos da Constituinte, Sabino oferece sua versão:

O fato é que já estava no cargo há muito tempo mesmo. Ninguém dura num cargo em comissão vinte anos. É realmente tempo demais. Mas, em relação ao Aécio, ele era meu amigo, sempre foi meu amigo. O Aécio, antes de ser candidato, já me havia feito o convite para permanecer no cargo. Ele disse: "Se eu for Presidente, ninguém toca em você". [...] Ele fez acordo com o Dr. Geddel Vieira Lima. Foi um grande parlamentar, e hoje, coitado, está na



Papuda<sup>144</sup>. Acho que ele, para se eleger, fez um acordo com o Geddel, um grande acordo. E aí, antes mesmo de ele me dizer qualquer coisa, eu botei o cargo à disposição, pedi demissão, pedi aposentadoria e saí. Não houve trauma, não. Eu me dou bem com ele hoje. [...] Eu fui cuidar da instalação do Incor – Instituto do Coração, a pedido do Aécio, para terminar a obra lá (SABINO, 2018, pp. 19-20).

### 11.5.2 Gestão estratégica

Foram realizadas

entrevistas com os deputados membros da Mesa Diretora, praticamente todos os líderes de Partidos e deputados identificados como formadores de opinião. Todos responderam à pergunta “Como você acha que a Câmara dos Deputados deve ser em 2023?”. As respostas foram gravadas, analisadas e consideradas na composição dos elementos do Ciclo de Gestão Estratégica (CÂMARA, 2012, p. 16).

Entrevistamos parlamentares, fizemos vídeos, tivemos conversas no Salão Verde. Orientamos a despersonalizar, a pensar em qual parlamento queriam daqui a 20 anos, e não como um espaço de poder. Disseram em unir Câmara e Senado, em reduzir o número de parlamentares, a ter mais interação com a sociedade, a instituir a democracia direta (entrevista).

Hoje há mais maturidade dos gestores. No início, as reuniões eram muito simplórias. Não tinha envolvimento. A Administração está bem melhor, mais técnica, com governança, planejamento estratégico. Somos muito reconhecidos lá fora. Atendemos bem a população. Atingimos visão, missão (entrevista).

Muitos países da África. Queríamos colher coisas dos outros parlamentos, para capacitar, se aproximar. O Parlamento Europeu nos procurou, eles vieram aqui. Encontros com dirigentes de vários setores da Casa. Mandavam comitivas para lá. [...] Era voltada para servidores, não deputados (entrevista).

Em 2011, a Aproge aplicou um questionário online com os titulares de 8 diretorias da Casa<sup>145</sup> no contexto de elaboração do Plano de Ação do Ciclo de Curto Prazo (2013-2014) da Câmara. Entre os itens com maior número de votos, a ser considerada como prioridade, estava a Diretriz 7 – **Gestão**, com as seguintes linhas de atuação: Aprimorar o processo decisório, a gestão de projetos, de processos e de riscos corporativos, e o uso de indicadores de desempenho<sup>146</sup>; Melhorar a gestão e a disseminação de informações internas; Promover uma adequada gestão de pessoas, com ênfase na produtividade, meritocracia e qualidade de vida; Melhorar a eficiência administrativa e a utilização dos recursos (CÂMARA, 2012, pp. 42-43).

### 11.5.3 Os feudos da Câmara

Nas reminiscências dos Contos da Câmara (2007), os setores eram descritos pelo grau de importância que se dava ao serviço prestado aos deputados – ou: se eram área “meio” ou área “fim”.

---

<sup>144</sup> Complexo penitenciário em Brasília

<sup>145</sup> Esse questionário foi referenciado anteriormente, na Seção 11.4.6.

<sup>146</sup> Essa linha refere-se também à Secin

A Taquigrafia era o “principado” (PINTO, 2007, p. 167); a Biblioteca “era um charme” (COSTA, 2007, p. 290).

O Serviço Médico não tem muito prestígio em casas como a Câmara. Sempre que eu me levantava para pedir alguma coisa, sempre diziam que a Taquigrafia era mais importante do que o Serviço Médico. [...] o Serviço Médico era serviço-meio e a Taquigrafia era serviço-fim. Quer dizer, a Câmara poderia passar sem o Serviço Médico, mas não poderia passar sem a Taquigrafia, sem o Departamento de Pessoal (RIBEIRO, 2007, p. 267).

As entrevistas falam da absorção dos servidores em suas próprias tarefas, sem ter noção nem necessidade de conhecer o que se passa fora de suas próprias fronteiras. “O Detaq<sup>147</sup> é um mundinho, ninguém sabe de nenhum outro setor da Casa, como o Cedi, a Conle ou o Decom<sup>148</sup>. É centrada em si mesma.” “Não sei quem é DG, SGM, não sei nada! No máximo, o diretor da Conle. O resto não existe, é ‘a Câmara’ ” “Nunca me interessei em saber das áreas administrativas da Câmara. Tem um código de ética, para não melindrar” (entrevistas).

#### 11.5.4 O drama das pastas rosas

Quando não queriam dizer não, simplesmente não despachavam. Eu tinha vontade de chorar quando precisava encontrar um processo. Tinha ataque de ansiedade. [...] amamos o E-doc<sup>149</sup>. Não arquivavam, não mandavam para o Cedi<sup>150</sup>. Fora os armários. Tinha arquivo do word<sup>151</sup> com essas listagens: armário 1, 2. Fui conversar com o Cedi para me livrar deles. [...] [Tinham] apego aos processos, não queriam mandar para o Cedi, diziam que iam perder o acesso a eles. Foi um trabalho de convencimento dos chefes de núcleo [...]: para abrir espaço, para ter mais segurança! (entrevista)

#### 11.5.5 Perigo: alta tensão

Nunca mais tive uma 6ª tranquila. No último Encontro de Coordenadores do PJB<sup>152</sup>, a moça enfartou! Numa 6ª feira! Ficamos cuidando até o cateterismo, o marido dela veio. Em 2018, no Estágio Visita, uma coordenadora tropeçou e quebrou a perna. Responsabilidade sobre coisas que ninguém imagina. Semana que vem teremos o encontro internacional com 16 países do hub de inovação [...]. a empresa de hotéis não quer prorrogar o contrato. [...] A Ditec<sup>153</sup> quase enfartou! Licitamos de novo e finalizamos semana passada (entrevista).

#### 11.5.6 Nada será como antes

Sempre fiz [...] com um pé nas costas, sempre funcionou. Ano passado já começou com sensação de incompetência, angústia, preferia que outra pessoa estivesse aqui para tocar esse trabalho. [...] Ele é parte de um processo de crescimento, mas foi uma fratura (entrevista -Secom).

A entrada do Sérgio Sampaio na DG mudou muito em termos históricos. Naquele momento, foi positivo. Com o Sabino, a Câmara era muito

<sup>147</sup> Departamento de Taquigrafia

<sup>148</sup> Departamento de Comissões

<sup>149</sup> Sistema de gestão de processos da Câmara

<sup>150</sup> Centro de Documentação e Informação

<sup>151</sup> Software de edição de texto

<sup>152</sup> Parlamento Jovem Brasileiro, programa que tem a presença de participantes de vários locais do Brasil

<sup>153</sup> Diretoria de Inovação e Tecnologia da Informação

ultrapassada, fora do tempo. Esse aspecto passa, às vezes é melhor ficar trocando. [...] tá tudo em jogo. Questionar o que você sempre veio fazendo, se é necessário ou não o que você prestava, pode mudar tudo (entrevista – Secom).

### 11.5.7 Enxugamento do Parlamento – ou só dos servidores?

A título de exemplo, em 2018, houve a concessão de 106 aposentadorias e apenas 37 servidores entraram em exercício. Diversas unidades administrativas do órgão já sentem a carência de servidores. [...] Nesse contexto, as principais ações futuras a serem adotadas pela Casa envolvem a readequação/realocação de seu pessoal para suprir as diversas atividades do órgão, buscando eficiência e otimização de processos, assim como manter controle das demais despesas continuadas, sem comprometer a qualidade dos serviços prestados (BRASIL, 2018d, p. 45).

[...] eu conclamo meus colegas servidores a essa reflexão. Além do mais, estamos diante de uma situação fática: esta Casa aprovou juntamente com o Senado a Emenda Constitucional 95, que nos impõe um regime fiscal duríssimo, para tentar superar esse problema do déficit público. Nós não podemos aumentar custos. Vamos ser cada vez mais um parlamento mais enxuto e portanto devemos ser mais eficientes. Com o mesmo orçamento do ano passado, e do ano passado, por 20 anos, [...] com a correção da inflação. [...] um efeito muito prático: aqui na Câmara nós vamos ter um número muito menor de servidores, a metade ou um terço dos servidores do início dessa jornada, quando foi aprovada essa Emenda Constitucional.

[...] Eu recentemente participei do governo do Distrito Federal, estive 4 anos na Casa Civil. [...] **Eu vi lá quanto custava do estado**, da unidade da federação Distrito Federal, tirar recursos de políticas públicas e custear o parlamento. É necessário. Faz parte da democracia, é o custo da democracia. Mas será que esse custo não pode ser menos pesado, um fardo menos pesado para a sociedade? A sociedade paga por meio de impostos o funcionamento do parlamento. Quando a gente tirava recursos da saúde, da educação, e todo mês passava o duodécimo, aquele recurso que, para nós, que trabalhamos no parlamento, não sabemos de onde vem aquilo. Vem como uma graça divina e chega ali na forma de duodécimo todo mês. Mas, para o Estado que faz, que tem a responsabilidade de pagar as contas, de fechar as contas, o Poder Executivo, significa muitas vezes você ter que tirar um recurso que pode salvar vidas, que pode ajudar na educação, melhorar o ensino nas escolas. Temos obrigação de sermos um parlamento mais eficiente (SAMPAIO, 2019b).

A leitura dos recados que a sociedade tem passado nos impõe uma **máquina pública que entregue aos cidadãos serviços superiores em quantidade e qualidade**. A Câmara dos Deputados deve atender a esses anseios e, mais que isso, deve liderar um amplo processo de transformação do setor público e oferecer o cenário mais favorável ao investimento na infraestrutura econômica e social, capaz de levar o Brasil a outro patamar de desenvolvimento.

[...] Com prazer, aceitamos o olhar externo proporcionado pelo **acordo de cooperação técnica oferecido pelo Movimento Brasil Competitivo (MBC), por intermédio dos serviços da sua parceira, a Falconi**. Essas instituições contam com ampla experiência em tornar o setor público mais eficiente e mais voltado a promover a mudança que queremos. Com a supervisão e orientação da Direção da Câmara e de servidores especialistas, nesse momento iniciamos um detalhado levantamento e estudo para eleger aqueles serviços mais relevantes que deveremos continuar prestando e para os quais devemos voltar os nossos esforços e recursos. A partir dessa análise, definiremos a estrutura administrativa e de serviços adequada ao novo momento, o perfil, a formação e o conjunto de atribuições necessárias aos nossos servidores e a distribuição da força de trabalho pelas unidades técnicas.

Ao mesmo tempo, alimentados pela experiência que vamos colher com os trabalhos internos, debateremos sobre os alicerces do serviço público brasileiro e as necessárias alterações para torná-lo mais produtivo e efetivo, o que permitirá redirecionar a riqueza nacional para um crescimento amplo e duradouro. [...] É nesse sentido que conclamo parlamentares e servidores a se envolverem nesse grande processo de transformação do nosso Parlamento e do nosso Brasil.

**A redução do quadro de colaboradores é uma consequência natural** das aposentadorias e do cumprimento do Teto de Gastos imposto a toda a administração pública. E a redução da despesa é medida indispensável para o Estado ideal. [...] Decisões precisam ser tomadas agora para não comprometer os serviços essenciais do Parlamento no futuro, sempre com foco nos desejos da sociedade. Escolhas serão necessárias para compatibilizar a força de trabalho que teremos com os serviços que devem ser prestados. [...] Por meio da conscientização e da formação de novas competências, mais que nunca, **o conjunto dos servidores passará por uma mudança gradativa de perfil**. Ao tempo em que os **processos mais operacionais serão submetidos à automação**, os servidores deverão estar preparados para atribuições mais voltadas à formulação, ao assessoramento das atividades legislativas, à **gestão** de equipes, de serviços e de contratos e a outras várias demandas de maior complexidade condizentes com o alto nível dos colaboradores com os quais a Câmara pode contar (MAIA, 2019).

### 11.5.8 Não é fácil ser chefe...

#### **Chefes de iguais**

A equipe é acomodada, desmotivada. Mas apontar defeito não é botar no pelourinho. Quem é dedicado se desmotiva. O tratamento não é equânime. [...] As pessoas erram e ninguém fala nada. [...] Iniciativas são individuais. [...] As pessoas veem como ofensa e intromissão o chefe falar com você algo. **Cultura de evitar atrito**. As pessoas ficam acomodadas. Isso é muito ruim. Ninguém me cobra, ninguém me dá diretrizes. É uma forma de confiança, mas é muito laissez faire. Tinha que ter equilíbrio. Todos são bem-intencionados, não falo da pessoa deles. É um equívoco, fica tudo solto” (entrevista).

Não tem chefe que cobre, que faça controle de qualidade. Eu gosto de cobrança, aqui tudo é solto. Tem que ter um motivo legal para não fazer, não uma vontade. Incentivos e punições. Ela tem que ter algum incômodo. Ela é “premiada”, ela faz menos trabalho, não recebe mais trabalho porque a qualidade é baixa. [...] Cada um tem que fazer sua parte. Diretor, é papel dele. Não pode deixar de atuar sob o pretexto de não resultar em nada. Como são colegas, é muito difícil que se indisponham. Os limites também não estão muito claros. Um problema (entrevista).

#### **Chefes fracos**

Fazer diferença é ser ouvida, ser respeitada, modificar comportamento. A gente diz não e vão [...] [ao diretor], que diz sim. Desrespeito. Chefe culhudo diz: a área é técnica e eu não posso bypassar, porque eles estão lá sob minha escolha, estão lá para fazer o certo. Talvez se eu estivesse nessa cadeira, eu fizesse o mesmo, e é por isso que eu não estou lá. Eu não me dobro.

Você fica sujeito a isso e não consegue mudar, mas pelo menos o esforço de dizer não, mostrar as dificuldades, que tem um critério, não é minha boa vontade que me faz dizer sim ou não. Talvez ele não conseguisse de primeira, mas pelo menos teve método.

[...] Quantas pessoas, diante de várias outras, não ouviriam os argumentos certos e concordariam? Mas não fazem o mínimo esforço. Com meus chefes eu faço o tempo todo. As pessoas têm condição de “educar”, mostrar como as coisas funcionam (entrevista).

### 11.5.9 Papel dos líderes

As entrevistas pontuam as qualidades dos líderes nos momentos de crise e ruptura: o estabelecimento de relação de confiança; a temperança; a assertividade.

[...] isso não tem na alta administração. Quando a instituição está bem, pode moldar o “concurseiro”. Mas, quando vai mal, não há o que fazer. Depende dos valores do indivíduo que está no poder. Sugestão de pergunta: papel dos chefes no engajamento individual. Valores que são declarados e não praticados. Respaldo. Relação de confiança, entrega (entrevista).

“Na crise as pessoas se revelam. Não estão reativos nem indo para o boicote, o que poderia ser negativo a todo esse desastre, poderíamos afundar.” “Cobra quando precisa. Vai contra, mas também defende quando é necessário” (entrevistas).

## 11.6 Quatro setores

### 11.6.1 Atendo a quem paga meu salário

[...] não são os parlamentares que, de seu próprio bolso, pagam os salários [...]. Os profissionais são pagos com verbas provenientes dos orçamentos das casas parlamentares, ou, em outras palavras, com *verba pública*. [...] Esta relação caracteriza o *público* como legítimo mantenedor dos profissionais (QUEIROZ D, 2007, p. 123, grifos do original).

Os deputados são nossas fontes, nossas personagens, não nossos patrões. É a sociedade que nos paga. [...] Temos que ser transparentes com o que acontece, o que está sendo votado e como. É utópico falar assim, mas devemos partir da utopia (entrevista – Secom).

### 11.6.2 Câmara versus Executivo

Diferente do ministério, do Executivo, que é decisão [...], chama para ouvir, colhe sugestões, mas não sempre. No Congresso não existe isso. Qualquer coisa que tramita tem pressão, emenda, entidades com visões distintas. No Executivo, adota uma linha e segue. Aqui, de uma semana para outra vêm substitutivos – você tem que costurar a proposta, acolher ideias que não casam com a proposta original. Atender o parlamentar, e ele quer atender a uma demanda. A ginástica intelectual é maior. Exige mais que seguir uma linha, que é mais confortável (entrevista - Conle).

“Aqui é o paraíso, é ilha de qualidade! Aqui o deputado tem tudo! Recurso, assessoramento, comunicação. A Casa é extremamente eficiente para se atualizar tecnologicamente, [...] e não tem isso no Executivo!” (entrevista).

### 11.6.3 O tempo administrativo

Os servidores falam de processos lentos, que não ocorrem na velocidade de que gostariam e espantam os recém-chegados. O ritmo demorado permite adquirir sabedoria para persistir e esperar a oportunidade certa: “uma hora a Câmara responde”. Existe, ainda, um aperfeiçoamento contínuo. Em algumas fases, o que se consegue não é o melhor, mas o possível naquele momento. “É um trabalho de formiguinha”, não

pode desacreditar. “Idealistas querem revolução – isso não é possível” (entrevista - Secin).

Em compensação, o que vai sendo sedimentado ganha mais força. “No serviço público as coisas têm mudança mais lenta. Para mover o Titanic, não é como numa lancha. Lento, mas com a vantagem de ser difícil de retornar” (entrevista - DG).

#### **11.6.4 O tempo legislativo**

**Devagar** - O tempo legislativo revela uma morosidade que NÃO é causada pela burocracia, como acusam. E que é útil e desejável.

As pessoas querem coisas de imediato. Com o Congresso não funciona assim. É ação coletiva, é a mecânica do colegiado. O Legislativo não vai poder cumprir certas coisas. Há uma não compreensão (entrevista - Conle). Uma crítica é que o parlamento [...] não responde com rapidez às demandas da sociedade. Quer andar mais rápido, mas esta é a Casa da marcha e da contramarcha, a Casa da obstrução, do pedido de vista. Prefiro a paralisia e a demora e os projetos levarem 10 anos que um PL debatido e aprovado à luz de um lado majoritário (entrevista - Secom).

Obviamente, há também os assuntos importantes que nunca são debatidos por conveniências políticas e eleitorais.

**Rápido** – Um único projeto de lei pode levar anos, décadas para ser aprovado. Mas, quando se está tratando da ordem de dezenas de milhares de proposições concomitantes em tramitação, ou de projetos urgentes, o ritmo passa a ser vertiginoso para deputados e servidores.

Os consultores, por exemplo, falam da falta de tempo para fazer pesquisas, aprofundar questões e fazer discussões. Do imediatismo das emendas feitas na hora, no Plenário. Das MPs, que têm rito acelerado. Da insegurança de redigir uma lei inconsistente ou que possa causar dano. E também do temor de perder a oportunidade.

Quando tem muita urgência, não dá para esperar. Minha teoria é: melhor fazer em pouco tempo e ficar razoável do que perder o timing político. Não perfeito, mas bom. Se der tempo, fica melhor. É uma relação de confiança (entrevista – Conle).

**Sazonal** – épocas mais atarefadas, épocas mais tranquilas. No primeiro ano de legislatura, tudo quer acontecer. Os anos eleitorais têm o primeiro semestre rápido e o segundo, calmo. E outras situações são impossíveis de prever.

Tempo. Muito pressionado. Não é uma constante, especialmente nos anos ímpares. Não consegue se dedicar como gostaria. Questão cíclica e imprevisível. Tem época que a demanda é baixa, mas cada um usa o tempo livre para aperfeiçoar, se atualizar, aprofundar. Tem época que o ritmo é alucinante (entrevista – Conle).

**Permanente** – Numa Casa em que se discutem questões cruciais da vida do brasileiro, nas mais diferentes matizes, intensidades e searas, a busca por soluções perdura para

além das 8 horas e meia do ponto eletrônico do servidor. “Eu vou para casa e não deixo de pensar no trabalho. São questões intelectuais. Eu ligo a TV Câmara e não paro de trabalhar, nem que eu queira. O ponto não reflete o tanto de horas que eu trabalho” (entrevista - Conle).

### **Altos e baixos**

Acredito em melhora contínua, apesar dos altos e baixos, avanços e recuos. Hoje é um recuo imenso em muitas frentes. Essas coisas são cíclicas. As pessoas estão aprendendo, apesar de levar muito tempo (entrevista - DG). Felicidade são suspiros. Tem que ter ânimo alegre, mas a vida tem uma rotina. Às vezes é melhor viver na planície que na cadeia de montanhas da euforia versus depressão. Mais resistência às dificuldades, menos deslumbramento com sucessos, gozar e perceber no dia-a-dia. [...] Tem dias que saio triste - aprovaram isso? Isso varia de acordo com como a gente se envolve nas grandes causas, no que influencia a vida das pessoas. Injustiça contra o interesse da maioria. Entra a ideologia, não tem como escapar disso. Outro dia posso sair alegre (entrevista - Conle).

### **11.6.5 Dimensões geracionais: plano individual**

Diante dos desafios dos múltiplos tempos, os servidores com mais idade ou com mais trajetória de Casa dividem-se entre aqueles que os encaram como aprendizado, aqueles que os assumem com desilusão e aqueles que alternam uma coisa e outra. A própria desilusão, entretanto, também faz parte de um aprendizado cultural.

Os que aprendem ressaltam “uma necessidade de reinvenção, de maturidade principalmente para quem tem menos de tempo de Casa. Quem tem mais tempo está acostumado” (entrevista). Os que se desiludem relembram suas juventudes e suas entradas na Câmara como repletas de energia e entusiasmo, com ambições pessoais e profissionais, para fazer a diferença e “salvar o mundo”. Isso vai arrefecendo a ponto de compreenderem a desilusão dos antigos à época que ingressaram, e se refrearem para não desanimar os que acabaram de chegar.

Os que alternam reconhecem que a memória é seletiva; que o entusiasmo também deu lugar a anos de tédio, “de carimbão de muita bobagem. Esses momentos somem da lembrança”. E existem os novatos, para os quais os desafios deram experiência rapidamente: “Parece que eu tenho 30 anos de Casa. No fim das contas me divirto e tiro lições” (entrevistas).

### **Do tempo que transforma todo amor em quase nada**

Eu achava que podia salvar o mundo. Na adolescência, o país. O horizonte se estreita. Hoje, talvez cidade, talvez família. Vai concentrando mais e mais no dia a dia, no futuro imediato (entrevista).

“Antes eu achava que prestava um serviço relevante, de cidadania, apesar do alcance ser pequeno. Hoje eu estou mais desiludida” (entrevista - Secom). “Houve um

processo de **domesticação** quando cheguei. Entender como funciona.” “Não fazer a diferença, hoje, seria me acomodar. Não julgo quem está no fim de carreira, que é natural” (entrevistas – Conle)..

[...] a pessoa que não participa de nada. Acha ruim e vai levando, porque o salário está lá do mesmo jeito. Será que eu não estou indo por esse caminho?

[...] O dia de amanhã ninguém sabe. Espero que não (entrevista).

Quando entrei, [...] meus colegas estavam desestimulados, pensando na aposentadoria. Hoje, sete anos de me aposentar, compreendo mais. A viagem chega ao final (entrevista).

Desencanto, desalento, sensação de estar perdendo tempo, caminhando para a morte, com a boca aberta esperando a morte chegar, como canta Raul Seixas. Não tem mais desafio, não tem mais prazer (entrevista).

Tenho que pensar dez vezes antes de conversar, para não botar eles para baixo. “não levem isso aqui tão a sério... vocês vão se frustrar”. Mas o jovem leva tudo a sério, eu é que tô errado... observar mais, falar menos. [...] Os macacos velhos que conhecem a política não têm essa expectativa. Hoje eu fico com pena... eles acreditam, e o resultado final é muito frustrante. Quando você vê isso acontecer, chega a hora de querer se aposentar (entrevista).

“Minha geração passou? Talvez seja assim...” (entrevista).

#### **11.6.6 Dimensões geracionais: de uma geração para outra**

##### **Não é como no meu tempo - Geração *millennial***

O estranhamento com aquele que acabou de chegar fixa determinadas assunções na Casa. Uma delas é a de que os calouros não têm “paixão pela Câmara”, nem o mesmo comprometimento. Seriam “concurseiros”, interessados em “brilhar rápido”. Explica-se que os concursos, cada vez mais difíceis e mais concorridos, trouxeram à Câmara servidores com alta competência intelectual, e por isso com menos sentimento de gratidão à Casa:

Mudou muita coisa. Servidores. O perfil. Antes de eu entrar, ele era muito agradecido à Câmara. Fidelidade à Casa. Era menos preparado tecnicamente. Talvez por isso ele tinha o sentimento: A Câmara me abraçou e acolheu. Isso foi diminuindo, o que entra hoje já não tem esse sentimento de fidelidade, é nova geração. São mais fatores, formação acadêmica e técnica melhor. Veja a quantidade de mestres e doutores (entrevista- DG).

“O ambiente era muito próximo quando entrei, tinha um corpo, não corporativismo. ” “Falta, às gerações atuais, mostrar que têm responsabilidade. Nós fazemos parte da sociedade. Não podemos ficar indiferentes ao que passa ao redor” (entrevistas).

Eles interagem com os antigos, menos do que a gente em nossa época. Essa leva nova, treinada em concurso (não podemos falar “concurseiro”). Nunca trabalhou, saiu da graduação para fazer mestrado e doutorado. Os novos captam melhor os anseios de seu grupo. São mudanças geracionais grandes (entrevista).

[...] a tendência é que o servidor que entra tenha compromisso menor, de curto prazo, de geração diferente, *millennial*, como quiser chamar. Se você diz para um jovem que ele vai entrar para a Câmara e ficar 30 anos, ele assusta, não quer compromisso tão longo (entrevista).



## Concurseiros

Ao conquistar o cargo após um processo seletivo difícil, o novo servidor chega com uma mentalidade doutrinada pelos cursinhos de que estão conquistando seu lugar no Olimpo, um paraíso onde se trabalha pouco e se ganha muito. O cargo é o troféu que os cursinhos oferecem como recompensa pelo extraordinário esforço que os postulantes precisam empreender para obter sucesso. “Depois do sacrifício, vem a recompensa: o fim da dureza” (QUEIROZ C, 2007, p. 97).

A maneira de selecionar está errada. É só conhecimento. Jovens de 20 anos, sem experiência, [...] sem qualquer vivência [...]. Como comprovar os valores que a pessoa tem? [...] tem que ter qualidade e compromisso (entrevista). Os concursados novos têm pouca idade, pouca experiência, não vieram do meio [...], acharam a prova fácil e querem só estabilidade, o que conseguem em qualquer concurso (entrevista).

## Volúveis

“Geração XYZ não tem paixão pela Câmara. São capazes e competentes, mas vão para onde oferecer mais” (entrevista).

Não vejo essa geração nova que entrou pensando em fazer carreira. Se tiverem outra oportunidade de sair, ou fazer atividade paralela, eles não vão hesitar. Na minha geração, isso era impensável. “Sou servidor da Câmara”, é minha vida, vou aposentar aqui (entrevista).

“Essa é sua casa até o fim dos dias” – distante da realidade. Só ficam até encontrar outro lugar. Quebra a unidade, vestir a camisa – “genérico” de qualquer lugar [...]. Menos lealdade (entrevista).

## Imediatistas

O novo concurso – eles vêm com ideia de brilhar rápido. É um engajamento diferente, não é “mudar o país”, “trabalhar pela Casa”. São antenados, jovens, querem subir mais rápido, [...] querem sair na frente com a primeira tabela, primeiro estudo. [...] Outra geração, outro pensamento (entrevista).

“Geração mais nova, são muito imediatistas, querem FC. [...] Na minha visão. Pode ser que eu esteja perdido no tempo” (entrevista).

## Cheguei chegando

O contraponto surge quando os novatos “surpreendem”, chacoalham os paradigmas, vêm “cheios de gás”, dispostos a arriscar, oxigenam a Casa. E expõem as fragilidades dos mais velhos: “Tem gente que no discurso é uma coisa, na prática é outra. Quem mais fala é quem menos faz!”. “Os servidores que não fazem a diferença são de uma geração anterior à nossa, o antigo paletó pendurado” (entrevistas).

A última geração se expõe mais, se arrisca mais, [...]. Os mais antigos se preservam mais. Não têm envolvimento com deputado. Os novos fazem PL, apresentação, vão ao gabinete, mostram para o deputado. Tem um monte indo para o governo. Acho legal, deu uma sacudida boa. Não gosto de preconceito com os novos (entrevista).

Quando entrei, os engajados eram minoria. Não tinha motivação para trabalhar, era só o contracheque e o regime de trabalho. Hoje esse contingente aumentou muito. É maioria (entrevista).

Tem problema de gerações na Casa. Convivi com os antigos, a visão de mundo era diferente da desses meninos agora. A expectativas dos jovens aqui

é diferente. Comprometimento não é palavra certa. Os antigos queriam ganhar [...] recursos e poder. “Moravam” aqui. Hoje as pessoas olham para fora, qualidade de vida. É difícil conseguir alguém para uma FC. Não quer, quer horário. Mas ela se dedica! [...] É relativa essa questão do compromisso (entrevista).

“Meninos novos com veia jurídica forte, estão melhorando meu trabalho, me desafiando.” “Eu faria um novo concurso para pegar gente das novas mídias, ideias fantásticas. A Câmara precisava acordar, dar esse salto” (entrevistas).

### 11.6.7 O impacto da tecnologia

O ritmo era bem diferente, quando as pesquisas eram feitas com recortes de jornais. Os projetos e seus apensos eram “um catatau de papel” (entrevista). Consultores do concurso de 1989 chegaram a trazer seus próprios computadores portáteis. Os servidores atuais que acompanharam essa transição salientam o lado prático, a agilidade no acesso à informação e na produção de conhecimento. Isso gerou também a necessidade de se modernizarem “as estruturas hierárquicas MUITO ARCAICAS, velhas, burocratizadas” (entrevista). Serviços e cargos foram sendo extintos.

#### Feito à mão

Há uma massa de 25 mil pessoas para ocupar cinquenta, sessenta lugares. Essa avaliação não é a melhor, mas pelo menos é a mais isenta. E aí a pessoa entrava, geralmente com curso de nível superior e dizia: “Ah, D. Marialba, mas a senhora me fez passar por aquele concurso e agora eu estou lá na seção **mexendo em fichinha, envelopando não sei o quê, carimbando.**” Eu falava: “Olha, eu vou lhe falar da minha experiência: quando fiz concurso para Câmara também tinha expectativa de grandes realizações, esperava fazer coisas importantíssimas e, quando cheguei aqui, o deputado me mostrou uma mesa enorme cheia de cartas de prefeitos que eu tinha de abrir, ler, responder e passar telegramas. De início também fiquei muito frustrada. Puxa! Estudei tanto, **me preparei tanto e estou fazendo um trabalho tão rasteiro! Tão burocrático! Fazendo esse trabalho, fui aprendendo sobre a Câmara.** Hoje eu sou grata àquela oportunidade que tive de fazer pequenas coisas. Sem conhecer a base, como falar do grande, do maior? (MESQUITA, 2007, p. 197).

[...] engajávamo-nos, genericamente falando, muito mais, queríamos trabalhar, queríamos participar, queríamos ajudar a fazer o projeto tornar-se uma lei, mais do que hoje, com mil combinações, gestões e acomodações, seja na base do que é dando que se recebe, ou não. Hoje não tem tanta participação, tanta euforia, tanto interesse. Eu acredito que naquela época **o funcionário, junto com o deputado, batalhava, lutava e tinha muito mais interesse do que hoje com toda tecnologia.** Basta você apertar o botão e muita coisa sai quase pronta. Naquele tempo havia trabalho físico, tinha de datilografar, levar, encaminhar, tinha de ser tudo na mão, na caneta “Bic”. Era muito mais charmoso, muito mais apaixonado do que hoje, em que o sujeito está aqui: “ bom, eu sou assessor aqui.... eu estou fazendo um discurso...” – hoje é pró, amanhã é contra! Naquele tempo tinha muito mais paixão pelo serviço legislativo tanto do servidor quanto do deputado, no sentido de querer erguer a nação para aquilo que todos nós queremos até hoje (COSTA, 2007, p. 300).

A tecnologia, assim, reduziu a dependência dos deputados e da sociedade pelo trabalho dos servidores. Numa época em que o computador não existia, o trabalho de apoio aos parlamentares era feito a mão: documentos para datilografar, cartas a ler e enviar. Tarefas “braçais”, mas que punham os funcionários em contato (literalmente) com o fazer legislativo. Para eles, a informatização trouxe facilidades, mas também mecanização (e banalização) do trabalho e distanciamento do parlamentar. As mudanças velozes impõem reinvenções sucessivas, de tarefas, processos, perfil dos servidores, novas habilidades.

### **Comunicação**

A transmissão pela TV Câmara alterou as atividades e a visibilidade dos deputados. Sessões ficaram mais longas. Os parlamentares “começaram a se arrumar, se maquilar” (entrevista). o Jornal da Câmara, de papel, deixou de ser impresso em 2019. A internet permitiu a transparência dos dados e a abertura de canais de participação, alterando substancialmente a relação entre representantes e representados.

O Portal da Câmara diz quem votou contra, quem votou a favor. A transparência sempre é boa para a democracia. Acho que o balanço é positivo, por exemplo, as audiências interativas. Mas tem o outro lado, pode gerar uma opressão nos parlamentares (entrevista - Conle).

Discute-se, ainda, o imediatismo. “[...] pensar a longo prazo. Nossa cultura só pensa no amanhã. Olhar mais à frente. Pensar antes. Para a democracia como um todo”. Outro problema do dinamismo é que não se tem “tanto controle do que está acontecendo e sendo produzido” (entrevistas).

A tecnologia também reduziu a dependência dos deputados e da sociedade pelo trabalho dos servidores. A intermediação dos sistemas reiterou a preocupação dos antigos funcionários em relação ao afastamento dos deputados: “Tudo é eletrônico. Não tem contato direto e eles não sabem que foi a gente que fez” (entrevista - Conle). O resultado é o desprestígio.

A tecnologia mudou, possibilita aos cidadãos e à sociedade depender menos da comunicação feita pelo serviço público. A internet possibilita hoje a qualquer deputado, à Mídia Ninja, ao MBL<sup>154</sup>, produzir conteúdo (entrevista - Secom).

#### **11.6.8 Não concursados**

O fato de haver “funcionários privados pagos com dinheiro público” por si só já abre questionamentos. “É uma privatização da Câmara”. A contratação é pouco transparente. Escândalos envolvendo contratos suspeitos, desvio dos salários e outros

---

<sup>154</sup> Movimento Brasil Livre

respingam sobre a reputação do restante do corpo técnico. Não se sabe como contrata, nem como se demite. Termos como “clientelismo”, “coronelismo” são utilizados. A formação de gabinetes incapazes de assessorar os deputados, mesmo com o dinheiro destinado a esse fim; as pessoas pagas para se submeterem a qualquer imposição do parlamentar, são alguns exemplos apontados (entrevistas).

Um gabinete ter 25 secretários parlamentares? Qual a justificativa? Qual a produtividade que justifica a contratação? 5 é mais do que suficiente. Traz uma despesa imensa e para o cidadão que paga o imposto. Cota, auxílio moradia, qual a justificativa? Benefícios sem justificativa moral e ética, ainda mais no contexto pobre do Brasil. Para mudar isso é quase impossível. Os poucos que têm essa visão não conseguem aprovar, um deputado sozinho não consegue nada.

Tenho medo de apadrinhamento político, tem gente fantástica, mas perde o técnico. Avalanche de apadrinhados, menos efetivos. A INTENÇÃO não é boa, não é ter gente boa trabalhando, mas é ser cabo eleitoral. Manipulação. E o cidadão é prejudicado (entrevista).

No caso dos SPs, a maioria está lotada onde os deputados têm representação, fora de Brasília. “A gente tem receio de muito SP no estado, acaba trabalhando para fazer campanha. Ou nem trabalha. **Não tem como fiscalizar nem avaliar**”. enquanto os servidores são submetidos ao rigor do ponto eletrônico, os SPs não têm esse controle. “Não é justo, não é isonômico, me aflige” (entrevistas). No caso dos terceirizados, um entrevistado fala sobre a compulsoriedade da gestão e o risco da fiscalização do contrato de pessoas que deveriam estar “por seleção pública”. Ou seja, o servidor é obrigado a ter responsabilidade sobre funcionários sem saber como foram selecionados. O SP daria prioridade ao deputado que o contratou, e não à organização. Seria uma “visão utilitária do parlamento, um emprego”. Como não têm estabilidade, nem sempre têm tempo para um maior envolvimento (entrevistas).

**Servidor efetivo é diferente de secretário parlamentar. Servidor tem relação institucional.** A contribuição é diretamente relacionada ao poder que você desempenha, ao pacote que você desenha. **O secretário parlamentar tem relação com o deputado**, que contrata e demite a qualquer hora. É uma relação mais precária, não vai se preocupar com visão de longo prazo, institucional (entrevista).

Os SPs agem como *gatekeepers*, “filtros” do gabinete. Seu convívio estreito e permanente com o parlamentar lhes permite dizer que sabem o que deve chegar ou não ao chefe, às vezes até mesmo impedindo que os servidores tratem diretamente com ele. “O critério do assessor é mais rígido que o da autoridade. Muita coisa não chega aos deputados”. Alguns servidores contam episódios de receber “não” do chefe de gabinete e “sim” do próprio deputado. “São despreparados para compreender e aceitar o contraditório” (entrevistas).

Alguns entrevistados relatam situações em que o SP solicita trabalhos, nem sempre com o conhecimento do parlamentar, e assume a autoria do que é entregue.

Tem que ter critérios e limites. O assessor não pode chegar no computador, entrar no sistema e pedir algo sem sentido. Tem coisa pedida preventivamente, o assessor não quer se ver numa situação difícil. O contribuinte paga e quer responsabilidade com a coisa pública. Somos vistos como os algozes (entrevista - Conle).

Aos problemas indicados acima, são adicionadas contraposições. As próprias assunções descritas já trazem carregadas as tintas da distinção e da segregação. Alguns entrevistados mencionam essa discriminação e a instabilidade que sofrem os não concursados. “A Câmara é uma sociedade de castas. Isso não é importante, não é determinante para o trabalho. [...] São muitas pessoas! Inclusive não servidores, que têm o espírito do ‘servir’ total” (entrevistas).

Cid Queiroz mostra como a forma de identificar os agentes explicita as relações de força e tensão entre eles:

As cores dos crachás da Câmara (os servidores têm crachá verde, os CNE crachá roxo, o secretariado parlamentar crachá vermelho e assim por diante) servem para marcar essa distinção e ao mesmo tempo reforçar uma hierarquia não oficial (servidor está acima do CNE, que, por sua vez está acima do secretariado parlamentar). Essa separação é problemática porque, além de trabalharem juntos, muitas vezes esses profissionais têm a mesma atribuição (QUEIROZ C, 2007, p. 99).

E põe em xeque a assunção de que os não concursados não seriam comprometidos:

É corrente no corredor das comissões que o servidor de carreira é menos comprometido com o trabalho do que **os colaboradores, pois estes não têm estabilidade e estão permanentemente submetidos à avaliação de desempenho** por parte dos parlamentares, que controlam seu acesso ao cargo, ao contrário do que acontece com os servidores, que têm estabilidade. Mas isso não significa que os servidores não tenham compromisso e trabalhem com afinco (QUEIROZ C, 2007, p. 99).

A falta de estabilidade e a possibilidade de demissão sem garantias cria uma **relação de trabalho completamente frouxa, atípica e não raro injusta.**

Enquanto os servidores de carreira estão envolvidos exclusivamente com atividades legislativas, os funcionários não estáveis se repartem em atividades legislativas e atividades políticas. Estes últimos têm forte compromisso com o mandato do parlamentar e sofrem ao final de cada Legislatura a pressão pela perda de seus empregos, já que metade dos deputados não voltam para a Câmara. [...] um momento triste para quem conhece o pessoal do Anexo IV, muitos procurando emprego sem sucesso, se sentindo injustiçados depois de anos de dedicação à Casa. A Câmara, que é a casa do povo e que consagrou os direitos fundamentais da 1ª a 4ª geração em seu texto, **dispensa seus colaboradores sem qualquer indenização** (QUEIROZ C, 2007, p. 100).

Os terceirizados, ainda que tenham os direitos dos trabalhadores da iniciativa privada, não estão imunes às perdas. E os fiscais se solidarizam:

Na última licitação, houve redução de salário. Receio de ver pessoas há tantos anos, de perder o emprego ou não poder levar o sustento para casa. Muito ruim. O que vem pela frente? Como gerir com redução orçamentária, necessidade de aprimoração e redução de pessoal, como lidar com quem vai perder o emprego? (entrevista - Secom).

Alguns entrevistados também reconhecem que **pessoas do mercado oxigenam a organização, trazem atualização de métodos e técnicas**. E, por dependência do contrato, trazem entusiasmo. “Todo mundo pode fazer a diferença. Faça pequenas coisas de forma incrível. Vejo pessoas da copa, da limpeza, um diretor, que fazem a diferença” (entrevista -Secom).

Os terceirizados, porque precisam do trabalho, são naturalmente motivados. Isso contagia a gente, eles trazem coisas novas. É ruim porque ganham menos. A gente tem o salário garantido, eles não. Eles têm mais risco. Aprendo muito (entrevista - Secom).

Há especificidades no trabalho dos efetivos e dos não concursados que permitem que cada um tenha seu próprio espaço, seja nos gabinetes, seja nas lideranças dos partidos. “Os gabinetes da Câmara são muito mais políticos, de articulação, recebem prefeitos. Assessor faz articulação, administração. As questões técnicas não passam” (entrevista – Conle). São, assim, complementares.

Concordamos que o assessoramento partidário deva ter afinidade programático-ideológica com as diretrizes das agremiações, daí porque julgamos que ele, internamente, deva estar nas lideranças e, externamente, na estrutura organizacional dos partidos políticos. O assessor de partido que acredita na pregação político-ideológica partidária trabalhará motivado e, com certeza, empenhar-se-á mais e produzirá melhor (RIBAS; SILVA, 2011, p. 22).

### 11.6.9 Servidores que rompem o pacto

O primeiro perfil não gosta do trabalho, não tem brilho, é **desmotivado**, “pouco dinâmico”. “É tanto faz. Não vou esquentar a cabeça”. É “acomodar, deixar acontecer de qualquer jeito”, “fechar os olhos e deixar tocar”, não tomar iniciativa, não apresentar nenhuma sugestão, omitir-se das discussões. É não participar de nada, “reclamar”: “acha ruim e vai levando, porque o salário está lá do mesmo jeito”. É desinteressado, não está disponível, não se envolve, não se aperfeiçoa nem aprende. É covarde, submisso. Não transforma. “É uma visão errada do serviço, que é servir ao público” (entrevistas).

No segundo perfil, encaixam-se os que têm **interesses fora da Câmara**, que fazem do trabalho um “bico”, “veem a política como algo sujo. Encaram como um emprego e não um emprego público”, não fazem jus ao alto salário e só querem “extrair

o máximo da Câmara”, como se a organização estivesse em “dívida” com elas, por terem passado no concurso. E ainda os **egocêntricos**, que decidem por si, pelos próprios benefícios, topam “tudo por dinheiro ou por um tapinha nas costas, carreiristas”, são bajuladores, querem “poder dizer que é chefe de alguma coisa” ou estar “perto de quem faz as regras”, “para ter interlocução com os poderosos”. Fala-se da “cultura de babá de deputado”, “vassalagem”, esquema “feudal”, como “um jeito tão fácil, curto, de se dar bem”. Os entrevistados concluem: “Não estamos aqui para isso”.

O terceiro perfil diz respeito às entregas. É agente burocrata tipicamente apresentado na teoria<sup>155</sup> – o egoísta, o que burla. “Empurra com a barriga, não cumpre prazo, não tem tempestividade”. Mas os entrevistados incluem os que se limitam a “cumprir tabela e bater o ponto”. Nesse rol, está o servidor que “só atende minimamente, e não dá o seu melhor”, faz o “trabalho mediano”, “meramente burocrático”, no “piloto automático”, sem compromisso nem “preocupação com a qualidade” e com o resultado, sem o desejo de “imprimir uma marca pessoal no que faz” e enxergar sua responsabilidade. Se ele não der “um passinho a mais, envolver mais, acrescentar, **pode ser correto, mas não vai fazer a diferença**” (entrevistas).

Nas interações, há o agente inflexível, pessimista, que “não acredita na conversa, reflexão, [...] não dá voz à empatia”, não tem “nenhuma diplomacia”. Manda os outros fazerem. Não se importa se o colega ao lado está trabalhando mais, não colabora. “Acha que tem sempre razão e briga com todo mundo”. Aí se inclui a pessoa “desonesta, desleal”, que “traí confiança, é falsa para obter algum ganho”, fofoqueira, corruptível (entrevistas). **Não tem espírito de corpo.**

O quinto agente é individualista, **não vê nem estabelece conexão com o todo da organização.** “Não sabe por que está fazendo aquilo, ou que não agrega nada, não sabe para que serve, não vê importância”. Não se vê “como parte de um processo”, não se vincula ao conjunto nem contribui para ele. Tem “pouca interação com outros órgãos da Casa”. Não enxerga o potencial. “Não percebe as pressões a que estamos sujeitos”. Tem uma relação “raivosa” com a organização. Não entende “que é uma casa política”, “não acredita na democracia representativa, não gosta de conversar nem de contraditório, não gosta do parlamento” (entrevistas).

O último não se conecta com a realidade mais ampla – “não tem interesse nos assuntos do entorno”, “pela política nacional, pela evolução da democracia”, pela

---

<sup>155</sup> Ver Capítulo 1 – de burocratas a servidores, seção 1.1. Críticas à burocracia e suas raízes: teoria principal-agente.

coletividade. É “insensível ao que está à nossa volta, à Câmara”, ao Poder Legislativo, ao Brasil. Não se envolve nos problemas”. Desconectado, não tem curiosidade. Os entrevistados são categóricos: “Não dá para desvincular da sociedade. [Precisa haver] Sensibilidade para questões sociais. Não pode ficar **burocrata de gabinete**” (entrevistas).

Nós não somos pessoas do mundo real. Somos nata. Como canta o Criolo, quem se julga a nata tem que tomar cuidado para não coalhar. Servidor da Câmara, do Senado, não vive no mundo real. O jornalista tem que se conectar com o mundo real. **Para quem é tão privilegiado como nós, nosso trabalho se baseia nessa conexão.** Eu não sou a média da população. **O distanciamento com a sociedade é uma perversidade.** Ficam dessensibilizados com os problemas reais, das forças contra a população. Nada nos atinge (entrevista - Secom).

#### 11.6.10 O poder do “não”

Quem paga são as pessoas. Por isso somos malvistos pela ala parlamentar e servidores da Casa também, que dizem que somos resistentes. Somos mesmo. Criamos uma série de critérios para nossa produção. Até festa junina de gabinete de deputado – já teve esse pedido! Emprestar equipamento. A gente diz muito “não”! (entrevista – Secom).  
Servir de mediador social. Independente, equilibrado. Eu faço isso. Não eu, mas um jornalista concursado, que pode dizer “não”. Eu disse “não” muitas vezes e apanhei. Se não fosse concursado, seria demitido ou teria que dizer “sim” (entrevista – Secom).

#### 11.6.11 Era Cunha

##### Quebra das normas internas

Isso atingiu de modo mais forte os consultores que lidam com Direito:

Foi da água para o vinho. [...] Até o que eu soube por tanto tempo, nem disso eu tenho entrado mais, eu estou de fora. Do Cunha para cá mudou muito. [...] um papel de dar uma de que ele era entendedor de regimento. Ele usou isso para impor tudo! A imprensa comprou isso. Os deputados compraram isso. Conto do vigário (entrevista - Conle).

As pessoas se sentem donas, porque estudaram, fizeram emenda, participaram do regimento. Cunha rompia. Era antirregimental. Elas se sentem feridas, responsáveis pela manutenção do regimento, fundamental para a democracia. **Presidente da Câmara já tem um poder enorme!** Se romper com o regimento, com manobras, aí é grave! (entrevista - Conle).

##### Deputado como diretor da Secom

Quando foi aprovado, em março, o projeto de Cunha que dá poderes ao presidente da Câmara para nomear um deputado para comandar a Secom sofreu críticas e vários parlamentares alertaram para o risco do uso promocional do cargo. Chico Alencar (PSOL-RJ) foi um deles e disse à época: — Pode desqualificar a comunicação desta Casa, espaço a ser preservado. O nosso temor é que comecemos a partidizar, selecionar matérias, deixar com medo os servidores, e isso é o fim da democracia. Miro Teixeira (PROS-RJ), que também foi contrário, disse, na última quinta-feira, que a TV não é para promoção pessoal. — Sou contra esse modelo que se volta para a promoção do titular. Pode ter embaraço eleitoral lá na frente. Uma TV pública não é para promoção pessoal. Pode mostrar os problemas do país — afirmou Miro (ÉBOLI, 2015).



Secretaria de Comunicação como moeda de troca para baixo clero na eleição da Mesa. Perdemos a interlocução com a Presidência. Ficamos no escuro, submetidos a um bando de assessor sem compromisso institucional (entrevista).

Secom teve um êxodo. Abriu precedente. Mesmo no PT, mesmo no regime militar, não teve isso! De ter um deputado. A gente tinha autonomia [...], mas ficou limitado. A política da Casa ficou para atender a demandas individuais de deputados (entrevista).

Hoje na Câmara me apavora a qualidade dos parlamentares. Me incomoda a postura do quadro de servidores depois que começou a ter deputado na Secom. Eu vi mudança, eles estão fazendo muito mais política. Essa é a grande mudança. Não é partidária, “o partido sou eu mesmo”, diretor e servidor. Perderam o senso crítico, o distanciamento. [...] Estou notando em lugares que não têm deputados a necessidade de agradar, parece tudo assessor do deputado da vez. Por isso não tem a ver com partido, é para se manter no cargo. Cunha que criou essa história, e nunca mais vai deixar de ser assim (entrevista).

### **Imposição na programação**

As atribuições do deputado secretário incluíam a escolha dos titulares de todas as unidades e ocupantes de cargos de natureza especial - CNEs. Para assessorá-lo, ficou o servidor efetivo que antes respondia pela Secretaria, agora com a denominação de “Diretor Executivo”; e, na época, um CNE, estranho ao quadro, responsável especificamente por “todas as matérias relativas à TV Câmara” (BRASIL, 2015).

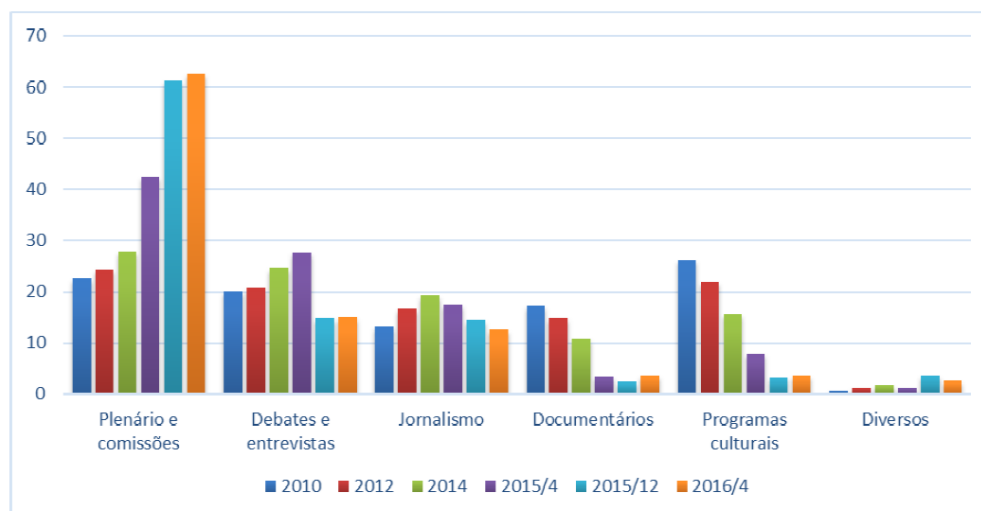
Promessa de Eduardo Cunha (PMDB-RJ) durante sua campanha para presidir a Câmara, o programa “Onde o povo está” entrou no ar na TV Câmara, no fim de agosto, num espaço que já é disputado entre colegas para garantir promoção. Num formato semelhante a de uma propaganda eleitoral, em vídeos de cinco minutos para cada um, o deputado, na sua base eleitoral, cumprimenta e troca abraços com eleitores, visita obras feitas com recursos de suas próprias emendas, aparece dançando, aplaudindo desfile cívico, em casamento coletivo e narrando jogo de futebol. Tem até deputado do PSDB divulgando emenda para obras no seu estado, liberação que depende do governo Dilma Rousseff, do PT. Uma equipe da emissora vai à base eleitoral do político e registra essas agendas. [...] CADA VISITA CUSTA EM MÉDIA R\$ 50 MIL (ÉBOLI, 2015).

Depois de entregar o comando da Secretaria de Comunicação Social (Secom) da Câmara ao deputado Cleber Verde (PRB-MA), Cunha determinou, por exemplo, a veiculação com destaque do programa Câmara Itinerante, em que equipes da TV institucional o acompanham em visitas a assembleias legislativas de estados diversos. Geralmente em companhia de deputados aliados nessas ocasiões, Cunha chegou a ser hostilizado por mais de uma vez por populares, mas mesmo assim garantiu espaço para o projeto em transmissões não só da TV, mas também em veiculações da Rádio Câmara (GÓIS, 2015).

Desafio – lidar com o novo ambiente violento. Com o Cunha não sabíamos se era para partir para a briga ou contornar politicamente. Havia demandas da Presidência que eram impossíveis. Como cobrir nos estados com 513 deputados? Era caríssimo, demandava infraestrutura, logística, nem se fosse em 10 anos. [...] Era impraticável por conta da qualidade do deputado. O que fazer diante dessa intolerância? Não adiantava argumentar que não tinha dinheiro, não tinha gente. [...] Assumi papel de resistência sem estar preparado, era muito rápido – tira tudo do ar. A gente tentava apaziguar. Somos um serviço de comunicação pública. A gente pautava a partir do ponto de vista jornalístico. O conteúdo não era proibido. Não agradava o Cunha, que era telespectador da TV, criticava tudo (entrevista).

Estudo de Lemos e Barros (2017) mostra as alterações na grade da TV, conforme o Gráfico 11:

**Gráfico 11 – Alterações na programação da TV Câmara**



Fonte: LEMOS; BARROS, 2017, p. 8

Observa-se o aumento do tempo de transmissão do Plenário, de 22,6% em 2010 para 42,4% em 2015 e 62,6% em 2016. Documentários e programas culturais caíram de 17,3% e 26,2% para 3,6% cada (LEMOS; BARROS, 2017).

## Censura

Em 2016, a Deputada Érika Kokay registrou a Reclamação nº 3, com o seguinte conteúdo:

O diretor da SECOM, Sr. Cláudio Lessa, tem adotado atitudes infringentes e desconexas com o ordenamento constitucional e legal vigentes, que assegura a liberdade de expressão e de manifestação de todas as pessoas. A função institucional de direção tem sido usada para imprimir prática de censura tanto ao conteúdo dos produtos de comunicação social da Câmara dos Deputados quanto aos profissionais que têm sido cerceados no exercício de suas atribuições (BRASIL, 2016b, p. 2).

No dia 05 de fevereiro, o Diretor Executivo da Secom, Claudio Lessa, anunciou novas regras de produção do programa [Palavra Aberta]. No formato anterior, o quadro atendia a pauta e/ou assunto de interesse do(a) parlamentar – sem restrições. Com as mudanças impostas pelo diretor, passou-se a exigir que a pauta seja previamente avaliada pelos diretores do núcleo de programas (BRASIL, 2016b, p. 3).

Qual não foi a surpresa quando a página eletrônica que veiculava o acesso à referida entrevista gravada no programa da TV Câmara foi retirada do ar [...] O que antes era um espaço de livre e rotineira manifestação de parlamentares sobre temáticas diversas e de breve e versátil mobilização das equipes de repórteres, passou a ser alvo de controle [...] A direção da TV Câmara passa a fazer juízo de valor e admissibilidade sobre as opiniões dos mandatários eleitos para o exercício do munus representativo da sociedade brasileira. [...] Notam-se nítidos desvios dos propósitos do veículo de comunicação da Câmara dos Deputados. O que deveria ser uma ferramenta de divulgação da diversidade opinativa de parlamentares, num uso democrático e republicano

do instrumental da TV pública, tornou-se uma via de exposição opinativa controlada pelos interesses do grupo dirigente da Casa, inclusive com perseguição de servidores que ousam divergir desse uso indevido (BRASIL, 2016b, pp. 6-8).

Outros cortes e alterações em reportagens foram questionadas por repórteres e editores da Agência Câmara. Um caso que repercutiu com maior ênfase foi [...] a cobertura da CPI da Petrobrás. Quando um deputado reclamou que não havia qualquer referência sobre os seus questionamentos apresentados à CPI, [o repórter] não poderia assumir tais críticas, visto que na edição do seu trabalho – feito pelo seu superior hierárquico - foram retiradas as referências ao parlamentar que é, sabidamente, crítico do presidente da Casa (BRASIL, 2016b, p. 8).

O programa “Participação Popular”, após mais de 570 edições desde 2002, foi “suspenso para reformulações” em 13/10/2015, por prazo indeterminado. Até o momento, não houve qualquer aviso ou conversa com a equipe que o produzia – seja sobre a suspensão, seja sobre ideias para reformulações (BRASILb, 2016, p. 9)

A TV Câmara censurou e vetou críticas diretas de deputados a Eduardo Cunha (PMDB-RJ), no programa “Fatos e Opiniões”, veiculado na semana sessão de 19 de novembro de 2015. [...] A postura da TV Câmara de não transmitir a sessão solene em comemoração aos dez anos do PSOL, em 16/09/2015, representa mais um dos inúmeros e evidentes sintomas da censura presentes nos órgãos de comunicação pública da Câmara na atual gestão (BRASIL, 2016b, pp. 11-12).

[...] receberam uma "orientação" de que a Rádio não deveria tocar samba, pagode, ritmos regionais, e sim algo mais puxado ao jazz e à Bossa Nova (BRASIL, 2016b, p. 10).

A TV Câmara censurou e cortou críticas diretas de deputados ao presidente da Casa, Eduardo Cunha (PMDB-RJ), no programa “Fatos e Opiniões”, veiculado na semana da histórica sessão de 19 de novembro, uma quinta-feira. Nesse dia, em duras falas, deputados acusaram Cunha de interferir no Conselho de Ética da Casa em benefício próprio. Última a discursar, a deputada Mara Gabrilli (PSDB-SP) calou o plenário ao dizer que Cunha deveria dar o exemplo aos colegas e deixar a presidência. O levante culminou na saída de cerca de cem deputados do plenário em direção ao conselho. [...] A direção da TV Câmara confirmou o corte na edição e ainda disse que a primeira versão, não cortada e que chegou a ir ao ar na internet, foi um erro. O diretor-executivo da Secretaria de Comunicação Social da Câmara, Cláudio Lessa, sustentou que os cortes foram feitos porque Cunha não se defendeu durante a sessão, apesar de estar presente e presidindo-a. Cunha adotou como estratégia não responder aos discursos críticos a ele em plenário. Lessa afirma que Cunha não interferiu na decisão da censura: — Eles estavam batendo no Cunha, mas ele não se defendia. Não houve o contraditório. Ele não respondia e não dava o contraponto. Corríamos o risco de ser injustos e tendenciosos naquela primeira edição (BRAGA; ÉBOLI, 2016).

### **Corte na cultura**

O programa “Talentos”, com músicos brasileiros, foi extinto, e o “Câmara Ligada”, para o público jovem, teve suas exibições cortadas a um terço. Na Rádio, samba e chorinho foram vedados (GÓIS, 2015).

Samba e chorinho perdem espaço na Rádio Câmara

Cúpula da Casa determina que estilos tipicamente brasileiros deem lugar a gêneros como jazz e rhythm and blues – a chamada “soft music”. Além disso, ordem é ampliar espaço para conteúdo referente à atividade parlamentar [...] Quem também lamentou a ingerência dos deputados foi [...] Reco do Bandolim. [...] Citando a legislação – e o conseqüente desrespeito – sobre as

emissoras públicas (“São concessões; ninguém é dono delas!”, reclamou), ele diz ver no movimento ameaça ao patrimônio nacional.

[...] Chacon disse desconhecer a informação sobre a interferência de deputados, mas admite que, à medida que o noticiário sobre política avança sobre a programação musical, o público-alvo pode ser afugentado. **“Aí não há audiência que aguente”** (GÓIS, 2015).

Vinte e três anos na Câmara e já vi de tudo, mas é espantoso, impõem em vez de ouvir. É muito fundamentalismo, crenças religiosas que querem se impor. Interferem no direito do outro. Se uma obra de arte parece satã, tem que sair da Câmara porque não combina com a religião dele (entrevista).

## Perseguição

Depois veio Cunha, começou a desmoronar. Método de intimidação. Primeira coisa era cortar a cabeça de alguém. Intervenção ideológica no nosso conteúdo, autocensura em todo mundo, péssimo. Perdura até hoje. Medo de falar qualquer coisa! Evitar pauta social – racismo, LGBT, mulher. Começou desconstrução. Afastou gente das direções. Foi difícil (entrevista).

Desde 2015 com Cunha. Há mudança editorial, de recursos. A gente teria tudo para fazer um bom trabalho. Ainda faz jornalismo, mas somos vigiados. Cunha quebrou a autoconfiança, instituiu a autocensura. **Perdemos o rumo**, como uma biruta ao vento. Somos muito pressionados, assim perdemos o critério jornalístico (entrevista).

As pessoas falam “TV chapa branca”, não deveria ser, tinha que ser uma janela do que acontece, bom ou ruim. Não deixaram falar isso na época do Cunha. **Nunca nos recuperamos** (entrevista).

Deputados João Paulo, Michel Temer, Chinaglia, Rodrigo Maia. Senti desejo deles que a gente trabalhasse pela evolução disso aqui, nunca vi para acabar com nada, para impedir essa evolução que a gente teve, apesar de todos os problemas (entrevista).

## Desmonte

*“Impeachment ou golpe, presidente cassado, com todas as crises, o único retrocesso foi Cunha”* (entrevista).

Perdemos a liberdade [...]. Com o Cunha, não havia projeto, nem planejamento, as coisas ficaram ao sabor do que acontecia. Antes a gente tinha um norte, planos, intenções, sabia qual nosso papel como TV pública. Tínhamos discussões internas. Cunha politizou, em nome de um interesse particular e não mais público. Perdemos entusiasmo e paixão (entrevista).

## O Parlashopping e a exoneração do Diretor Técnico

O Departamento Técnico (Detec) da Câmara tinha uma proposta de licitação pronta para a construção do Bloco B do Anexo IV, com custo estimado em R\$ 285 milhões. “(O bloco B) estava pronto para ser licitado. Aí veio a mudança da Mesa (Diretora) e entrou o deputado Eduardo Cunha, que disse: ‘Esse prédio vai resolver todos os problemas?’. Nós dissemos que não, os deputados vão precisar de gabinetes maiores, e o novo prédio não possibilitaria isso. Precisamos de um plenário maior, que a gente não consegue colocar aqui. Tem um deficit de vagas de garagem também. Então ele disse: ‘Quero estudar algo diferente, **que resolva**’, **descreveu o diretor do Detec**.

[...] Capacidade maior - A última proposta elaborada pelo Detec, de abril de 2014, previa a construção de um novo edifício, de três andares, no espaço hoje ocupado pela garagem do Anexo IV, e a construção de um prédio idêntico ao existente hoje, no lado oposto. A estrutura do meio receberia um **novo plenário**, com capacidade para 670 pessoas, que seria usado em

situações de emergência ou para receber sessões do Congresso (SHALDERS; TRINDADE, 2015).

O presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (PMDB-RJ), quer cumprir uma das suas **promessas de campanha: construir um novo anexo para o Congresso Nacional**, que pode chegar ao custo de R\$ 1 bilhão de reais. Após a polêmica envolvendo os cônjuges dos deputados que receberiam passagens aéreas pagas com verbas públicas, os parlamentares chamam mais uma vez atenção.

Em meio ao aumento de impostos e corte de gastos, a obra parece ter sido colocado em pauta em um momento inoportuno. O [...] diretor do Departamento Técnico (Detec), foi afastado do projeto pelo presidente da casa. Segundo Cunha, o engenheiro teria dado informações precipitadas em relação ao projeto (SANTOS, 2015).

Na quarta-feira 6, a mesa diretora da Câmara, Cunha à frente, selecionou cinco empresas para participar da elaboração do projeto: Ceres Inteligência Financeira, Concremat Engenharia e Tecnologia, Planos Engenharia, Via Engenharia e Consórcio Emsa-Servi. Elas terão 45 dias para concluir suas propostas e submetê-las à Câmara. A missão das empresas é mais do que desenhar croquis. Terão de montar uma engenharia financeira, pois **Cunha enxergou uma oportunidade de gerar negócios**.

[...] Quando assumiu o comando da Câmara, o peemedebista tinha uma alternativa às mãos. Um projeto desenhado por técnicos da Casa em parceria com o escritório do falecido arquiteto Oscar Niemeyer. Previa a construção de mais um anexo, ao custo de uns 280 milhões de reais, valor que poderia ser coberto com dinheiro arranjado em 2007, quando da venda da folha de pagamentos dos servidores da Câmara ao Banco do Brasil e à Caixa Econômica Federal. Mas a ideia não agrada Cunha desde que o antecessor, Henrique Alves (PMDB-RN), parecia disposto a licitar o projeto do novo anexo.

Para viabilizar a **operação mais a seu gosto**, Cunha sonha com uma parceria público-privada (PPP). Mas ele prefere que não toquem no assunto. Quando o [...] então diretor do Departamento Técnico da Câmara, deu uma entrevista sobre o tema no fim de fevereiro, foi demitido logo em seguida por Cunha (IDEALIZADO..., 2015).

Quatro das empresas que demonstraram interesse na parceria público-privada (PPP) para a ampliação da Câmara **doaram, juntas, R\$ 10,5 milhões nas últimas eleições** para 10 deputados federais, 20 estaduais e oito candidatas a governador. [...] No começo de março, Cunha removeu o engenheiro [...] da chefia do departamento técnico, depois dele conceder entrevista sobre o tema (VALADARES; SHALDERS, 2015).

## Os requerimentos à Lava Jato e a exoneração do Diretor do Cenin

Cunha demite chefe da área de informática após caso de requerimentos sob suspeita

Após a Folha de S.Paulo publicar nesta terça-feira (28) que o nome "dep. Eduardo Cunha" **aparece nos registros oficiais como "autor" dos arquivos** em que foram redigidos dois requerimentos sob suspeita, o presidente da Câmara demitiu o chefe do setor de informática da Casa.

A **justificativa oficial** apresentada pela presidência da Câmara é a de que Cunha tomou a decisão porque funcionários do Cenin (Centro de Informática) não estavam cumprindo a carga horária mínima de oito horas de trabalho.

Nos bastidores, porém, a informação é a de que a demissão se deu devido ao caso dos requerimentos. [...] a Folha de S.Paulo detectou no sistema oficial da Câmara que o nome do hoje presidente da Casa aparece como "autor" dos dois arquivos (CUNHA, 2015).

A exoneração do diretor do Cenin foi justificada por conta de uma **“quebra de confiança”**, pelo não cumprimento da carga horária de servidores do setor. Cunha disse que demitiu o diretor porque a área de informática não estava cumprindo a carga horária exigida pela Casa. “Essa mudança na carga

horária resultou numa revolta. O pessoal não estava cumprindo a carga horária, e eu determinei o ponto eletrônico, a mudança da carga horária na quinta-feira (16), e de repente – 24, 48 horas depois – aparece o documento", ressaltou Cunha (LOURENÇO, 2015).

O procurador-geral da República, Rodrigo Janot, disse nesta sexta-feira (8/5) que o depoimento de um ex-diretor do Centro de Informática (Cenin), da Câmara dos Deputados, "reforça suspeitas" de que o presidente da Casa, deputado Eduardo Cunha (PMDB-RJ), foi o **autor de requerimentos para pressionar empresas investigadas na Operação Lava Jato**. Cunha é investigado em um dos inquéritos abertos pelo Supremo Tribunal Federal (STF) contra parlamentares citados por delatores.

[...] "As informações prestadas [...] reforçam as suspeitas de que os arquivos foram de autoria do deputado federal Eduardo Cunha, e apenas inseridos no Sileg [Sistema de Informações Legislativas] pela então deputada federal Solange Almeida", diz Janot (DEPOIMENTO, 2015).

## O dossiê contra deputados e a exoneração do Diretor do Cedi

Outro ato do presidente da Câmara vem sendo tratados como perseguição por funcionários e parlamentares. Cunha demitiu, nesta semana, o diretor do Centro de Documentação e Informação (CEDI).

[...] A demissão ocorreu após um pedido de informações, feito por um assessor da Presidência a respeito do deputado Chico Alencar (PSOL-RJ), um dos cabeças da representação contra Cunha no Conselho de Ética. **Como prevê a Lei de Acesso à Informação, Alencar foi informado sobre o pedido** e, também de acordo com a lei, pediu o nome de quem teria solicitado as informações. O episódio irritou Cunha e culminou com a exoneração do diretor do órgão (LIMA, 2015).

Após ter reclamado de **pressão para liberar documentos contra o deputado Chico Alencar** (PSOL-RJ) para embasar a representação do Solidariedade, o diretor do Centro de Documentação e Informação (Cedi) da Câmara dos Deputados [...] foi exonerado do cargo. A informação oficial da Diretoria-Geral é que a mudança ocorreu para "renovação de quadro", mas servidores afirmam que a destituição se deu a pedido do presidente da Casa, Eduardo Cunha (PMDB-RJ).

**O servidor teria resistido a entregar documentos** referentes a um caso de 2014 contra o atual líder do PSOL ao deputado Paulo Pereira da Silva (SP), presidente do Solidariedade. Paulinho da Força, como é conhecido, pediu cópia de um processo já arquivado sobre doações que Alencar recebeu de funcionários de seu gabinete na última campanha eleitoral. O deputado do PSOL (partido que, junto com a Rede Sustentabilidade, ingressou com processo contra Cunha no Conselho de Ética) foi informado da demanda no Cedi e protestou no plenário contra a ação de Paulinho, aliado próximo do peemedebista. **Os documentos entregues a Paulinho serviram de base para a representação contra Alencar por quebra de decoro parlamentar**. O processo de Alencar chegou nesta sexta ao Conselho de Ética (CARDOSO, 2015).

O Cunha começou a ser bombardeado. [...] **pediram um dossiê** para o [diretor do Cedi], para criar uma CPI contra os deputados que se opunham a Cunha. [O diretor] saiu na semana seguinte, porque **não quis cumprir**. Souberam escolher para o "lado luminoso da força". Há também um risco pessoal, pode ser preso (entrevista).

### 11.6.12 Ruptura do cânone Serviço Público

Isso continua depois do Cunha. A gente tem se deprimido, se apagado. Eles acusam de déficit fiscal, tudo culpam. [...] Temos apanhado muito. Somos saco de pancada. A culpa é tudo do servidor, todos os problemas. Eu vinha trabalhar triste. "o que estou fazendo aqui?" Somos o corpo de excelência da Câmara. Desestimula (entrevista - Conle).

Há desprestígio, como se fôssemos a causa de todos os males do País. Quando eu fiz concurso era momento de ascensão, era o ápice. Não é uma percepção individual, é o clima do trabalho. Dizer que é servidor, você era respeitado. Hoje olham de forma depreciativa (entrevista – Secom). É um discurso na sociedade inteira, servidor visto como privilegiado, como pessoa que não trabalha. Discordo. Vestem a camisa. Existe disputa na mídia. Uma minoria é servidor, mas o Estado precisa, se não não funciona. **O lado profissional do servidor, mas tem o lado institucional do cidadão.** É desesperador, **a população não deu conta que houve essa ruptura** (entrevista - Conle).

### 11.6.13 Ruptura do cânone Democracia

**Quebra do discurso político** – Os entrevistados temem a censura, a quebra da laicidade do Estado, a perda da liberdade artística, o discurso do ódio. A flexibilização do “conceito do que é ético ou não, moral ou não”. “As pessoas não veem o óbvio! Achamos que algumas questões estivessem resolvidas na sociedade, como acordo pela democracia, os direitos humanos”. “Tinha coerência, objetivo. Cresci vendo isso. Brasil justo, para todos. Esse não existe mais. Isso foi quebrado. Cada um por si, o governo que não se meta” (entrevistas).

**Quebra das leis** - Os consultores sentem mais intensamente o esvaziamento dos dispositivos legais, seu mais caro objeto de trabalho. “A lei não se sustenta sozinha”, nem mesmo a Constituição. “Se rompem, eles dizem que a lei nesse caso não vale mais, para esse juiz, para esse presidente”. “Não há respeito às regras do jogo. Forças políticas importantes não seguem as regras. Me sinto meio idiota”. “Seguir a democracia é balela aqui dentro”. “O embate ficou mais claro depois de 2015. Até o *impeachment* [de Dilma]: foi ou não foi nas regras do jogo? Não era o objetivo a flexibilização da regra” (entrevistas).

Desrespeito à Constituição, ao Regimento Interno, ao processo legislativo, ao poder legislativo. Vi a lei ser rasgada na minha frente, várias vezes. Tentar reconstruir esse processo, para dar seriedade, garantia de democracia. Não dá para mudar, atropelar. [...] Tentava minimizar o prejuízo, os deputados acataram boa parte. Garantir o mínimo de dignidade. Respeitar a Constituição. [...] Chorava todo dia, estou me recuperando agora. Desmontaram de forma equivocada e desnecessária, precarizaram. Foi triste. [...] Desafio é recuperar coisinhas, em cada PL que eu faço, mudar redação (entrevista - Conle).

**Quebra da representação** – os servidores se exaltam quando ouvem falar do fechamento do Congresso e a defesa da autocracia, em clara ponte com os discursos dos funcionários da Câmara na década de 1960, em relação à Ditadura Militar (Contos da Câmara 1 e 2, 2007, 2008, Capítulo 3).

Não desista de defender as liberdades. O parlamento só existe na democracia, participar, estar aqui, acompanhar, não deixar de acreditar nisso. [...] Os outros poderes continuam nos regimes autoritários (entrevista - Secom).

Pessoas contrariadas querem acabar com a democracia – não acharam nada para substituí-la. Tenho medo que o Congresso seja fechado. Ruim com ele, pior sem ele, e não estou falando do meu emprego (entrevista - Secin). Não é um jogo de poder ideal, mas, sem ele, sem a gente participar do que é importante, quem vai estabelecer são os outros – os déspotas, os juízes. Não conheço outra forma de fazer isso sem a política. **Não tem caminho fora da política** (entrevista – Conle).

Tenho medo do salvador da pátria, “sou o dono da razão”. Vai demorar. Crise vai se aprofundar. **Hoje você não constrói maioria para nada, mas ter maioria para tudo é ruim.** Flerte com o fascismo não é bom, não é conveniente. **Prefiro passar necessidades básicas a não ter liberdade para falar, para escolher e decidir.** Você toparia um bem-estar para todos sob o tacho da ditadura? “A gente não quer só comida”! É diversão e arte. Quem defende o fechamento não sabe o que é a treva! A gente viveu em 1945, 1964. Vargas apoiou trabalhador; e se não fosse? (entrevista – Secom).

**Polarização** – A situação política e a ação parlamentar polarizada desde o impeachment de Dilma Rousseff não conduzem aos consensos. Não há interesse em negociar. Preso no impasse, o Congresso tende a avançar pouco, o que engrossa o caldo dos que acham o Legislativo desnecessário.

A sociedade também está polarizada.

A discussão política no Brasil é superficial, é de varejo, fofoca, nas pessoas. A política é muito maior, é a configuração, o movimento, a tendência. Quem está lá é só um instrumento. Falam demais em política, querendo saber de que lado a gente está, não é por aí que vamos amadurecer politicamente (entrevista - Conle).

Esse momento é muito difícil, precisa tolerância de todos os lados. As pessoas se agarram a paradigmas e conceitos, dos dois lados, há radicalismo. E não são só dois lados. Eu mesmo não estou em nenhum deles! Eu sou do lado dos que observam com muita tristeza, pode haver um caminho. Não passaremos incólumes (entrevista - DG).

**Crise mundial** – a democracia está na berlinda, e não só no Brasil. “É para a sociedade mundial, é no planeta todo. O mundo está passando por um momento difícil, [...] o lado sombrio do ser humano. Tem que ser mais solidário, ser mais humano”. “Tá sendo sofrida essa mudança no espírito do tempo, é um ambiente de aflição compartilhada” (entrevistas). O Legislativo, bem mais do que os outros Poderes, reflete e sofre essas pressões. “O mundo hoje é mais individualista, superficial. Câmara é reflexo, é bom e é mau” (entrevista – Conle).

Não é só uma questão interna, é externa, conjuntura do País. Descrédito da política interfere em nosso trabalho, é um trabalho para a Câmara, Poder Legislativo federal. Tudo o que acontece na política, o *modus operandi*, você vê internamente aqui também. É diferente, por exemplo, do Judiciário. Não bate diretamente o impacto negativo (entrevista – Secom).

#### 11.6.14 Perspectivas para a democracia

Os entrevistados têm esperanças e prescrições para a democracia. Para eles, “apesar dos altos e baixos, avanços e recuos”, as “coisas são cíclicas. As pessoas estão aprendendo, apesar de levar muito tempo”. “Tem que dar uma dose de caos, que daí



nasce a luz” (entrevistas). Também nesse plano mais amplo, as rupturas serviriam como antídoto da acomodação e vitamínico para o engajamento vigilante dos servidores.

O Brasil precisava desse purgatório, consegue depois retomar. É o momento de não abrir mão de nada, manter o mínimo do patamar civilizatório, direitos fundamentais, reconstruir em outras bases para uma sociedade mais justa e equilibrada (entrevista – Conle).

Os servidores reforçam o papel educacional do parlamento nesse momento crítico, bem como o incentivo à participação dos cidadãos, sob um ponto de vista conciliador: “não grite ‘presta atenção!’ Isso já cria uma barreira” (entrevista - Secom).

Recado – votem melhor, escolham seus representantes, cobrem, participem. A pena de quem não gosta é ser governado por quem gosta. **A vida em sociedade não é opinativa, tem que participar.** Reclamem menos, a responsabilidade é de cada um. Para não seguir as regras feitas pelos outros. País continental, gente passando necessidade, como exigir isso? Precisa de educação, conscientização. É uma utopia. Quem sabe um dia? (entrevista – Conle).

As pessoas devem ver as consequências de maus gestores, maus políticos, e de como elas fazem parte desse processo de construção da política. Devemos provocá-las e dar informações para que elas decidam por si mesmas, saiam do efeito manada. Acredito na inteligência das pessoas e tento estimular.

**Dizer “vote melhor” todo mundo já fez.** Como fazer isso? Educação, cultura, comunicação. Estratégias – que são recados – atue, você tem que atuar, **participar para mudar. Tudo isso aqui é dele,** foi pago pelos impostos para prestar um serviço a ele. Ele defende só o direito dele, não é isso. Não é só o seu setor. Tem que haver respeito mútuo (entrevista – Secom).

Nós estamos vivendo um momento ruim da sociedade, em que perdemos a percepção do que significa a palavra política. [...] perdemos a percepção de que a democracia está longe de ser resultado de consenso. Ela é resultado do dissenso. E, ao contrário do que muita gente pensa, e é achatado nessa imagem ruim da política, **é que seus servidores também vão sendo arrastados por esse conceito, como se quem está aqui, carregando esse universo com muita responsabilidade, que impacta diretamente na vida das pessoas, não tivesse uma missão muito forte.** Eu penso que nós não somos o espelho da sociedade. Nós temos que ser a vanguarda da sociedade. [...] eu estou de passagem nesta gestão. Serão 2 anos. [...] **eu tenho prazo de duração** (discurso da Deputada Soraya Santos, na posse de Sérgio Sampaio, em 7/2/2019).

## **ROTEIRO DE PERGUNTAS PARA SERVIDORES**

### **A ação do servidor na democracia**

Para identificar trajetória e motivações prévias do entrevistado:

1. O que você fazia antes de entrar na Câmara? (incluindo experiências de trabalho, estudo e outros)
2. Por que quis trabalhar na Câmara?

Para identificar recursos de que dispõe; verificar se o entrevistado já se envolvia em práticas engajadas; se já fazia parte de alguma rede:

3. O que o surpreendeu quando você começou a trabalhar na Câmara?
4. O que você pode fazer como servidor da Câmara, que não podia fazer antes?

Para identificar o significado que dá ao trabalho; qual seu impacto na organização (na transformação de redes, práticas, normas, etc); identificar as razões dos resultados; se a dicotomia Estado / sociedade se dilui em sua fala; se há identidades superpostas e/ou em conflito:

5. Como você define seu trabalho e as atividades principais que você desenvolve na Câmara?
6. Você acha que seu trabalho faz a diferença?
7. A que você atribui isso (fazer a diferença)?
8. Quais suas expectativas como servidor na Câmara?
9. Conte uma história que ilustre suas ações como servidor.
10. Você é Estado ou cidadão? Quando é mais uma coisa que outra?
11. Que recado gostaria de dar para outros servidores e para a sociedade?
12. Servidores engajados: são maioria ou minoria? Por quê?

Para identificar pressões e controles aos quais está submetido:

13. Qual seu maior desafio desde que entrou na Câmara?
14. O que o impede de fazer o que gostaria? Como lida com essas dificuldades?
15. O que está em jogo no seu trabalho?
16. Do que você tem mais medo como servidor?
17. O que mudou desde sua entrada na Casa, no seu trabalho e na sua percepção?

Para identificar interações:

18. Indique cinco pessoas de dentro e de fora da Câmara sem as quais você não faria seu trabalho do modo como gostaria. (discriminar políticos?). Por quê? O que você “troca” com essas pessoas?

19. Indique cinco órgãos / setores de dentro e de fora da Câmara sem os quais você não faria seu trabalho do modo como gostaria.
20. Onde você gostaria de trabalhar na Câmara? Por quê?
21. Onde você não gostaria de trabalhar na Câmara? Por quê?
22. Descreva o perfil<sup>156</sup> de alguém que seja a antítese do trabalho que você realiza e do que você acredita.

Para identificar percepções e contribuições acerca da própria pesquisa:

23. Que perguntas deveriam ser incluídas nesta pesquisa?
24. Indique alguém para eu fazer a mesma entrevista, com perspectivas semelhantes à sua ou diferentes dela.
25. O que você não quer que eu divulgue?<sup>157</sup>
26. Você acha que divulgar essas ações pode contribuir ou atrapalhar seu trabalho?

### **TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Você está sendo convidado(a) como voluntário(a) a participar de pesquisa para fins de produção de tese de doutorado, que tem como objetivo identificar impactos dos diversos recursos disponíveis pela instituição Câmara dos Deputados para a realização do trabalho do servidor e para o alcance da missão do setor e da Casa como um todo, bem como seus reflexos na percepção do servidor acerca do espaço que ocupa na democracia. Acreditamos que ela seja importante porque contribui para o debate e a compreensão das ações dos servidores públicos nas fronteiras entre Estado e sociedade. A pesquisadora envolvida com o referido projeto é Ana Marusia Pinheiro Lima, doutoranda do Instituto de Ciência Política na Universidade de Brasília - UnB. Você poderá manter contato com ela pelo telefone 3216-1813.

Sua participação consistirá em entrevistas e outras atividades de pesquisa que permitam descrever os processos de trabalho do setor em que está, as formas de contato e relacionamento com outros indivíduos e setores dentro e fora da Câmara e outras informações que você julgar importantes para o entendimento do setor, bem como de sua percepção acerca de sua atuação.

---

<sup>156</sup> Citar nomes pode causar constrangimento.

<sup>157</sup> Mesmo sabendo que a entrevista é anônima, o entrevistado pode abordar fatos ou opiniões no intuito de ilustrar sua narrativa especificamente para o pesquisador, que depois prefira não divulgar.

Alguns benefícios da pesquisa a se realizar incluem a produção de conhecimento acerca do setor onde trabalha, somada à análise das informações e ao diálogo com as literaturas científicas atuais sobre instituições e atores.

É possível que aconteçam os seguintes desconfortos e riscos: (1) dedicação de tempo para realização de entrevistas ou outras atividades com a pesquisadora; (2) descontinuidade da pesquisa, caso isso se julgue necessário pelos gestores da área; (3) possibilidade de haver relações de trabalho entre o pesquisado e a pesquisadora.

Medidas para sua redução são: (1) combinar as atividades da pesquisa de modo a interferir o mínimo possível na agenda de trabalho; (2) oferecer ciência aos gestores sobre os passos da pesquisa e ter sua anuência em todo o processo; (3) respaldar a pesquisa por este termo de consentimento.

Sua privacidade será respeitada, ou seja, seu nome ou qualquer outro dado ou elemento que possa, de qualquer forma, identificá-lo(a), será mantido em sigilo. A pesquisadora se responsabiliza pela guarda e confidencialidade dos dados, bem como a não exposição do que for coletado.

É assegurado a você o livre acesso a todas as informações e esclarecimentos adicionais sobre o estudo e suas consequências, enfim, tudo o que você queira saber antes, durante e depois da sua participação. Você pode se recusar a participar do estudo, ou retirar seu consentimento a qualquer momento, sem precisar justificar.

Ao assinar as duas vias deste documento, você declara que leu, entendeu e teve a oportunidade de discutir todas as informações presentes neste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. Você receberá uma das vias, e a outra será arquivada pela pesquisadora responsável pelo estudo.

Se você tiver qualquer dúvida sobre esta pesquisa ou quiser entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais (CEP/CHS) da UnB, por favor, envie mensagem para o email [cep\\_chs@unb.br](mailto:cep_chs@unb.br), ou ligue para 61 3107-1592, ou ainda acesse a página na internet: <http://www.cepchs.unb.br/>.

Os resultados preliminares da pesquisa serão enviados por email a você, oportunamente, para que possa conhecê-los e a eles tecer comentários, antes da produção do texto final da tese.

Enfim, tendo sido orientado(a) quanto ao teor do que aqui está mencionado e compreendido a natureza e o objetivo do já referido estudo, você manifesta seu livre consentimento em participar, estando totalmente ciente de que não há nenhum valor econômico, a receber ou a pagar, por sua participação.

Dados do(a) Participante da Pesquisa

Nome:

CPF:

Telefone:

E-mail:

Brasília, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_

Participante da Pesquisa

Pesquisadora

## REFERÊNCIAS

A HISTÓRIA que fizemos: depoimentos de servidores nos 10 anos do Ecocâmara. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2013.

ABERS, Rebecca. “Capítulo 5 – Ativismo na burocracia? O médio escalão do programa bolsa verde”. In: CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela (orgs.) Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação. Brasília: ENAP, 2015.

\_\_\_\_\_. Bureaucratic Activism: Pursuing environmentalism inside the Brazilian State. *Latin American Politics and Society* v. 61, nº 2, April 2019, pp. 21-44.

ABERS, Rebecca; TATAGIBA, Luciana. Institutional Activism: Mobilizing for Women’s Health from inside the Brazilian Bureaucracy. 38º Encontro Anual da Anpocs, 2014.

ACESSIBILIDADE na Câmara dos Deputados. Câmara dos Deputados. Acessibilidade. 2020. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/gestao-na-camara-dos-deputados/responsabilidade-social-e-ambiental/acessibilidade>>. Acesso em: 5 jun. 2020.

AFONSO, Paulo. Depoimento in: CONTOS da Câmara 2: depoimentos de servidores nos 180 anos do Legislativo. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008.

ALESINA, A.; TABELLINI, G. Bureaucrats or politicians? Cambridge – USA: National Bureau of Economic Research. Working Paper 10241. January 2004.

ANDERSEN, Vili Santo. Depoimento in: CONTOS da Câmara 2: depoimentos de servidores nos 180 anos do Legislativo. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008.

ANDERSON, L. Analytic Autoethnography. *Journal of Contemporary Ethnography* 35: 373, 2006.

ANDRADE, Sylvio. Depoimento in: CONTOS da Câmara 2: depoimentos de servidores nos 180 anos do Legislativo. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008.

ANHEIER, Helmut. “Movement development and organizational networks: the role of ‘single members’ in the German Nazi Party, 1925-30.” In: DIANI, Mario; MCADAM, Doug. Social movements and networks. Relational approaches to collective action. Oxford: Oxford University Press, 2003.

ANSELL, Chris. ‘Problem Solving’. In: *Pragmatist Democracy: Evolutionary Learning as Public Philosophy*. 2011, pp. 84-103.

ARAÚJO, Haidée. Depoimento in: CONTOS da Câmara 2: depoimentos de servidores nos 180 anos do Legislativo. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008.

ARMANDO, Raul. A inter-relação dos trabalhos realizados pela Secretaria de Controle Interno da Câmara dos Deputados com os componentes da metodologia utilizada pelo Committee of Sponsoring Organization (Coso) [manuscrito]. 52 f. Monografia (especialização) – Escola da Advocacia-Geral da União (AGU), Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), da Controladoria Geral da União e Instituto SerzedelloCorrêa (ISC), do Tribunal de Contas da União, Curso de Especialização em Auditoria Interna e Controle Governamental, 2009. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/3786>>. Acesso: 11 de abril de 2017.

AUDITORIA Interna. Câmara dos Deputados. Secretaria de Controle Interno. 2019. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/gestao-na-camara-dos-deputados/auditoria-interna>>. Acesso em: 12 nov. 2019.

AZEVEDO, Luiz H. C. Consultoria Legislativa e assessoramento institucional: 40 anos. In: 40 anos de Consultoria Legislativa: consultores legislativos e consultores de orçamento. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011.

BANASZAK, L. A. The women's movement inside and outside the state. New York, Cambridge University Press, 2010.

BANFIELD, Edward C. Corruption as a Feature of Governmental Organization. *Journal of Law and Economics*, Vol. 18, No. 3, Economic Analysis of Political Behavior: Universities-National Bureau Conference Series Number 29 (Dec., 1975), pp. 587-605.

BARROS, Antonio; BERNARDES, Cristiane; RODRIGUES, Malena. Comunicação pública e participação política: o caso do Disque-Câmara. *Rev. Estud. Comun.*, Curitiba, v. 13, n. 31, pp. 159-169, maio/ago. 2012.

BARROS, Antonio; LEMOS, Claudia; LIMA, Verônica (orgs.). Iniciativas de Comunicação da Câmara dos Deputados: Compilação de Pesquisas. Secretaria de Comunicação Social da Câmara dos Deputados. 2018. Disponível em: < <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/36239#> >. Acesso em: 5 nov. 2019.

BARROS, Antonio; MARTINS, Lúcio. A educação legislativa influencia o comportamento político juvenil? Estudo sobre os egressos do Parlamento Jovem Brasileiro (2006- -2014). *Cadernos da Escola do Legislativo*. v.18, n. 29. jan/jun 2016. pp. 13-52.

BERGAMO, Mônica. TV Vexame. Folha de S.Paulo, Ilustrada. São Paulo, domingo, 24 de setembro de 2006. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq2409200610.htm>>. Acesso em: 28 out. 2019.

BERNARDES, Cristiane B. Política, institucional ou pública? Uma reflexão sobre a mídia legislativa da Câmara dos Deputados. 2010. 247 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), Curso de Doutorado em Ciência Política e Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, 2010.

\_\_\_\_\_. Visibilidade política e controle da produção jornalística nos veículos de comunicação da Câmara dos Deputados. *Rev. Bras. Ciênc. Polít.*, Brasília, n. 6, p. 151-182, Dec. 2011.

BERNARDES, Cristiane B.; MACEDO, Silvia M. Mudanças nas rotinas de produção do jornalismo da Câmara dos Deputados: o processo de integração das mídias legislativas. *Contemporânea (UFBA. Online)*, v. 12, p. 125-146, 2014.

BESLEY, Timothy. Principled Agents? The Political Economy of Good Government. *London School of Economics and Political Science*, October 2005.

BEVIR, Mark; RHODES, R.A. W. "Chapter 4: Interpretation". In: *The State as Cultural Practice*. Oxford University Press, 2010, pp. 63-79.

BISCAIA, Antonio. Programa Roda Viva. São Paulo: TV Cultura. 31/7/2006. Programa de TV. Disponível em: [http://www.rodaviva.fapesp.br/materia/599/entrevistados/antonio\\_carlos\\_biscaia\\_2006.htm](http://www.rodaviva.fapesp.br/materia/599/entrevistados/antonio_carlos_biscaia_2006.htm) . Acesso em: 11 mai. 2019.

BLUMER, Herbert. *Symbolic Interactionism: Perspective and Method*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall, 1969, pp. 1-21.

BRAGA, Isabel; ÉBOLI, Evandro. TV Câmara tira do ar críticas de deputados a Eduardo Cunha. *O Globo*. 3/1/2016. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/tv-camara-tira-do-ar-criticas-de-deputados-eduardo-cunha-18398896>>. Acesso em: 28 abr. 2019.

BRANDÃO, Reinaldo. Depoimento in: *CONTOS da Câmara: depoimentos de servidores nos 180 anos do Legislativo*. - Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2007.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Ato da Mesa nº 56, de 08/12/2009. Dispõe sobre a gestão estratégica na Câmara dos Deputados. 2009.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Ato da Mesa nº 59, de 08/01/2013. Aprova a estratégia da Câmara dos Deputados para o período de 2012 a 2023. 2013a.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Ato da Mesa nº 149, de 09/02/2017. Dispõe sobre as competências das unidades administrativas da Coordenação de Acessibilidade e a criação do Conselho Consultivo de Acessibilidade. 2017a.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Ato da Mesa nº 203, de 23/10/2017. Cria a Coordenação de Interação Digital na estrutura Administrativa da Assessoria de Projetos e Gestão e dá outras providências. 2017b.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Ato da Mesa nº 233, de 24/05/2018. Institui a Política de Gestão Corporativa de Riscos na Câmara dos Deputados. 2018a.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Ato da Mesa nº 250, de 28/11/2018. Altera o anexo do Ato da Mesa n. 59, de 2013, que aprova a estratégia da Câmara dos Deputados para o período 2012 a 2023, para revisar as diretrizes e linhas de atuação. 2018b.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Ato do Presidente de 24/05/2019. Dispõe sobre a criação e competências do Conselho Consultivo de Comunicação Social da Câmara dos Deputados e dá outras providências. 2019a.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Brasília: Imprensa Nacional. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília, DF, 4 dez. 1989a. Seção 1, p. 22287-94. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/14138#>>. Acesso em: 16 nov. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Estatuto de Controle Interno. Secretaria de Controle Interno. 2018c. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/35419#>>. Acesso em: 11 nov. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Portaria nº 2, de 18/07/2014. Aprova a estratégia da Secretaria de Controle Interno (SECIN) da Câmara dos Deputados. 2014a.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Reclamação nº 3 de 2016. Reclamação, nos termos do art. 264 c/c art. 96, ambos do Regimento Interno desta Casa, em razão de graves irregularidades ocorridas no serviço de comunicação social desta Câmara dos Deputados, apresentada pela Deputada Erika Kokay. 2016b. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2080191>>. Acesso em: 28 out. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Relatório de Gestão do Exercício de 2017. 2017c. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/gestao-na-camara-dos-deputados/contas-da-camara/ano-de-2017/relatorio-de-gestao-2017>>. Acesso em: 11 nov. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Relatório de Gestão do Exercício de 2018. 2018d. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/gestao-na-camara-dos-deputados/contas-da-camara/arquivos-relatorio-de-gestao-de-2018/rg-2018--arquivo-completo/rg-2018--versao-final>>. Acesso em: 8 nov. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Resolução da Câmara dos Deputados nº 67, de 1962. Reestrutura os serviços da Secretaria da Câmara dos Deputados, e dá outras providências. 1962.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Resolução da Câmara dos Deputados nº 20, de 1971. Dispõe sobre a organização administrativa da Câmara dos Deputados e determina outras providências. 1971 (texto original e norma atualizada).

BRASIL. Câmara dos Deputados. Resolução da Câmara dos Deputados nº 17, de 1989. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. 1989b.



- BRASIL. Câmara dos Deputados. Resolução da Câmara dos Deputados nº 48, de 1993. Dispõe sobre a Assessoria Legislativa. 1993.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Resolução da Câmara dos Deputados nº 69, de 1994. Dispõe sobre a Secretaria de Controle Interno da Câmara dos Deputados e dá outras providências. 1994.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Resolução da Câmara dos Deputados nº 23, de 1997. Dispõe sobre a estrutura da Secretaria de Controle Interno da Câmara dos Deputados e dá outras providências. 1997.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Resolução da Câmara dos Deputados nº 12, de 2003. Dispõe sobre a criação, no âmbito da Câmara dos Deputados, do "Parlamento Jovem Brasileiro" e dá outras providências. 2003.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Secretaria de Comunicação Social. Manual de eventos da Câmara dos Deputados : um guia para realizadores, gestores de espaços e fornecedores de serviços. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2013b.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Secretaria de Controle Interno. Manual de controle interno [recurso eletrônico]. – 1. Reimpr. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014b. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/18861>>. Acesso: 11 de abril de 2017.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Resolução da Câmara dos Deputados nº 4, de 2015. Altera o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, aprovado pela Resolução nº 17, de 21 de setembro de 1989, para dispor sobre a Secretaria de Comunicação Social.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Resolução da Câmara dos Deputados nº 6, de 2019. Altera o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, aprovado pela Resolução nº 17, de 21 de setembro de 1989, para dispor sobre a Secretaria de Participação, Interação e Mídias Digitais e a Secretaria de Comunicação Social. 2019b.
- BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Brasília: Imprensa Nacional. Diário do Congresso Nacional, Brasília, DF, 4 mar. 1977. Seção 1, p. 6169-71. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/13856#>>. Acesso em: 16 nov. 2019.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988.
- BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. 2016a.
- BRASIL. [Regime jurídico dos servidores públicos civis da União (1990)]. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, e legislação correlata. – 7. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2016.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Planejamento Estratégico da Câmara dos Deputados – 2012-2023. 2012. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/gestao-na-camara-dos-deputados/gestao-estrategica-na-camara-dos-deputados/arquivos/planejamento-estrategico-2012-2023>>. Acesso em: 12 nov. 2019.
- CÂMARA inaugura hoje Laboratório Hacker. 19/02/2014. Agência Câmara de Notícias. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/426998-camara-inaugura-hoje-laboratorio-hacker/>>. Acesso: 18 jun. 2020.
- CARDOSO, Daiene. Diretor da Câmara que reclamou de pressão de aliado de Cunha é exonerado - Política – O Estado de S.Paulo. 6/11/2015. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral/diretor-da-camara-que-reclamou-de-pressao-de-aliado-de-cunha-e-exonerado,10000001349>>. Acesso em: 10 fev. 2019.
- CARPENTER, Daniel. The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928. Princeton University Press, 2001.

\_\_\_\_\_. Reputation and Power: Organizational Image and Pharmaceutical Regulation at the FDA. Princeton University Press, 2010.

CARTA de serviços ao cidadão. Câmara dos Deputados. 2020. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/transparencia/acao-a-informacao/carta-de-servicos-ao-cidadao>>. Acesso em: 5 jun. 2020.

CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela S. (orgs.) Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação. Brasília: ENAP, 2015.

CHRISTIANO, Raul. Fica, Sarney! Blog do Raul. 26/6/2009. Disponível em: <<https://blogdoraul.com.br/378/fica-sarney/>>. Acesso em: 2 fev. 2020.

CIPRIANI, Juliana. Câmara dos Deputados tem passado de escândalos. Política. Estado de Minas. 12/12/2016. Disponível em: <[https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2016/12/12/interna\\_politica,831733/camara-dos-deputados-tem-passado-de-escandalos.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2016/12/12/interna_politica,831733/camara-dos-deputados-tem-passado-de-escandalos.shtml)>. Acesso em: 13 mai. 2019.

COIMBRA, Carlos. Depoimento. In: CONTOS da Câmara 2: depoimentos de servidores nos 180 anos do Legislativo. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008.

CONLE orienta parlamentares em todas as fases do processo legislativo. Notícias da Casa, Brasília, 19/02/2019.

CONSULTORIA Legislativa - atribuições. Câmara dos Deputados. 2019. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/diretorias/diretoria-legislativa/estrutura-1/conle>>. Acesso em: 27 out. 2019.

CONTOS da Câmara: depoimentos de servidores nos 180 anos do Legislativo. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2007.

CONTOS da Câmara 2: depoimentos de servidores nos 180 anos do Legislativo. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008.

CORDEIRO, Cláudio. Contabilidade criativa: Um estudo sobre a sua caracterização. Revista do CRCPR. Ano 27 n° 136, 2° Quadrimestre de 2003. Disponível em: <[https://www.crcpr.org.br/new/content/publicacao/revista/revista136/contabilidade\\_criativa.htm](https://www.crcpr.org.br/new/content/publicacao/revista/revista136/contabilidade_criativa.htm)>. Acesso em: 16 jun. 2020.

COSTA, Ana Claudia; MELO, Adriana M. Plenarinho: o jeito criança de ser cidadão. Prisma.com: Revista de Ciências e Tecnologia de Informação e Comunicação, n. 11, p. 1-16, 2010. Disponível em: <<http://ojs.letras.up.pt/index.php/prisma.com/article/view/2034/3020>> Acesso em: 8 nov. 2019.

COSTA, Victor Hugo. Depoimento in: CONTOS da Câmara: depoimentos de servidores nos 180 anos do Legislativo. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2007.

CUNHA demite chefe da área de informática após caso de requerimentos sob suspeita. Jornal do Comércio. 28/04/2015. Disponível em: <<https://www.jornaldocomercio.com/mob/noticia.php?codn=195052>>. Acesso em: 10 fev. 2019.

CUNNINGHAM, F. Teorias da Democracia: uma introdução crítica. Porto Alegre: Artmed, 2009.

DEWEY, J. Em busca da grande comunidade. Excertos de O público e seus problemas. 1927. Disponível em: <<http://escoladeredes.net/group/biblioteca/johndewey>>. Acesso: jul. 2014.

\_\_\_\_\_. Experience and Nature. George Allen & Unwin, LTD. 1929.

\_\_\_\_\_. Democracia criativa: a tarefa diante de nós. 1939. Disponível em: <<http://escoladeredes.net/group/biblioteca/johndewey>>. Acesso: jul. 2014.

\_\_\_\_\_. The need for a recovery of philosophy. In: DEWEY, John; MOORE, Addison; BROWN, Harold; MEAD, George; BODE, Boyd; WALDGRAVE, Henry; JAMES, Stuart; TUFTS, Hayden; KALLEN, Horace. *Creative Intelligence: Essays in the Pragmatic Attitude*. Project Gutenberg. Release Date: September 14, 2010 [EBook #33727]. Publicado originalmente em 1917.

DEPOIMENTO de ex-funcionário da Câmara à PGR reforça suspeitas contra Cunha. Disponível em: <[https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2015/05/08/interna\\_politica,482546/depoimento-de-ex-diretor-da-camara-a-pgr-reforca-suspeitas-contracunha.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2015/05/08/interna_politica,482546/depoimento-de-ex-diretor-da-camara-a-pgr-reforca-suspeitas-contracunha.shtml)>. Política. Correio Braziliense. 8/5/2015. Acesso em: 10 fev. 2019.

DILULIO, John D., Jr. *Principled Agents: The Cultural Bases of Behavior in a Federal Government Bureaucracy*. J-PART, 4, 3, 1994, pp. 277-318.

DIMAGGIO, Paul. "Interest and Agency in Institutional Theory." In: *Institutional Patterns and Organizations: Culture and Environment*, edited by Lynne G. Zucker, Cambridge, MA: Ballinger Publishing Company. 1988, pp. 3–32.

DONNITHORNE, Jeffrey W. *Principled agents: service culture, bargaining, and agency in American civil-military relations*. Tese de doutorado, Faculty of the Graduate School of Arts and Sciences of Georgetown University, Washington DC, 2013.

\_\_\_\_\_. *Principled Agents: The Role of Service Culture in American Civil-Military Relations*. *Orbis*, Volume 61 Number 4. Fall 2017. pp. 506-526.

DOS ANJOS, Jorge. Depoimento in: *CONTOS da Câmara 2: depoimentos de servidores nos 180 anos do Legislativo*. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008.

DUBOIS, Vincent. *The Bureaucrat and the Poor. Encounters in French Welfare Offices*. Routledge, 2010.

ECOCÂMARA. Câmara dos Deputados. 2020. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/gestao-na-camara-dos-deputados/responsabilidade-social-e-ambiental/ecocamara>>. Acesso: 5 jun. 2020.

ÉBOLI, Evandro. Programa da TV Câmara garante propaganda de parlamentares. *O Globo*. 6/9/2015. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/programa-da-tv-camara-garante-propaganda-de-parlamentares-17417720>>. Acesso em: 28 abr. 2019.

ELLIS, C. S.; BOCHNER, A. P. *Analyzing Analytic Autoethnography: An Autopsy*. *Journal of Contemporary Ethnography*, Volume 35, Number 4, August 2006, pp. 1-21.

ELLIS, C. S.; ADAMS, T. E.; BOCHNER, A. P. *Autoethnography: An Overview*. *Historical Social Research / Historische Sozialforschung*, Vol. 36, No. 4 (138), Conventions and Institutions from a Historical Perspective / Konventionen und Institutionen in historischer Perspektive, 2011, pp. 273-290.

EMIRBAYER, Mustafa. *Manifesto for a Relational Sociology*. *American Journal of Sociology*, Vol. 103, No. 2, September 1997, pp. 281-317.

EMIRBAYER, Mustafa.; MISCHE, Ann. *What Is Agency?* *American Journal of Sociology* 103 (4). 1998, pp. 962–1023.

EISENHARDT, Kathleen M. *Teoria da Agência: Uma Avaliação e Revisão*. RGC, São Paulo, v. 2, n.1, art. esp, pp. 1-36, abr 2015.

ESTRUTURA Organizacional. Organograma. Câmara dos Deputados. 2019. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/camara-dos-deputados>>. Acesso em: 15 nov. 2019.

FARIA, Cristiano. *O parlamento aberto na era da internet: pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis?* Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

FARIA, Flávio F. A Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados aos quarenta anos de sua existência. In: 40 anos de Consultoria Legislativa: consultores legislativos e consultores de orçamento. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011.

FLIGSTEIN, N. Social Skill and the Theory of Fields. *Sociological Theory* 19:2 July 2001.

GARCIA, Gabriel. Como a TV Câmara virou uma ferramenta na mão de deputados em busca de likes. UOL Notícias, 02/06/2019. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/06/02/como-a-tv-camara-virou-uma-ferramenta-na-mao-de-deputados-em-busca-de-likes.htm>> Acesso em: 25 jun. 2019.

GESTÃO Estratégica na Câmara dos Deputados. Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/gestao-na-camara-dos-deputados/gestao-estrategica-na-camara-dos-deputados/missao-visao-e-valores-da-camara-dos-deputados>>. Acesso em: 28 out. 2019.

GIDDENS, Anthony. Dualidade da Estrutura: Agência e Estrutura. Oeiras, Portugal: Celta Editora, 2000.

GIRARD John; LAMBERT, Sandra. The Story of Knowledge: Writing Stories that Guide Organisations into the Future. *The Electronic Journal of Knowledge Management* Volume 5 Issue 2, 2007, pp 161-172.

GÓIS, Fábio. Samba e chorinho perdem espaço na Rádio Câmara. Congresso em Foco. UOL. 22/7/2015. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/samba-e-chorinho-perdem-espaco-na-radio-camara/>>. Acesso em: 28 abr. 2019.

GROBA, Maurílio. Depoimento in: CONTOS da Câmara: depoimentos de servidores nos 180 anos do Legislativo. - Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2007.

GUIMARÃES, André Sathler; SCHWARTZ, Fabiano Peruzzo; SOUZA, Juliana Werneck; MELO, Maria Raquel Mesquita; TEIXEIRA, Rogério Ventura. Gestão estratégica no Poder Legislativo: o caso da Câmara dos Deputados. *Revista do Serviço Público Brasília*. v. 63, n. 1. jan/mar 2012, pp.25-42.

HAMMOND, Susan Webb. Legislative staffs. *Legislative Studies Quarterly*, v. 9, n. 2, May 1984, p. 271-317,

\_\_\_\_\_. Recent research on legislative staffs. *Legislative Studies Quarterly*, v. 21, n. 4, Nov. 1996, p. 543-576,

HORTA, Anderson. Depoimento in: CONTOS da Câmara: depoimentos de servidores nos 180 anos do Legislativo. - Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2007.

\_\_\_\_\_. 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.

HUMBERTO, Cláudio. Maia critica custos da Câmara, mas não os reduz. O Estado. Terça-feira, 18 de junho 2019. Disponível em: <<http://www.oestadoce.com.br/sem-categoria/maia-critica-custos-da-camara-mas-nao-os-reduz>>. Acesso em: 25 jun. 2019.

HYSING, Erik. How public officials gain policy influence: lessons from local government in Sweden. *International Journal of Public Administration*, v. 37, n. 2, p. 129-139, Jan. 2014.

IDEALIZADO por Cunha, bilionário plano de 'shopping' na Câmara avança. Política. Carta Capital. 9/5/2015. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/idealizado-por-cunha-bilionario-plano-de-shopping-na-camara-avanca-6877/>>. Acesso em: 2 mai. 2019.

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Theory of the GFrm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics* 3, North-Holland Publishing Company, 1976, pp. 305-360.

- JOAS, Hans. "Intelligence and Reconstruction;" In: JOAS, Hans. *The Creativity of Action*, Chicago, University of Chicago Press, 1996, pp. 126-145.
- KINGDON, John W. "The Policy Primeval Soup", In: *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Second Edition. Edinburgh Gate, Pearson Education Limited. 2014, pp. 116-144.
- KINGSLEY, J. D. *Representative bureaucracy, an interpretation of the British civil service*. Yellow Springs, OH: Antioch Press, 1944.
- KISER, Edgar. Comparing Varieties of Agency Theory in Economics, Political Science, and Sociology: An Illustration from State Policy Implementation. *Sociological Theory* 17:2 July 1999, pp. 146-170.
- LACERDA, Ana Beatriz; SOUZA, Ana; FIGUEIREDO, Cristiane; PEREIRA, Nádia; ROCHA, Tarcisio. *A voz do cidadão na constituinte [recurso eletrônico]*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018.
- LEMOS, Cláudia; BARROS, Antonio. Política e comunicação pública na TV Câmara: jornalistas versus parlamentares na gestão da programação. *Anais do VII Congresso da Compólitica*. VII Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores de Comunicação e Política. Compólitica. Porto Alegre, abril de 2017.
- LIMA, Daniela. Ao unir tucanos em torno da candidatura, Aécio afastou rivais. *Eleições 2014*. Folha de S.Paulo. 14/6/2014. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/06/1470346-ao-unir-os-tucanos-em-torno-de-sua-candidatura-presidencial-senador-mineiro-afastou-rivais.shtml> >. Acesso: 2 fev. 2020.
- LIMA, Luciana. Depois da "chuva de dólares", Cunha institui vitória de funcionários na Câmara. 6/11/2015. Disponível em: < <https://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2015-11-06/depois-da-chuva-de-dolares-cunha-instituiu-vitoria-de-funcionarios-na-camara.html> >. Acesso em: 10 fev. 2019.
- LIPSKY, Michael. *Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo em serviços públicos*. Brasília: Enap, 2019.
- LOPES, Lucio. Discurso. Solenidade de posse do Diretor Geral Sérgio Sampaio. Câmara dos Deputados, 7 de fevereiro de 2019.
- LOURENÇO, Iolando. Cunha exonera diretor do Cenin e manda investigar requerimentos suspeitos. *Política*. EBC. 20/4/2015. Disponível em: < <http://www.ebc.com.br/noticias/politica/2015/04/cunha-exonera-diretor-do-cenin-e-manda-investigar-requerimentos-suspeitos> >. Acesso em: 10 fev. 2019.
- MACEDO, Sílvia. *Deliberação e barganha nas audiências públicas das comissões permanentes da Câmara dos Deputados*. 2018. 146 f. Tese (doutorado) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). 2018.
- MACIEL, Evelin (org.). *Convergência e integração na comunicação pública*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2013.
- MAIA: "A TV Câmara é outro absurdo". *O Antagonista*. Brasil 17.06.19 11:21. Disponível em: < <https://www.oantagonista.com/brasil/maia-a-tv-camara-e-outro-absurdo/> >. Acesso em: 25 jun. 2019.
- MAIA, Marco. Apresentação. In: *40 anos de Consultoria Legislativa : consultores legislativos e consultores de orçamento*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011.
- MAIA, Rodrigo. Discurso de Posse como Presidente da Câmara dos Deputados, em 1º de fevereiro de 2019. Disponível em: < [https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=2.2019.P&nuQuarto=67030&nuOrador=6&nuInsercao=6&dtHorarioQuarto=21:28&sgFaseSessao=AB&Data=01/02/2019&xApelido=RODRIGO%20MAIA%20\(PRESIDENTE\),%20DEM-RJ&txFaseSessao=Abertura&txTipoSessao=Preparat%C3%B3ria&dtHoraQuarto=21:28&txEtapa=#](https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=2.2019.P&nuQuarto=67030&nuOrador=6&nuInsercao=6&dtHorarioQuarto=21:28&sgFaseSessao=AB&Data=01/02/2019&xApelido=RODRIGO%20MAIA%20(PRESIDENTE),%20DEM-RJ&txFaseSessao=Abertura&txTipoSessao=Preparat%C3%B3ria&dtHoraQuarto=21:28&txEtapa=#) >. Acesso em: 27 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. A reforma administrativa na Câmara dos Deputados. Presidência. Câmara dos Deputados, 15/08/2019. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/ Mesa/presidencia/noticias/a-reforma-administrativa-na-camara-dos-deputados>>. Acesso em: 26 ago. 2019.

MALAVAZI, Ademir (ed.). Manual de redação: Secretaria de Comunicação Social. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2004.

MANUAL de Identidade Visual da Câmara dos Deputados. Câmara dos Deputados, 2012. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/internet/institucional/manual\\_de\\_identidade\\_visual\\_camara.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/institucional/manual_de_identidade_visual_camara.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2019.

MASSERA, Abeguar. Depoimento in: CONTOS da Câmara 2: depoimentos de servidores nos 180 anos do Legislativo. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008.

MCADAM, Doug. “Beyond Structural Analysis: toward a more dynamic understanding of social movements”. In: DIANI, Mario; MCADAM, Doug. Social movements and networks. Relational approaches to collective action. Oxford: Oxford University Press, 2003.

MEAD, George Herbert. The Social Self. Read at the Annual Meeting of the Western Philosophical Association, March, 1913. Classics in the History of Psychology An internet educational resource developed by Christopher D. Green, York University, Toronto, Ontario. First published in Journal of Philosophy, Psychology, and Scientific Methods, 10, 1913, pp. 374-380.

\_\_\_\_\_. The genesis of the self and social control. International Journal of Ethics, Volume 35, Issue 3, Apr., 1925, pp. 251-277.

MEEK, V. Lynn. Organizational Culture: Origins and Weaknesses. Organization Studies, vol. 9, No 4, 1988, pp. 453-473.

MEIER, K. J.; O'TOOLE, JR, L. J. Bureaucracy in a democratic state: a governance perspective. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006.

MELUCCI, A. Um objetivo para os movimentos sociais? Lua Nova, São Paulo, n. 17, June 1989a, pp. 49-66.

\_\_\_\_\_. “Collective Action: a Constructivist view”. In: Nomads of the Present: Social Movements and Individual Needs in Contemporary Society. Philadelphia, Temple University Press, 1989b, pp. 17-37.

\_\_\_\_\_. “The Process of Collective Identity.” In: JOHNSTON, H.; KLANDERMANS, B. (eds). Social Movements and Culture. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1995.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de Direito .Administrativo. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MÉNDEZ, M. Autoethnography as a research method: Advantages, limitations and criticisms. Colomb. Appl. Linguist. J., Vol. 15, Number 2, Bogotá, Colombia. June - December 2013, pp. 279 – 287.

MENEGUIN, Ana Marusia P. Lima. Plenarinho: novos paradigmas para novas gerações. E-legis, Brasília, n. 22, p. 99-128, jan./abr. 2017.

MENEGUIN, Fernando; BUGARIN, Mauricio. O papel das instituições nos incentivos para a gestão pública. Texto para Discussão 118, nov. 2012. Senado Federal.

MENEZES, Vanildo. Modelagem do processo de elaboração do Relatório de Gestão: Proposta de melhoria. 2016. 43 fls. Relatório de Intervenção (Mestrado Profissional em Poder Legislativo). Disciplina – Práticas de Gestão no Legislativo. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016.



- MENSAGENS secretas na Câmara. 10/03/2017. Plenarinho. Disponível em: <<https://plenarinho.leg.br/index.php/2017/03/mensagens-secretas-na-camara-dos-deputados/>>. Acesso em: 9 mai. 2020.
- MESQUITA, Marialba. Depoimento in: CONTOS da Câmara: depoimentos de servidores nos 180 anos do Legislativo. - Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2007.
- MICHELS, Robert. Political Parties: a sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy. Ontario: Batoche Books – Kitchener, 2001.
- MISCHE, Ann. De estudantes a cidadãos. Revista Brasileira de Educação, v. 6, 1997.
- \_\_\_\_\_. “Cross-talk in movements: reconceiving the culture-network link”. In: DIANI, Mario; MCADAM, Doug. Social movements and networks. Relational approaches to collective action. Oxford: Oxford University Press, 2003, pp. 258-280.
- MOE, Terry M. Political Institutions: The Neglected Side of the Story. Journal of Law, Economics, & Organization, Vol. 6, Special Issue: Papers from the Organization of Political Institutions Conference, April 1990, pp. 213-253.
- MORAES, João. Depoimento in: CONTOS da Câmara: depoimentos de servidores nos 180 anos do Legislativo. - Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2007.
- NARDON, Marcos. “Fatia do tempo”. In: 40 anos de Consultoria Legislativa: consultores legislativos e consultores de orçamento. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011.
- NIESZ, Tricia; KRISHNAMURTHY, Ramchandrar. Bureaucratic activism and radical school change in Tamil Nadu, India. J Educ Change 14, 2013, pp. 29–50.
- NILAKANT, V.; RAO, Hayagreeva. Agency Theory and Uncertainty in Organizations: An Evaluation. Organization Studies 1994 15: 649.
- NORTH, Douglass. Institutions, Institutional Change, and Economic Performance. Cambridge University Press, 1990.
- NOVA CÂMARA: 50 deputados federais são réus em processos criminais. 28/02/2019. G1. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/02/28/nova-camara-50-deputados-federais-sao-reus-em-processos-criminais.ghtml>>. Acesso em: 22 dez 2019.
- OLIVEIRA, Mário. Depoimento in: CONTOS da Câmara 2: depoimentos de servidores nos 180 anos do Legislativo. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008.
- OLSSON, Jan. The Power of the Inside Activist: Understanding Policy Change by Empowering the Advocacy Coalition Framework (ACF). Planning Theory & Practice, Vol. 10, No. 2, June 2009, pp. 167–187.
- OLSSON, Jan; HYSING, Erik. Theorizing Inside Activism: Understanding Policymaking and Policy Change from Below. Planning Theory & Practice, Vol. 13, No. 2, June 2012, pp. 257–273.
- PAINEL. Folha de S.Paulo, Brasil. São Paulo, quarta-feira, 10 de agosto de 2005. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1008200501.htm>>. Acesso em: 28 out. 2019.
- PAIVA, Maristela. Impactos da gestão estratégica no trabalho da Secretaria de Controle Interno da Câmara dos Deputados [manuscrito]. 58 f. Monografia (especialização) – Escola da Advocacia-Geral da União (AGU), Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), da Controladoria Geral da União e Instituto Serzedello Corrêa (ISC), do Tribunal de Contas da União, Curso de Especialização em Auditoria Interna e Controle Governamental, 2009. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/3785>>. Acesso: 11 de abril de 2017.

- PAIXÃO, Eraldo. Depoimento in: CONTOS da Câmara 2: depoimentos de servidores nos 180 anos do Legislativo. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008.
- PARLAMENTO JOVEM. Câmara dos Deputados. 2019. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/a-camara/programas-institucionais/educacao-para-a-cidadania/parlamentojovem>>. Acesso em: 11 nov. 2019.
- PARTIDOS políticos registrados no TSE. Tribunal Superior Eleitoral. 2019. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>>. Acesso em: 18 nov. 2019.
- PASSY, Florence. “Social networks matter. But how?” In: DIANI, Mario; MCADAM, Doug. Social movements and networks. Relational approaches to collective action. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- PATTERSON, Samuel C. The professional staffs of congressional committees. *Administrative Science Quarterly*, v. 15, n. 1, Mar. 1970, pp. 22-37.
- PEREIRA, Denis. Análise de Processo: Modelagem do processo de elaboração do Relatório de Auditoria de Gestão. 2014. 21 f. Relatório de Intervenção (Mestrado Profissional em Poder Legislativo). Disciplina – Práticas de Gestão no Legislativo. Brasília: Câmara dos Deputados, 2014. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/19419>>. Acesso: 11 de abril de 2017.
- PETTINICCHIO, D. Institutional Activism: Reconsidering the Insider/Outsider Dichotomy. *Sociology Compass* 6/6, 2012, pp. 499–510.
- PINTO, Jolimar. Depoimento in: CONTOS da Câmara: depoimentos de servidores nos 180 anos do Legislativo. - Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2007.
- PINTO, Luís Costa. Ulysses não esperava 1 Congresso melhor, pois o próximo poderia ser pior. 30.jan.2017 - 7h00. Atualizado: 25.jul.2017 - 15h51. Opinião. Poder 360. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/opiniao/congresso/ulysses-nao-esperava-1-congresso-melhor-fois-o-proximo-poderia-ser-pior/>>. Acesso em: 22 dez 2019.
- PIRES, Roberto. Burocracias, gerentes e suas “histórias de implementação”: narrativas do sucesso e fracasso de programas federais. 35º Encontro Anual da ANPOCS. GT 29 – Políticas Públicas. Caxambu (MG), 26 de outubro de 2011.
- PLENARINHO. Câmara dos Deputados. 2019. Disponível em: <<https://plenarinho.leg.br/>>. Acesso em: 11 nov. 2019.
- PRESCOTT, Dorothy. Depoimento in: CONTOS da Câmara 2: depoimentos de servidores nos 180 anos do Legislativo. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008.
- PRICE, David E. Professionals and “entrepreneurs”: staff orientations and policy making on three Senate committees. *The Journal of Politics*, v. 33, n. 2, May 1971, pp. 316-336.
- PRZEWORSKI, Adam. “Sobre o Desenho do Estado: uma Perspectiva agent x principal”. In: BRESSER PEREIRA, L.C.; SPINK, P.K. (orgs). Reforma do estado e administração pública gerencial. 2 ed. Rio de Janeiro: FGV, 1998.
- QUEIROZ, Cid M. C.. A informação legislativa da fonte ao veículo: análise crítica sobre os processos de articulação entre a Consultoria Legislativa e a Secretaria de Comunicação da Câmara dos Deputados. (2007). Monografia (Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo). Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação da Câmara dos Deputados. 2007.
- QUEIROZ, Dulce. Jornalismo institucional nas TVs legislativas. Os casos do Brasil e do México. 2007. Dissertação. (Mestrado em Comunicação Social). Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Comunicação Social, Universidade de Brasília (UnB), Brasília. 2007.



RÁDIO Câmara completa 15 anos. Rádio Câmara. Câmara dos Deputados. 02/05/2014. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/radio/programas/432798-radio-camara-completa-15-anos?pagina=1016>>. Acesso em: 16 nov. 2019.

REDE Legislativa de Rádio e TV. O que é. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/comunicacao/rede-legislativa-radio-tv/o-que-e>>. Acesso em: 22 nov. 2019.

RECURSOS Humanos. Câmara dos Deputados. 2020. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/transparencia/recursos-humanos/servidores/quantitativos>>. Acesso em: 2 fev. 2020.

REIS, Marcos. Gestão estratégica na área legislativa da Câmara dos Deputados. 2011. 94 f. Monografia (especialização) -- Curso em Gestão Pública Legislativa, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2011.

RIBAS, Antônio. Depoimento in: CONTOS da Câmara: depoimentos de servidores nos 180 anos do Legislativo. - Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2007.

RIBAS, Antônio; SILVA, Paulo V. A natureza do assessoramento legislativo. In: 40 anos de Consultoria Legislativa: consultores legislativos e consultores de orçamento. Brasília: Edições Câmara, 2011.

RIBEIRO, Renault. Depoimento in: CONTOS da Câmara: depoimentos de servidores nos 180 anos do Legislativo. - Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2007. SAAM, Nicole J. Asymmetry in information versus asymmetry in power: Implicit assumptions of agency theory? The Journal of Socio-Economics 36, 2007, pp. 825–840.

ROCHA, Eliane. O Programa de Visitação da Câmara dos Deputados sob o foco da comunicação pública. Monografia (especialização) – Curso de Instituições e Processos Políticos do Legislativo, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2012.

RODRIGUES, Gisele A. Números, para que vos quero. Folha de S. Paulo. 30/09/2016. Disponível em: <<https://m.folha.uol.com.br/opiniao/2016/09/1818236-numeros-para-que-vos-quero.shtml?fbclid=IwAR06VAeS4QQeClpq18KGCIDVNUB5uO8qGUBIOJ6odYhTptTzYySEggJUiJE>>. Acesso em: 23 dez. 2018.

RODRIGUES, Ricardo J. P. A Consultoria Legislativa e a difusão de seu modelo de assessoramento institucional do Poder Legislativo. In: 40 anos de Consultoria Legislativa: consultores legislativos e consultores de orçamento. Brasília: Edições Câmara, 2011, pp. 87-102.

ROSENTHAL, Cindy Simon; BELL, Lauren. “Invisible power: Congressional staff and representation behind the scenes”. In: ROSENTHAL, Cindy Simon (ed.) Women transforming Congress. University of Oklahoma Press: Norman, 2002. Chapter thirteen.

SAAM, Nicole J. Asymmetry in information versus asymmetry in power: Implicit assumptions of agency theory? The Journal of Socio-Economics 36, 2007, pp. 825–840.

SABINO, Ademar. Depoimento. Constituinte 87-88. 2018. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/arquivo/depoimentos/constituente-87-88/entrevistas/E015.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2020.

SALVADOR, Vicente. Depoimento in: CONTOS da Câmara 2: depoimentos de servidores nos 180 anos do Legislativo. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008.

SAMPAIO, Rafael. Propaganda de A a Z. 7 ed. - Rio de Janeiro: Campus – ABP, 1999.

SAMPAIO, Sérgio. Discurso. Solenidade de posse como Diretor-Geral. Câmara dos Deputados, 7 de fevereiro de 2019a.

\_\_\_\_\_. Discurso. Seminário Inovação e Transparência. Câmara dos Deputados, 13 de junho de 2019b.

SANTANA, Dinajara D. F. Uso das informações da Central de Comunicação Interativa da Câmara dos Deputados pelos gabinetes parlamentares. 79 p. 2011. Monografia (especialização) -- Curso em Gestão Pública Legislativa, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2011.

SANTISO, Javier; WHITEHEAD, Laurence. Ulysses, the sirens and the art of navigation: political and technical rationality in Latin America. OECD Development Centre, Working Paper No. 256, September 2006.

SANTORO, W. A.; MCGUIRE, G. M. Social Movement Insiders: The Impact of Institutional Activists on Affirmative Action and Comparable Worth Policies. *Social Problems* 44. 1997, pp. 503–519.

SANTOS, Elizabeth Paes dos. A educação continuada e os servidores da Secretaria de Controle Interno da Câmara dos Deputados [manuscrito]. 83 f. Monografia (especialização) – Escola da Advocacia-Geral da União (AGU), Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), da Controladoria Geral da União e Instituto Serzedello Corrêa (ISC), do Tribunal de Contas da União, Curso de Especialização em Auditoria Interna e Controle Governamental, 2009. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/3603>>. Acesso: 11 de abril de 2017.

SANTOS, Milton. Proposta de construção de novo anexo para a Câmara dos Deputados pode custar R\$1 bilhão. *Política. Blasting News Brasil*. 4/3/2015. Disponível em: <<https://br.blastingnews.com/politica/2015/03/proposta-de-construcao-de-novo-anexo-para-a-camara-dos-deputados-pode-custar-r-1-bilhao-00292981.amp.html>>. Acesso em: 2 mai. 2019.

SANTOS, Soraya. Discurso. Solenidade de posse do Diretor Geral Sérgio Sampaio. Câmara dos Deputados, 7 de fevereiro de 2019.

SANTOS FILHO, Nelson Gomes; SALLES, Gustavo Silva; PRADO JÚNIOR, Tarcísio Ximenes; DANNA, Érica Cardoso. Mudança Organizacional no Legislativo Brasileiro: Discutindo as Possibilidades de Aplicação do Institucionalismo Sociológico na Análise da Modernização da Estrutura Administrativa da Câmara dos Deputados. Encontro de Administração Pública e Governança – Anpad. Vitória/ES – 28 a 30 de novembro de 2010. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enapg220.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2019.

SEREJO, Luiz Paulo. Depoimento in: CONTOS da Câmara 2: depoimentos de servidores nos 180 anos do Legislativo. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008.

SHALDERS, André. Cai a farra do avião, mas a do shopping dos deputados prossegue na Câmara. *CorreioWeb*. 4/3/2015. Disponível em: <[https://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/politica/2015/03/04/interna\\_politica,564158/cai-a-farra-do-aviao-mas-a-do-shopping-dos-deputados-prosegue-na-camara.shtml](https://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/politica/2015/03/04/interna_politica,564158/cai-a-farra-do-aviao-mas-a-do-shopping-dos-deputados-prosegue-na-camara.shtml)>. Acesso em: 2 mai. 2019.

SHALDERS, André; TRINDADE, Naíra. Deputados planejam construir shopping ao lado do Congresso. *Política. Estado de Minas*. 28/02/2015. Disponível em: <[https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2015/02/28/interna\\_politica,622622/vem-ai-o-shopping-da-camara.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2015/02/28/interna_politica,622622/vem-ai-o-shopping-da-camara.shtml)>. Acesso em: 2 mai. 2019.

SCHATZ, E. (ed.). *Political Ethnography. What Immersion Contributes to the Study of Power*. Chicago: University of Chicago Press, 2009.

SCHEIN, Edgar H. Kurt Lewin's Change Theory in the Field and in the Classroom: Notes Toward a Model of Managed Learning. *Reflections*, Volume 1, Number 1, pp. 59-74, 1996.

\_\_\_\_\_. *Organizational Culture and Leadership*. San Francisco: Jossey-Bass, 2004.

SILBEY, Susan S. The sociological citizen: Pragmatic and relational regulation in law and organizations. *Regulation & Governance*, 5, 2011, pp. 1–13.

SILBEY, Susan; HUISING, Ruthanne; COLOVSKY, Salo Vinocur. The “sociological citizen”: Relational interdependence in law and organizations. *L'Année sociologique*, nº1, 2009, pp. 201-229.

SILVA, Daniel. Depoimento in: CONTOS da Câmara: depoimentos de servidores nos 180 anos do Legislativo. - Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2007.

SILVA FILHO, Gilson. Auditoria operacional [manuscrito] : conceitos e aplicação na Câmara dos Deputados. 82 f. Trabalho de conclusão de curso (especialização) -- Escola da Advocacia-Geral da União (AGU), Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), da Controladoria Geral da União e Instituto Serzedello Corrêa (ISC), do Tribunal de Contas da União, Curso de Especialização em Auditoria Interna e Controle Governamental, 2009. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/3607>>. Acesso: 11 de abril de 2017.

SOMERS, Margaret R. Narrativity, Narrative Identity, and Social Action: Rethinking English Working-Class Formation. CSST Working Paper #87, CRSO Working Paper #484, June 1992.

SØRENSEN, E. Democratic theory and network governance. *Administrative Theory & Praxis*, Volume 24, Issue 4, 2002.

SOUZA, Célio A. Resolução nº 48, de 1993, e a consolidação do assessoramento legislativo institucional da Câmara dos Deputados. In: 40 anos de Consultoria Legislativa: consultores legislativos e consultores de orçamento. Brasília: Edições Câmara, 2011.

SOUZA, Luciano Brandão. Depoimento in: CONTOS da Câmara: depoimentos de servidores nos 180 anos do Legislativo. - Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2007.

SVARA, J. H. The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration. *Public Administration Review*, March/April 2001, Vol. 61, No. 2.

SWIDLER, Ann. Culture in Action: Symbols and Strategies. *American Sociological Review* 51(2). 986, pp.73-86.

TCU e as constituições. Museu do Tribunal de Contas da União. 2019. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/museu-do-tribunal-de-contas-da-uniao/tcu-a-evolucao-do-controle/tcu-e-as-constituicoes.htm>>. Acesso em: 22 nov. 2019.

TEIXEIRA, Evaldo. Conheça os principais candidatos à Presidência da República. Blog do Evaldo Teixeira. 11/7/2014. Disponível em: <<https://evaldot.wordpress.com/2014/07/11/conheca-os-principais-candidatos-a-presidencia-da-republica/>>. Acesso em: 2 fev. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Prestação de Contas: PC: 01760720140. Relator: Ministro Bruno Dantas. Data de Julgamento: 14/02/2017, Primeira Câmara. JusBrasil. 2017. Disponível em: <<https://tcu.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/465765856/prestacao-de-contas-pc-pc-1760720140/inteiro-teor-465765876?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 11 nov. 2019.

TRANSPARÊNCIA. Câmara dos Deputados. 2020. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/transparencia/>>. Acesso em: 18 jun. 2020.

VALADARES, João; SHALDERS, André. Política. Estado do Minas. 22/5/2019. Empresas interessadas em obras na Câmara doaram R\$ 10,5 mi a candidatos a deputado e a governador. <[https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2015/05/22/interna\\_politica.650160/empresas-de-ppp-doaram-r-10-5-mi.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2015/05/22/interna_politica.650160/empresas-de-ppp-doaram-r-10-5-mi.shtml)>. Acesso em: 2 mai. 2019.

XAVIER, Luiz Renato Costa. A utilização do risco na planificação das ações de controle da Secretaria de Controle Interno da Câmara dos Deputados [manuscrito].179 f. Trabalho de conclusão de curso - Relatório técnico-científico (especialização) -- Escola da Advocacia-Geral da União (AGU), Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento Cefor, da Câmara dos Deputados, Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), da Controladoria Geral da União e Instituto Serzedello Corrêa (ISC), do Tribunal

de Contas da União, Curso de Especialização em Auditoria Interna e Controle Governamental, 2009. Disponível em: < <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/3631> >. Acesso: 11 de abril de 2017.

WEBER, Max. Ensaio de Sociologia. Rio de Janeiro: LTC Editora, 1982.

\_\_\_\_\_. Textos Seleccionados. Coleção Os Economistas. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1997.

\_\_\_\_\_. O que é a burocracia. Conselho Federal de Administração. 2012.

ZWARICH, Jennifer. The Bureaucratic Activist: Federal Filmmakers and Social Change in the U.S. Department of Agriculture's Tick Eradication Campaign. *The Moving Image* 9(1). January 2009, pp. 19-53.

## ANEXOS

### Anexo 1 - Parecer consubstanciado do Comitê de Ética da Universidade de Brasília

UNB - INSTITUTO DE CIÊNCIAS  
HUMANAS E SOCIAIS DA  
UNIVERSIDADE



#### PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

#### DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

**Título da Pesquisa:** ;A ação do servidor público na democracia;

**Pesquisador:** Ana Marusia Pinheiro Lima

**Área Temática:**

**Versão:** 2

**CAAE:** 01924118.4.0000.5540

**Instituição Proponente:** Instituto de Ciências Humanas/UNB

**Patrocinador Principal:** Financiamento Próprio

#### DADOS DO PARECER

**Número do Parecer:** 3.191.017

#### Apresentação do Projeto:

Inalterado em relação ao parecer consubstanciado emitido pelo CEP/CHS no dia 10 de dezembro de 2018.

#### Objetivo da Pesquisa:

Inalterado em relação ao parecer consubstanciado emitido pelo CEP/CHS no dia 10 de dezembro de 2018.

#### Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Inalterado em relação ao parecer consubstanciado emitido pelo CEP/CHS no dia 10 de dezembro de 2018.

**Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:**

Inalterado em relação ao parecer consubstanciado emitido pelo CEP/CHS no dia 10 de dezembro de 2018.

**Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:**

A pesquisadora apresentou os dados deste CEP no TCLE conforme recomendado em último parecer.

**Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:**

A pesquisadora sanou adequadamente a pendência e esclareceu como se dará a devolução dos dados aos participantes da pesquisa.

Este projeto de pesquisa foi aprovado pelo CEP/CHS.

**Considerações Finais a critério do CEP:****Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:**

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_1208501.pdf	13/12/2018 12:02:45		Aceito
Outros	apresentacao_dados.docx	13/12/2018 11:58:12	Ana Marusia Pinheiro Lima	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	termo_de_consentimento.docx	13/12/2018 11:55:37	Ana Marusia Pinheiro Lima	Aceito
Outros	curriculo_lattes.pdf	25/10/2018 04:32:22	Ana Marusia Pinheiro Lima Meneguim	Aceito
Outros	instrumento_de_coleta_de_dados.docx	25/10/2018 04:28:41	Ana Marusia Pinheiro Lima Meneguim	Aceito
Outros	termo_de_responsabilidade_pelo_uso_de_documentos.pdf	25/10/2018 04:27:44	Ana Marusia Pinheiro Lima Meneguim	Aceito
Outros	carta_de_revisao_etica.pdf	25/10/2018 04:26:29	Ana Marusia Pinheiro Lima Meneguim	Aceito

TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	termo_de_aceite_institucional_Secom.pdf	25/10/2018 04:25:48	Ana Marusia Pinheiro Lima Meneguim	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	termo_de_aceite_institucional_Conle.pdf	25/10/2018 04:24:38	Ana Marusia Pinheiro Lima Meneguim	Aceito
Outros	carta_de_encaminhamento.pdf	25/10/2018 04:13:33	Ana Marusia Pinheiro Lima Meneguim	Aceito
Cronograma	Cronograma.docx	25/10/2018 04:07:52	Ana Marusia Pinheiro Lima Meneguim	Aceito
Folha de Rosto	folha_de_rosto.pdf	25/10/2018 04:07:05	Ana Marusia Pinheiro Lima Meneguim	Aceito

Projeto Detalhado / Brochura Investigador	brochura_do_investigador.docx	27/08/2018 21:54:41	Ana Marusia Pinheiro Lima Meneguim	Aceito
---	-------------------------------	------------------------	--	--------

**Situação do Parecer:**

Aprovado

**Necessita Apreciação da CONEP:**

Não

BRASILIA, 11 de Março de 2019

---

**Assinado por:**  
**Érica Quinaglia Silva**  
**(Coordenador(a))**

## Anexo 2 - Arquitetura de Processos da Câmara dos Deputados

### Quadro 6 – Macroprocessos finalísticos

Macroprocessos finalísticos	Principais produtos e serviços	Responsáveis
Elaborar diplomas legais	Proposições	Mesa Diretora
	Debates de matérias legislativas	Plenário
	Apreciação de matérias legislativa	Colégio de Líderes
	Diploma legal	Comissões Deputados
Fiscalizar os seus atos e os dos demais Poderes	Relatórios finais de fiscalização e controle	Mesa Diretora
	Relatórios finais de CPI	Plenário
	Planos de execução	Comissões
	Proposições relacionadas	Deputados
Representar o povo brasileiro	Discursos e pronunciamentos	Plenário
	Proposições legislativas	Mesa Diretora
	Audiências Públicas e Comissão Geral	Colégio de Líderes Comissões Deputados
	Ações de interação com a sociedade (visitas às bases eleitorais, participação em eventos, recepção de autoridades e de representantes da sociedade organizada, fóruns e debates em ambiente digital, etc.)	Mesa Diretora Colégio de Líderes Comissões Deputados
	Inclusão de temas relevantes para a sociedade nos debates e na agenda Legislativa	Mesa Diretora Colégio de Líderes Comissões Deputados Secretaria da Mulher

Fonte: Documento interno de 16/1/2015<sup>158</sup>.

### Quadro 7 – Macroprocessos gerenciais e de apoio

Macroprocessos gerenciais e de apoio	Principais produtos e serviços	Responsáveis
Gerir os trabalhos legislativos da Câmara dos Deputados	Diretrizes para condução dos trabalhos legislativos	Mesa Diretora
	Atos normativos e regulatórios da atividade legislativa	
	Composição da Mesa Diretora, das Comissões e outras estruturas de atuação parlamentar	Mesa Diretora Secretaria-Geral da Mesa
	Elaboração da agenda legislativa	Mesa Diretora Colégio de Líderes Comissões Secretaria da Mulher Secretaria-Geral da Mesa
Prestar assessoria técnica-legislativa, jurídica-regimental e constitucional	Assessoramento técnico-legislativo, jurídico-regimental	Assessoria Técnico-Jurídica Consultoria Legislativa Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira Departamento de Comissões
Apoiar a elaboração de produtos legislativos	Minutas de proposições e discursos.	Consultoria Legislativa Consultoria de Orçamento e Fiscalização
Assessorar os trabalhos	Assessoramento em matérias	Departamento de Comissões

<sup>158</sup> Não atualizado com o novo organograma.



parlamentares em matérias orçamentárias e financeiras	orçamentárias e financeiras	Consultoria de Orçamento e Fiscalização
Elaborar estudos de interesse do Parlamento	Estudos de interesse do Parlamento	Consultoria Legislativa Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira Centro de Estudos e Debates Estratégicos
Preparar e documentar sessões plenárias e reuniões da Mesa	Apoio à realização das sessões plenárias	Secretaria-Geral da Mesa Departamento de Taquigrafia, Revisão
	Apoio à realização das reuniões da Mesa	Secretaria-Geral da Mesa
Promover a defesa jurídica e institucional	Defesa da Câmara, de seus órgãos e membros quando atingidos em sua honra ou imagem perante a sociedade	Procuradoria Parlamentar
	Defesa da Câmara dos Deputados em ações judiciais	Assessoria Técnica Procuradoria Parlamentar Assessoria Técnico-Jurídica
Zelar pela ética parlamentar	Manutenção do decoro, da ordem e da disciplina no âmbito da Casa	Mesa Diretora
	Procedimento investigatório e disciplinar destinado à avaliação da aplicabilidade de penalidades em casos de descumprimento das normas relativas ao decoro parlamentar	Conselho de Ética e Decoro Parlamentar Corregedoria Parlamentar
Registrar a atuação parlamentar	Registro do histórico da atuação parlamentar	Centro de Documentação e Informação Secretaria-Geral da Mesa
	Registro e divulgação de discursos e pronunciamentos	Departamento de Taquigrafia, Revisão
	Registro e transmissão em áudio e vídeo de discursos e pronunciamentos parlamentares	Departamento de Mídias Integradas Departamento Técnico
Preparar e documentar reuniões	Apoio à realização das reuniões das Comissões	Departamento de Comissões
Gerir o provimento de produtos, serviços e informações para os gabinetes parlamentares	Produtos gráficos para parlamentares	Departamento de Apoio Parlamentar
	Serviços de infraestrutura para os gabinetes parlamentares	Departamento de Apoio Parlamentar Departamento Técnico
Gerir a comunicação social	Coberturas jornalísticas dos trabalhos legislativos	Departamento de Mídias Integradas
	Divulgação dos trabalhos legislativos nos veículos de comunicação da Casa	
	Recepção ao público e visitas guiadas	Departamento de Relações Públicas
	Campanhas e eventos institucionais	
Gerir o relacionamento institucional	Recebimento, exame e encaminhamento de reclamações e denúncias aos órgãos competentes	Ouvidoria Parlamentar
	Mediação da comunicação entre a sociedade e o Estado nas questões relacionadas a gênero	Secretaria da Mulher
	Ações de diplomacia parlamentar e controle da agenda internacional da Câmara dos Deputados	Mesa Diretora
	Representação da instituição em eventos e missões oficiais	Deputados Mesa Diretora Diretoria-Geral

		Secretaria-Geral da Mesa
	Expedição e recebimento de correspondências oficiais (Protocolo Geral)	Diretoria Administrativa
	Ambientes, produtos, serviços e informações acessíveis às pessoas com deficiência	Assessoria de Projetos e Gestão
	Gestão do Portal da Câmara dos Deputados	
	Serviço de cooperação técnica com outros parlamentos e instituições	
	Serviços de relacionamento com o cidadão para provimento de informações legislativas, parlamentares e administrativas; recebimento de manifestações, representações, reclamações e denúncias	Centro de Documentação e Informação Departamento de Comissões Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação Secretaria de Comunicação Social Ouvidoria Parlamentar
	Serviços de relacionamento com a sociedade organizada, participação popular e democracia eletrônica	Secretaria de Comunicação Social Departamento de Mídias Integradas Departamento de Relações Públicas e Divulgação Departamento de Comissões
	Serviços de promoção da cidadania ativa e educação política (Plenarinho, Estágio Visita, Parlamento Jovem e outros)	Secretaria de Comunicação Social Departamento de Relações Públicas e Divulgação Centro de Formação, Treinamento
	Promoção da história, arte e cultura	Secretaria de Comunicação Social
Gerir a informação	Gestão da documentação gerada durante os processos administrativos e legislativos para fins de preservação e disseminação	Centro de Documentação e Informação
	Serviços de pesquisa e de atendimento ao público	
	Gestão do acervo arquivístico e bibliográfico	
	Edição de publicações para divulgar a atividade parlamentar e institucional	
	Gestão do acervo histórico, artístico e cultural	Secretaria de Comunicação Social
Gerir a tecnologia da informação	Desenvolvimento e gestão de sistemas de informação e automação de processos	Centro de Informática
	Gestão da infraestrutura de TI	
Prover bens e serviços	Gestão e suprimento de materiais e bens patrimoniais	Departamento de Material e Patrimônio
	Contratação/aquisição de bens e serviços	
	Gestão de contratos	
	Serviços de transporte de pessoas e materiais	Diretoria Administrativa
Controlar as finanças, o orçamento e a contabilidade	Gestão orçamentária e financeira	Departamento de Finanças, Orçamento
	Gestão de Cotas Parlamentares	
	Serviço de contabilidade	
Gerir a segurança de pessoas, materiais e	Controle de acesso a dependências	Departamento de Polícia Legislativa
	Prevenção e combate a acidentes e	

patrimônio	sinistros	
	Policiamento e investigação	
Prover e manter a infraestrutura física	Gestão de imóveis funcionais	Diretoria-Geral
	Gestão predial e manutenção da infraestrutura física	Departamento Técnico
	Projetos e obras (arquitetura e engenharia)	
Desenvolver e gerir pessoas	Diretrizes para a gestão de recursos humanos	Diretoria de Recursos Humanos
	Gestão de frequência, afastamentos e lotação de pessoas	
	Admissão, avaliação, pagamento e desligamento de pessoas	Departamento de Pessoal
	Recrutamento e seleção de pessoas	Centro de Formação, Treinamento
	Desenvolvimento de competências e capacitação de pessoas	
	Aplicação do regime disciplinar	Diretoria-Geral
Promover a saúde dos parlamentares, servidores e dependentes	Atendimento ambulatorial e de urgências	Departamento Médico
	Perícias médicas e exames periódicos de saúde	
	Programas de saúde preventiva e de qualidade de vida	Departamento Médico Departamento de Pessoal
	Serviço de saúde complementar	Diretoria de Recursos Humanos
	Ressarcimento de despesas médicas	Departamento Médico Diretoria-Geral
Gerir os trabalhos administrativos da Câmara dos Deputados	Atos normativos e regulatórios da atividade administrativa	Mesa Diretora
	Ordenamento de despesas	Diretoria-Geral
	Planejamento estratégico	
	Planejamento, gestão e controle dos órgãos que compõem sua estrutura hierárquica	Diretoria-Geral Secretaria-Geral da Mesa Diretoria de Recursos Humanos Diretoria Administrativa Diretoria Legislativa Secretaria de Comunicação Social Secretaria de Controle Interno
	Relatório de gestão do exercício	Diretoria-Geral Departamento de Finanças, Orçamento
	Assessoramento em matéria administrativa (pessoal, licitações e contratos), jurídica, econômica e financeira	Assessoria Técnica
	Assessoramento à gestão	Assessoria de Projetos e Gestão
	Governança, metodologias, padrões e soluções de gestão corporativos	
Indicadores de desempenho da gestão		
Planejar e realizar ações de controle	Recomendações e orientações de auditoria	Secretaria de Controle Interno

Fonte: Documento interno de 16/1/2015<sup>159</sup>.

<sup>159</sup> Não atualizado com o novo organograma.